



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

Sede Amministrativa: Università degli Studi di Padova

Dipartimento di

Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario

DIPIC

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN: GIURISPRUDENZA

CICLO XXIX

**ORDINAMENTO SPORTIVO E ORDINAMENTO GENERALE  
TRA SPECIFICITÀ, FUNZIONE SOCIALE E PROPORZIONALITÀ.**

**Coordinatore:** Ch.mo Prof. Roberto E. Kostoris

**Supervisore:** Ch.ma Prof.ssa Chiara Cacciavillani

**Co-Supervisore:** Ch.ma Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli

**Dottoranda:** Ginevra Greco

## Ordinamento sportivo e ordinamento generale tra specificità, funzione sociale e proporzionalità.

### Abstract

Recenti pronunce nazionali e dell'Unione europea hanno riproposto, in termini innovativi, l'annoso problema dell'autonomia del diritto sportivo e della sua qualificazione come ordinamento originario e separato. Si tratta di un problema ampiamente dibattuto, che ha visto sovente lo sport inquadrato quale ordinamento giuridico, lasciando aperto il dibattito se e in quale modo possa dirsi dotato del carattere di originarietà, di autonomia e addirittura di indipendenza. Allo scopo non è parso sufficiente considerare il singolo ordinamento statale, dato che la globalizzazione dello sport impone un'analisi che consideri congiuntamente il fenomeno sia dal punto di vista nazionale, sia da quello del diritto europeo: tenuto conto che la "misura" dell'autonomia può non essere identica nei vari sistemi.

L'elaborato, dunque, si propone, di verificare se la costruzione del diritto sportivo, individuata dalla gran parte della dottrina, come ordinamento originario, dotato di propria indipendenza, sia ancora attuale o debba ritenersi superata. Premessa l'analisi sulla costruzione del diritto sportivo, via via delineatasi a livello nazionale e sovranazionale, l'indagine affronta i principi affermati dalla giurisprudenza europea, anche in considerazione degli interventi delle istituzioni europee e del Trattato di Lisbona (art.165 TFUE).

Sia a livello nazionale, sia a livello europeo il diritto sportivo è risultato fortemente integrato nell'ordinamento generale e, così, assoggettato alla relativa disciplina. Con il limite, tuttavia, della funzione sociale dello sport, che, insieme alla normativa tecnica, garantiscono un ambito importante di autonomia normativa, organizzativa e giustiziale al mondo dello sport.

Il principio ordinatore delle dinamiche tra ordinamento sportivo e ordinamento generale è stato, così, individuato nel principio di proporzionalità. Tale principio è idoneo da un lato ad individuare i limiti dell'ingerenza dell'ordinamento generale e, dall'altro lato, a "misurare" e a giustificare l'ampiezza delle eccezioni accordate al diritto sportivo.

Il che non è privo di implicazioni anche sul piano delle ricadute pratiche. Ad esempio, in tema di giustizia sportiva, ove non trovano giustificazione i limiti oggi esistenti ai poteri annullatori del Giudice amministrativo.

## Sport legal system and general legal system between specificity, social function and proportionality.

### Abstract

The most recent national and European case law has, once again, raised the question on whether sports law can be regarded as an original and separate branch of national legal systems. It is a widely debated issue, which has often been resolved by considering sports law as an autonomous legal system, thus leading to the subsequent debate on whether and how it such system should be endowed with originality, autonomy and even independence. In this perspective, it emerges that sports law may not be simply considered as a branch of national law, as the globalization of sports imposes to analyse this issue both from a national and European perspective. It must indeed be considered that the degree of autonomy of sports law may not be the same in all national legal systems.

The thesis aims therefore to check whether the traditional construction of sports law, identified by the majority of experts as an original system, with its own autonomy, is still relevant or should be considered outdated. After the analysis of the construction of sports law, gradually specified at national and supranational levels, the project deals with the principles established by European and international law in consideration of the interventions of European institutions and the Lisbon Treaty (TFEU art.165).

Both at a national and European level, sports law is deeply integrated in the national legal system and, therefore, it is subject to its regulations. This phenomenon is however mitigated by the social function of sport, which, together with technical regulations, provides an important area of legislative, organizational and judicial autonomy to sports law.

The ordering principle between sports law and the national legal system is thus identified in the principle of proportionality. This principle is suitable on the one hand to identify the limits of the interference of the national legal system and, on the other, to "measure" and justify the extent of the exceptions granted to sports law.

This conclusion does not come without practical implications. Concerning sports justice, for example, where the limits to the administrative judicial review are not justified.

## INDICE

<b>1.</b>	<b><u>ORDINAMENTO SPORTIVO QUALE ORDINAMENTO GIURIDICO.</u></b>	
1.1	Premessa.	1
1.2	L'ordinamento giuridico come gruppo sociale.	6
1.3	La teoria della pluralità degli ordinamenti e l'ordinamento sportivo: la tesi del "diritto dei privati" e l'ordinamento liminale.	8
1.4	Una prima critica al carattere giuridico ordinamentale del fenomeno sportivo: ordinamento tecnico e ordinamenti sociali.	18
1.5	Il ritorno all'ordinamento giuridico sportivo: l'ordinamento di "liberazione".	20
1.6	Cambio di visuale: criticità delle impostazioni basate sulla teoria della pluralità degli ordinamenti.	22
1.7	Ordinamento sportivo come mera espressione linguistica di gruppo sociale organizzato.	28
1.8	La disciplina costituzionale: a confronto la teoria pluralistico-ordinamentale e la teoria statualistica.	31
1.9	Cenni essenziali sui profili organizzatori.	40
1.10	Ordinamento sportivo, autonomia e specificità, a proposito della giustizia sportiva.	46
1.11	Considerazioni riepilogative e accenno di ipotesi costruttiva.	51
<b>2.</b>	<b><u>LO SPORT ALL'INTERNO DELLE ISTITUZIONI EUROPEE.</u></b>	
2.1	Rilevanza del diritto sportivo per UE: il valore economico e il problema della c.d. "eccezione sportiva".	58
2.2	Come le istituzioni si sono occupate dello sport dalla Dichiarazione n. 29 allegata al Trattato di Amsterdam alla Dichiarazione di Nizza del 2000.	61
2.3	L'art. III-282 della Costituzione europea e l'Anno europeo dello sport.	67
2.4	Il rapporto indipendente sullo sport in Europa 2006.	72
2.5	La risoluzione del Parlamento Europeo 2006/2130 sul calcio professionistico in Europa.	81
2.6	Il Libro Bianco della Commissione e il c.d. Piano De Coubertin, superamento della c.d. specificità?	85
2.7	L'art. 165 del Trattato di Lisbona.	99
2.8	Breve sintesi sulla disciplina dello sport a livello di Trattati europei e di normativa derivata	111

### **3. LE SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA: DAL VALORE ECONOMICO AL VALORE SOCIALE DELLO SPORT.**

3.1	I primi interventi Walrave e Donà, la rilevanza dell'attività sportiva ai sensi dell'art. 2 del Trattato CE.	115
3.2	La sentenza che rivoluzionò il calcio: il c.d. caso Bosman.	125
3.3	La prima applicazione dei principi sanciti nel caso Bosman da parte di un giudice nazionale (il caso Olsson) e la situazione degli atleti dilettanti (il caso Agostini).	144
3.4	Il caso Deliège e il diritto di autoregolamentazione.	151
3.5	Il caso Lehtonen, già definito come "occasione persa", possibili altri spunti di riflessione.	159
3.6	Le norme anti-doping e il caso Meca-Medina e Majcen: possibilità che una norma "puramente sportiva" possa essere valutata attraverso le norme del diritto UE.	166
3.7	La "Home-grown player rule" e la sentenza Bernard: riconoscimento dell'indennità di formazione.	181
3.8	La sentenza del 4 ottobre 2011: il decoder greco e il superamento dell'interesse economico.	193
3.9	La sentenza del 22 gennaio 2013 e il diritto di realizzare brevi estratti di cronaca.	198
3.10	La sentenza del 25 aprile 2013 e l'applicazione della direttiva 2000/78/CE.	204
3.11	Le controversie FIFA-UEFA e lo sport come possibile deroga alle libertà fondamentali, alle regole della concorrenza e al diritto di proprietà.	210
3.12	Il percorso compiuto dalla Corte di giustizia.	225

### **4. I RAPPORTI TRA GIUSTIZIA SPORTIVA E TUTELA GIURISDIZIONALE.**

4.1	Premessa.	228
4.2	Che cos'è la giustizia sportiva? Un'analisi prima della riforma della L. 280/03.	230
4.3	La giustizia c.d. tecnica.	233
4.4	La giustizia c.d. disciplinare: il principio di terzietà.	235
4.5	La giustizia c.d. disciplinare: la responsabilità oggettiva delle società sportive.	243
4.6	La giustizia c.d. disciplinare: il problema della rilevanza esterna.	250
4.7	La giustizia c.d. economica: la tutela del rapporto di lavoro sportivo.	252
4.8	La giustizia c.d. associativa: il problema della natura giuridica delle	

	federazioni sportive nazionali.	260
<b>4.9</b>	Il vincolo di giustizia sportiva.	270
<b>4.10</b>	La legge n. 280 del 2003: il riparto di “giurisdizione”.	275
<b>4.11</b>	Le due facce della L. 280/03 e i dubbi di costituzionalità.	287
<b>4.12</b>	La sentenza della Corte Costituzionale n. 48/11.	296
<b>4.13</b>	Le sanzioni disciplinari sportive, il riparto di giurisdizione, la domanda di risarcimento del danno alla luce della giurisprudenza successiva all’intervento della Consulta.	311
<b>4.14</b>	Il nuovo Codice di “giustizia sportiva”.	324
<b>4.15</b>	Cenni conclusivi e considerazioni critiche.	329
	 <b><u>NOTE RIEPILOGATIVE E CONCLUSIVE.</u></b>	 338
	 <b><u>BIBLIOGRAFIA.</u></b>	 344

# 1. ORDINAMENTO SPORTIVO QUALE ORDINAMENTO GIURIDICO.

SOMMARIO: 1.1 PREMessa. – 1.2 L'ORDINAMENTO GIURIDICO COME GRUPPO SOCIALE. – 1.3 LA TEORIA DELLA PLURALITÀ DEGLI ORDINAMENTI E L'ORDINAMENTO SPORTIVO: LA TESI DEL “DIRITTO DEI PRIVATI” E L'ORDINAMENTO LIMINALE. – 1.4 UNA PRIMA CRITICA AL CARATTERE GIURIDICO ORDINAMENTALE DEL FENOMENO SPORTIVO: ORDINAMENTO TECNICO E ORDINAMENTI SOCIALI. – 1.5 IL RITORNO ALL'ORDINAMENTO GIURIDICO SPORTIVO: L'ORDINAMENTO DI “LIBERAZIONE”. – 1.6 CAMBIO DI VISUALE: CRITICITÀ DELLE IMPOSTAZIONI BASATE SULLA TEORIA DELLA PLURALITÀ DEGLI ORDINAMENTI. – 1.7 ORDINAMENTO SPORTIVO COME MERA ESPRESSIONE LINGUISTICA DI GRUPPO SOCIALE ORGANIZZATO. – 1.8 LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE: A CONFRONTO LA TEORIA PLURALISTICO-ORDINAMENTALE E LA TEORIA STATUALISTICA. – 1.9 CENNI ESSENZIALI SUI PROFILI ORGANIZZATORI. – 1.10 ORDINAMENTO SPORTIVO, AUTONOMIA E SPECIFICITÀ, A PROPOSITO DELLA GIUSTIZIA SPORTIVA. – 1.11 CONSIDERAZIONI RIEPILOGATIVE E ACCENNO DI IPOTESI COSTRUTTIVA.

## 1.1 Premessa.

Al fine di individuare e definire il contenuto e i limiti del diritto sportivo, numerosi studiosi si sono soffermati ad approfondire il significato del termine “sport”, verificandone gli aspetti sociologici, filosofici e storici, prima ancora che di diritto<sup>1</sup>. Ed è interessante ricordare, anche se sinteticamente, le diverse definizioni che sono state date allo sport.

a) Dal punto di vista filosofico, infatti, è stato ritenuto una “*categoria primordiale dell'agire umano*”<sup>2</sup>.

b) Sotto il profilo storico, si è riconosciuto che “*assume la forma di qualsiasi gioco od esercizio, occasionale od organizzato, competitivo o isolato, spontaneo od obbligato, che abbia un contenuto di movimento fisico*”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> M. SANINO, *Diritto Sportivo*, Padova, 2016, cap. 1, pp. 3-39. L. COLANTUONI, *Diritto Sportivo*, Torino, 2009, cap. 1, pp. 2-8. G. LIOTTA-L. SANTORO, *Lezioni di Diritto Sportivo*, Milano, 2009, cap. 1, pp. 1-5; J. TOGNON-A. STELITANO, *Sport, Unione Europea e diritti umani*, Padova, 2011, cap. 1, p. 1.

<sup>2</sup> G. LIOTTA-L. SANTORO, *op. cit.*, loc. cit., p. 2; L. COLANTUONI, *op. cit.*, loc. cit., p. 4.

<sup>3</sup> J. LE FLOC 'HMOAN, *La genese des sports*, Paris, 1962, p. 5; conforme G. MAGNANE.

c) Sotto il profilo sociologico si è definito lo sport come *“l’attività di tempo libero la cui peculiarità dominante è lo sforzo fisico, partecipe insieme del gioco e del lavoro, svolto in maniera competitiva, che comporta regolamenti e istituzioni specifiche e suscettibile di trasformarsi in attività professionale”*<sup>4</sup>.

Se le due prime definizioni di sport non richiedono requisiti particolari all’attività fisica, la definizione sociologica delimita lo sport ad un’attività fisica organizzata e finalizzata al raggiungimento di uno specifico scopo. Ed è proprio questa definizione che conduce più specificatamente alla costruzione del diritto sportivo, escludendo di poter comprendere nella concezione dello sport tutta quella attività che i singoli possono effettuare senza scopo e senza organizzazione, nonostante essa, nel gergo comune, venga fatta rientrare nell’ambito dell’attività sportiva. Basterà considerare che viene attribuito il termine “sportivo” a chiunque nella quotidianità esercita un’attività fisica, come il recarsi al lavoro in bicicletta o dedicare mezz’ora della propria giornata al jogging.

Dunque si deve escludere fin da subito che nello sport possa rientrare ogni attività fisica singolarmente effettuata, al di fuori di una collettività comunque organizzata.

Proprio l’organizzazione e gli obiettivi della attività fisica sono stati gli elementi necessari ed essenziali nella costruzione del diritto sportivo. Costruzione che ha preso le mosse dalla elementare considerazione che ogni attività, che comporta un’aggregazione di persone, necessita di regole, che devono essere rispettate e che, se violate, impongono un intervento ripristinatorio.

Il tennis, il calcio, la scherma, e si potrebbero citare tantissime altre discipline sportive, costringono, chiunque vi voglia accedere, all’osservanza di regole precise, che hanno per oggetto la tecnica, il comportamento, la pratica e le competizioni. Regole fra loro diverse, che presentano peraltro un dato comune, consistente nella necessità di osservare i principi di lealtà, rispetto, disciplina e tutela della incolumità fisica. Dunque vari, diversi e molteplici sono i regolamenti ispirati da fini comuni, che nel corso dei secoli si sono consolidati e nel contempo completati, recependo l’evoluzione fisica e

---

<sup>4</sup> G. MAGNANE, *Sociologie du sport*, Paris, 1964, p. 81.

psichica degli uomini/atleti, per adeguare le discipline sportive ai canoni sociali e morali, caratterizzanti i vari periodi storici della società. Fenomeni normativi (regolamentari o meno), non delimitabili all'interno di uno Stato o di una confederazione di Stati, perché finalizzati a configurare regole uguali per tutti gli aderenti a prescindere dal luogo e dallo spazio. Diversamente, le competizioni avrebbero dovuto essere spazialmente limitate, minando il dato aggregativo e quello competitivo.

La prospettiva giuridica dello sport, dunque, non avrebbe potuto rimanere questione irrilevante e così, riconosciuta nell'attività sportiva la presenza di un'organizzazione complessa, con propri regolamenti, estesa a ricomprendere soggetti diversi, la maggior parte della dottrina è giunta a riconoscere allo sport la qualifica di ordinamento<sup>5</sup>. Da qui il sorgere di altre importanti problematiche per stabilire quale collegamento possa essere individuato fra l'ordinamento sportivo e gli ordinamenti statali e sovranazionali, che in qualche modo devono convivere in una possibile armonia, evitando ipotetiche conflittualità. La dottrina, che si è a lungo occupata di tale relazione, si è posta nello specifico la domanda se l'ordinamento sportivo possa essere considerato ordinamento completamente indipendente da quello statale o se viceversa riceva da quest'ultimo il proprio riconoscimento<sup>6</sup>.

Ma che cosa si intende in via generale per ordinamento?

Naturalmente, come sovente avviene nelle problematiche giuridiche, molto dipende dal significato attribuito ai singoli istituti. E, nella specie, al significato che si intende riconnettere al concetto di ordinamento, in mancanza di che ogni disputa teorica potrebbe risultare meramente nominalistica.

---

<sup>5</sup> Per quanto riguarda la definizione di ordinamento si rinvia a S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1917, p. 112 ss., ripreso di recente da: C. CASTRONOVO, *Pluralità degli ordinamenti, autonomia sportiva e responsabilità civile*, in *Europa e dir. priv.*, 2008, III, p. 545; G. LIOTTA-L. SANTORO, *op. cit.*, loc. cit., pp. 8 ss.; M.S. GIANNINI, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, pp. 219 ss. Più nello specifico M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, pp. 10 ss.; M.S. GIANNINI, *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, pp. 671 ss.

<sup>6</sup> G. LIOTTA-L. SANTORO, *op. cit.*, loc. cit., pp. 8 ss.; C. CASTRONOVO, *op. cit.*, loc. cit., pp. 8 ss.

La parola “ordinamento”, riferita al campo giuridico, è una figura nota e consueta nella lingua italiana e trova le sue origini fin dagli scritti di Dino Comagni, Brunetto Latini e Giovanni Villani. Nell’opera “*Epistulae*” di Dante si ritrova il termine ordinamento, entrato a far parte nell’uso volgare del latino medievale: “*significatum est michi per ‘ordinamentum’ nuper factum Florentie super absoluzione bannitorum*”<sup>7</sup>. Rimasero così famosi gli Ordinamenti di giustizia emanati a Firenze nel gennaio del 1293, che estesero il significato del termine fino a ricomprendere quello di un complesso di disposizioni per l’organizzazione giuridica di una comunità. Sussisteva, così, un rapporto di stretta affinità semantica fra i termini “ordinamento” e “ordine”, che ha consentito però l’instaurarsi di una convertibilità fra di essi, da cui si è generata un’ambiguità di significato operativo<sup>8</sup>. L’equivalenza funzionale del significato tra ‘ordinamento’ e ‘ordine’ aveva trovato conferma anche nella rilevanza lessicale degli studiosi dell’Ottocento. In particolare, Niccolò Tommaseo, nella sua opera il “*Dizionario dei sinonimi della lingua italiana*”, utilizzava un termine al posto dell’altro, in modo che gli stessi risultassero come due sinonimi<sup>9</sup>.

L’espressione ‘ordinamento giuridico’ va analizzata nei suoi due termini: il sostantivo ‘ordinamento’ e l’aggettivo giuridico. Del resto, anche nel più ampio quadro delle lingue europee, alla espressione ‘ordinamento giuridico’ corrispondono quelle di ‘*ordre juridique*’ in francese, ‘*legal order*’ in inglese, ‘*rechtsordnung*’ in tedesco, mentre solo nello spagnolo si distingue tra ‘*ordinamiento*’ (in senso specifico) e ‘*orden*’<sup>10</sup>. ‘Ordinamento’ e ‘ordine’, dunque, denotano l’insieme sistematico di elementi, in modo che il contrario di ‘ordine’ sia ‘disordine’, mentre i contrari di ‘ordinamento’ sono la ‘separazione’ e la ‘scissione’ degli elementi. ‘Ordinamento’ diventa così il sinonimo di

---

<sup>7</sup> D. ALIGHIERI, *Epistulae*, XII, 2.

<sup>8</sup> V. FROSINI, *Ordinamento giuridico: a) Filosofia del diritto*, in *Enc. Del Dir.*, XXX, p. 639.

<sup>9</sup> N. TOMMASEO, *Dizionario dei sinonimi della lingua italiana*, ed. Riveduta da Rigutini, Milano, 1963, sinonimo n. 256, 594 (edizione originale apparve per la prima volta a Firenze nel 1830).

<sup>10</sup> A.G. CONTE, *Ordinamento giuridico*, in *Nss. D.I.*, 1965; G. TARELLO, *Prospetto per la voce “ordinamento giuridico” di una enciclopedia*, in *Politica del diritto*, 1975, I, pp. 73 ss.; L.M. BENTIVOGLIO, *Ordinamento giuridico o sistema di diritto?*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1976, pp. 879 ss.; A. CATANIA, *Argomenti per una teoria dell’ordinamento giuridico*, Napoli, 1976, pp. 39 ss.

‘insieme di elementi disposti secondo un certo ordine’, ma tale ‘ordine’ assume una connotazione di carattere positivamente valutativo<sup>11</sup>. La giuridicità si risolve, dunque, nel suo carattere ordinativo, comportando così che l’attributo giuridico non sia altro che un rafforzativo di quanto già espresso nel termine ‘ordinamento’. Infatti, attraverso una lettura kantiana, la proposizione “ordinamento è giuridico” si risolve in un giudizio valutativo a priori, che nulla aggiunge e per nulla arricchisce la conoscenza del soggetto, poiché ‘diritto’ e ‘ordinamento’ sarebbero perfettamente sinonimi<sup>12</sup>.

Il primo problema dell’ordinamento riguarda la sua esistenza ovvero la sua validità. “*Un ordinamento giuridico «esiste» in quanto è «valido» ossia «vale per» qualificare (con giudizi di fatto) e per valutare (con giudizi di valore) un universo linguistico e simbolico a sua volta rappresentativo di un insieme di fatti, azioni, situazioni e rapporti che si assumono reali*”<sup>13</sup>.

La prima teoria storicamente rilevante è quella dell’ordinamento come complesso di norme: è la c.d. teoria normativistica di Hans Kelsen. Questi, infatti, ha ricostruito l’ordinamento come entità unitaria, non riconducibile alle singole norme giuridiche e alla loro empirica pluralità. La validità dei singoli precetti si ritrova nella possibilità di essere ricondotti ad una norma fondamentale sulla produzione normativa, che regge l’intero sistema<sup>14</sup>. Si tratta, dunque, di una scala gerarchica in cui ogni norma, a partire da quella concreta e individuale, come può essere una sentenza, rinvia a una norma superiore che la legittima, fino ad arrivare alla c.d. *Grundnorm*<sup>15</sup>. Quest’ultima è

---

<sup>11</sup> A. CATANIA, *op. cit.*, loc. cit., pp. 53.

<sup>12</sup> F. MODUGNO, *Ordinamento giuridico: c) dottrine generali*, in *Enc. Del Dir.*, XXX, 1980, p. 679.

<sup>13</sup> F. MODUGNO, *Ordinamento giuridico: c) dottrine generali*, in *Enc. Del Dir.*, XXX, 1980, p. 685.

<sup>14</sup> “*alla domanda sul motivo per cui una norma è valida (cioè sul motivo cui un uomo si deve comportare in quel certo modo), non si può rispondere con una constatazione su di un fatto reale (...) il fondamento della validità di una norma non può essere tale fatto. Dal fatto che qualcosa è non si può dedurre che qualcosa deve essere, così come, dal fatto che qualcosa deve essere non si può dedurre che qualcosa è. Il fondamento della validità di una norma non può essere che la validità di un’altra norma*” cfr. H. KELSEN, *Reine Rechtslehre*, Wien, 1960, tradotto in italiano, *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966, p. 217.

<sup>15</sup> H. KELSEN, *La teoria pura del diritto*, Torino, 1966; B. CELANO, *La teoria del diritto di Hans Kelsen. Una introduzione critica*, Bologna, 1999; F. DE ALOYSIO, *Kelsen, la dottrina pura del diritto e il “puzzle” del formalismo*, in *Riv. Dir. Comm. Dir. Gen. Obbl.*, 1996, pp. 177 ss.; F. SCIACCA, *Principia Kelseniana*, in

“presupposta, in quanto non può essere posta da un’ autorità, la cui competenza dovrebbe riposare su una norma ancora più elevata. La sua validità non può più essere dedotta da una norma superiore, il fondamento della sua validità non può essere discusso”<sup>16</sup>.

## **1.2 L’ordinamento giuridico come gruppo sociale.**

La prima ricostruzione del fenomeno sportivo quale ordinamento nasce dall’alveo della teoria della pluralità degli ordinamenti, la quale, a sua volta, appare diretta discendente di una concezione “istituzionale” del diritto<sup>17</sup>. Venuta meno la convinzione dell’esaustività della teoria normativa, i teorici dell’ordinamento giuridico hanno cominciato a considerare che il diritto non fosse solo un sistema di elementi normativi, posti in una rete di relazioni<sup>18</sup>, ma vi potesse essere un diritto anche al di fuori dell’ambito strettamente statale.

Nasce così la teoria dell’ordinamento giuridico di Santi Romano<sup>19</sup>, che, partendo dalla ritenuta insufficienza della considerazione del diritto come mera regola di condotta, si basa sulla società e sull’ordine sociale. Alla concezione istituzionale si perviene, infatti, attraverso la constatazione che l’ordinamento giuridico, così come comprensivamente

---

*Riv. Int. Fil. Dir.*, 1995, pp. 798 ss.; A. CARINO, *L’ordine e le norme. Stato e diritto in Hans Kelsen*, Napoli, 1992; G. ROBLES, *Sociologia pura del diritto versus teoria pura del diritto: validità ed efficacia delle norme*, in *Soc. Dir.*, 1992, pp. 21 ss.; M. LA TORRE, *Una recente raccolta di saggi critici sulla “dottrina pura del diritto”*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1989, pp. 535 ss.; F. MODUGNO, *Normativismo (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, XXVIII, 1978, Milano, pp. 453 ss.; C. ROEHRSEN (a cura di), *Hans Kelsen nella cultura filosofica-giuridica del Novecento*, Roma, 1983; L. PUNTO, *Recenti contributi allo studio di Hans Kelsen*, in *Dem. Dir.*, 1982, pp. 147 ss.; S. AMATO, *Hans Kelsen nella cultura filosofica-giuridica del Novecento*, in *Riv. Int. Fil. Dir.*, 1981, pp. 627 ss.; P.P. PORTINARO, *La teoria generale delle norme nell’“Opus Posthumum” di Hans Kelsen*, in *Nuovi studi politici*, 1981, pp. 45 ss.; N. BOBBIO, *Hans Kelsen*, *Riv. Int. Fil. Dir.*, 1973, pp. 425 ss.

<sup>16</sup> Cfr. H. KELSEN, *Reine Rechtslehre*, Wien, 1960, tradotto in italiano, *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966, pp. 218-219.

<sup>17</sup> Per una più ampia ricostruzione si veda R. MORZENTI PELLEGRINI, *L’evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007.

<sup>18</sup> Nello stesso senso si veda AA.VV., *Il diritto come ordinamento. Informazione e verità nello Stato contemporaneo*, Milano, 1976; M. CORSALE, *Pluralismo giuridico (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano, 1983, p. 1006, che ricorda come il complesso di esperienze giuridiche sia costituito anche da elementi diversi rispetto alla sola dimensione normativa, poiché il diritto risiede nei contesti di produzione e di esplicazione delle regole.

<sup>19</sup> S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, I ed., Firenze, 1918 e II ed., Firenze, 1946 e III ed., Firenze, 1977.

inteso, rappresenta un'entità che, in parte, si muove secondo le norme, ma, soprattutto, si muove giustificando le stesse azioni di un gruppo sociale, perché rappresentano l'oggetto e il mezzo della relativa attività, più che un elemento della sua struttura<sup>20</sup>.

Gli elementi essenziali di detta teoria sono, come si è anticipato e com'è noto, la società e l'idea di ordine sociale. In particolare, per società si intende sia tutto ciò che fuoriesce dalla sfera puramente individuale (che di per sé non è qualificabile come diritto: *ubi ius ibi societas*), sia il manifestarsi in essa del fenomeno giuridico (*ubi societas ibi ius*): considerando dunque per società un'entità che rappresenti un'unità concreta ed effettivamente costituita.

Invece, per ordine sociale si deve intendere qualsiasi manifestazione sociale 'ordinata' almeno nei confronti dei consociati. Infatti, il diritto, prima di essere norma, si compone di organizzazione e struttura.

Così l'ordinamento giuridico, considerato nella sua unitarietà, passa attraverso l'idea dell'istituzione, nel senso che ogni ordinamento giuridico è un'istituzione e, viceversa, ogni istituzione è un ordinamento giuridico, secondo quella che diviene così un'equazione necessaria ed assoluta<sup>21</sup>. Per istituzione, dunque, si deve intendere ogni corpo o ente sociale avente, da un lato, un'esistenza obiettiva e concreta, in modo tale da non perdere la propria identità al mutare dei singoli elementi, e, dall'altro lato, una individualità esteriore e visibile, che può trovarsi in relazione anche con altre istituzioni.

---

<sup>20</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, III ed., cit., pp. 15-16; P. GROSSI, *Santi Romano, un messaggio da ripensare nell'odierna crisi delle fonti*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2006, pp. 377 ss.; V. FROSINI, *Santi Romano e l'interpretazione giuridica della realtà sociale*, in *Riv. Int. Fil. Dir.*, 1989, pp. 706 ss.; C. PINELLI, *Limiti degli ordinamenti e rilevanza di un ordinamento per un altro nel pensiero di Santi Romano*, in *Giur. Cost.*, 1986, II, pp. 1856 ss.; M. FIORAVANTI, *Per l'interpretazione dell'opera giuridica di Santi Romano: nuove prospettive di ricerca*, in AA.VV., *Quaderni fiorentini*, Milano, 1981, pp. 169 ss.; A. TARANTINO, *La teoria della necessità nell'ordinamento giuridico. Interpretazione della dottrina di Santi Romano*, Milano, 1980; P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Milano, 1977; F. CANFORA, *Gli ordinamenti giuridici (pluralità e rapporti)*, in *Temi romana*, 1977, pp. 449 ss.; N. BOBBIO, *Teoria ed ideologia nella dottrina di Santi Romano*, in *Amministratore*, 1975, pp. 447 ss.; S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione de "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano*, AA.VV., *Quaderni fiorentini*, Milano, 1972, pp. 243 ss.; M. BARILLARI, *Considerazioni sulla dottrina dell'ordinamento giuridico*, in AA.VV., *Scritti in onore di Santi Romano*, Padova, 1940, pp. 65 ss.

<sup>21</sup> S. ROMANO, *op. cit.*, loc. cit., p. 27.

Le norme diventano così non l'elemento fondante, ma derivato<sup>22</sup>. In conclusione, tale costruzione ruota attorno al concetto di organizzazione, nel senso che la genesi del diritto viene fatta coincidere con la "istituzionalizzazione" della società, la quale a sua volta è segnata dal passaggio, da parte di un gruppo sociale, da una fase inorganica ad una organica, da un disordine a un ordine, ovvero da una fase di disorganizzazione ad una di organizzazione<sup>23</sup>. Tali riflessioni conducono alla dimostrazione della tesi della pluralità degli ordinamenti giuridici in quanto ordinamenti sociali<sup>24</sup>, nel senso che esistono tanti ordinamenti quante istituzioni e, quindi, quanti gruppi organizzati.

### **1.3 La teoria della pluralità degli ordinamenti e l'ordinamento sportivo: la tesi del "diritto dei privati" e dell'ordinamento liminale.**

Estrapolando dalla teoria della pluralità degli ordinamenti, la prima ricostruzione del fenomeno sportivo è stata ricondotta alla tesi del "diritto tra privati"<sup>25</sup>, in cui la giuridicità dei rapporti, nei quali il diritto si incarna, non è fatta derivare dall'appartenenza della norma ad un dato sistema normativo, ma risulta frutto della regolarità con cui tali rapporti sociali si esplicano.

Detta tesi, infatti, discende direttamente dalla teoria romaniana, prendendo in considerazione la realtà giuridica come complesso di relazioni tra diritti e obblighi. Da ciò si ricava che il potere d'imperio, di cui sono dotati i vari corpi sociali, trae origine non da un qualche collegamento con la sfera della sovranità statale, bensì dal loro potere statutario, in quanto espressione della volontà comune che si afferma sopra il singolo membro<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> L. ARATA, "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano (e la lettera di Carl Schmitt), in *Riv. Corte dei Conti*, 1998, p. 257; A. CATANIA, *Carl Schmitt e Santi Romano*, in *Riv. Int. Fil. Dir.*, 1987, pp. 545 ss.

<sup>23</sup> N. BOBBIO, *op. cit.*, loc. cit., p. 9.

<sup>24</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, II ed., Padova, 1970, p. 16 ss.; S. ROMANO, *op. cit.*, loc. cit., p. 109.

<sup>25</sup> W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, ristampa, 1963, originariamente pubblicato in *Riv. It. Si. Giur.*, 1929, pp. 43 ss.

<sup>26</sup> W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, c. 1382 e ss., poi in *Riv. Dir. Sport.*, 1969, pp. 384 ss.

Dunque, la molteplicità degli ordinamenti si basa sulla spontaneità creatrice della coscienza giuridica<sup>27</sup>. Si tratta, pertanto, di capire se la legge statale, che provvede a regolare un campo molto vasto di relazioni tra consociati, lasci comunque uno spazio a dei rapporti che, sebbene siano già stati definiti dal legislatore, possano comunque svolgersi in maniera diversa e contraria a quanto già previsto dalla stessa legge, o se invece detti rapporti si pongano in termini giuridici nuovi, andando così a regolare materie non ancora prese in considerazione dalla legge statale.

Più nel dettaglio, si deve verificare se vi siano forme giuridiche al di fuori del diritto statale, che appartengono al diritto dei privati. Se la risposta è positiva, appare evidente che la volontà regolatrice dello Stato non possa offrire un'immagine completa della realtà, poiché la giuridicità non deriva da una collocazione entro i limi del diritto statale, ma si pone in una posizione parallela, comprendendo anche zone o materie disciplinate dal diritto dei privati<sup>28</sup>.

Se, quindi, può esistere un ordinamento o più ordinamenti all'infuori di quello statale, bisogna però capire quali possano essere i reciproci rapporti. Infatti, due possono essere gli atteggiamenti da parte dello Stato: o lo Stato può far proprio un altro ordinamento, considerandolo rilevante e così riproducendone le norme o facendovi rinvio, con la conseguenza che l'ordinamento scompaia, perché inglobato in quello statale, o può ignorare l'altro ordinamento. In tale ultima ipotesi, l'ordinamento "ignorato" avrà una propria esistenza parallela a quella statale, infatti non potrà esserci una terza alternativa, poiché l'unico caso in cui lo Stato potrebbe vietare un ordinamento è quando quest'ultimo sia costituito da fatti delittuosi ovvero penalmente rilevanti<sup>29</sup>.

Tuttavia tali rapporti non dipendono esclusivamente da una valutazione dello Stato, poiché altrimenti non si potrebbe affermare un'effettiva parità tra quest'ultimo e gli ordinamenti all'infuori dello stesso<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, ristampa, 1963, pp. 18-19.

<sup>28</sup> W. CESARINI SFORZA, *op. ult. cit.*, loc. cit., p. 27.

<sup>29</sup> W. CESARINI SFORZA, *op. ult. cit.*, loc. cit., pp. 33-34.

<sup>30</sup> G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1994/1995, p. 204.

Su tali premesse, il sorgere dell'ordinamento sportivo o degli ordinamenti sportivi discende dall'intensificarsi del movimento associativo tra singoli, che porta alla formazione di nuovi corpi sociali/istituzioni, che, da un lato, trovano la loro origine nel rapporto tra privati, dall'altro lato, hanno scopi e funzioni superindividuali o collettivi<sup>31</sup>.

Tale concezione si basa sull'assunto, di derivazione pluralistico-ordinamentale, secondo cui qualsiasi collettività di persone, che agisca per uno scopo non individuale, ma condiviso, costituisce un corpo sociale in cui la volontà diventa la norma giuridica, ovvero il diritto, in quanto è voluta da tutti i componenti, ma al tempo stesso rappresenta anche il dovere, poiché si impone a ciascun membro. Il rapporto giuridico trae così origine dalla volontà comune, che deriva a sua volta da un fascio di tante volontà quanti sono i membri della comunità. Così il potere non deriva da un qualche collegamento con la sfera statale, ma dal potere statutario proprio della stessa collettività, in quanto espressione della volontà comune che si afferma sopra il singolo<sup>32</sup>.

Viene così abbandonata l'impostazione contrattualistica basata sull'istituto del contratto di adesione, secondo la quale l'iscrizione a una federazione sportiva comportava l'accettazione delle disposizioni poste in precedenza dalla federazione stessa e il conseguente obbligo contrattuale alla loro osservanza<sup>33</sup>, per fornire una sistemazione dogmatica aderente alla tesi della pluralità degli ordinamenti.

Rimane però il problema del rapporto tra ordinamento statale e ordinamento/ordinamenti sportivi.

Secondo Cesarini Sforza le comunità che appaiono rilevanti per lo Stato possono definirsi "aperte" o "allo stato fluido", mentre quelle che possono essere incorporate nell'ordinamento statale o ignorate del tutto, si configurano come comunità "chiuse" o "allo stato solido". Queste ultime si caratterizzano per il fatto di essere dotate di un

---

<sup>31</sup> W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, loc. cit., c. 1383.

<sup>32</sup> W. CESARINI SFORZA, *op. ult. cit.*, loc. cit., 1384.

<sup>33</sup> V. ISOLDI, *Il Jockey Club Italiano e le sanzioni disciplinari del suo regolamento corse*, in *Temì emiliana*, 1933, I, p. 185; C. GIROLA, *Caratteri giuridici del Jockey Club Italiano e del regolamento corse*, in *Temì lombarda*, 1931, p. 523; A. GIOVENE, *Le associazioni di fatto nel diritto privato*, Milano, 1914.

autorità differenziata, rappresentata dalla volontà comune<sup>34</sup>. In tale ultima ipotesi rientrerebbero gli ordinamenti sportivi, poiché sono rappresentati da associazioni variamente costituite da cultori di un dato sport, identificandosi quindi in comunità allo “stato solido”, in cui tutti i membri sono accomunati da una passione condivisa, che genera diritti e doveri al fine di rispettare determinati usi e regole tecniche nell’esercizio della propria attività.

In sostanza, il diritto sportivo sarebbe, da un lato, costituito da leggi c.d. “costituzionali” e/o “amministrative” delle associazioni sportive, con riferimento agli statuti e ai regolamenti come atti tipici della comunità “allo stato solido”, mentre, dall’altro lato, le leggi sportive puramente tecniche rappresenterebbero quella comunità “allo stato fluido”, rispetto alle quali le associazioni a loro volta rappresenterebbero un elemento di differenziazione organizzativa<sup>35</sup>. Da tale ricostruzione deriverebbe che il diritto sportivo, afferente alla attività pratica, sarebbe regolato da un diritto privato delle comunità sportive, alla cui attuazione provvedono direttamente gli organi giurisdizionali delle stesse associazioni, comportando quindi un rapporto di assoluta indipendenza dall’ordinamento statale<sup>36</sup>. Tale indipendenza (che ancora oggi viene rivendicata come autonomia del diritto sportivo) troverebbe conferma nell’indifferenza dello Stato, ad esempio rispetto alle lesioni provocate nell’esercizio di una pratica sportiva che, pur attenendo a posizioni giuridiche dotate di una elevata protezione, quali i diritti della persona umana, risulterebbero sottratte alle sanzioni previste dalla legge penale statale<sup>37</sup>. Come corollario di tale teoria risulta che a ciascuna comunità sportiva organizzata corrisponda un autonomo ordinamento giuridico, risultando così legittimi gli statuti che prescrivono agli associati, in caso di contrasto tra loro o con l’associazione in una materia regolata da quest’ultima, di non avvalersi della giurisdizione statale (la c.d. clausola compromissoria). Correlativamente, se un atleta che si ritenesse leso nei suoi diritti da

---

<sup>34</sup> W. CESARINI SFORZA, *op. ult. cit.*, loc. cit., 1386.

<sup>35</sup> W. CESARINI SFORZA, *op. ult. cit.*, loc. cit., 1390.

<sup>36</sup> W. CESARINI SFORZA, *op. ult. cit.*, loc. cit., 1394.

<sup>37</sup> W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, loc. cit., p. 36.

una decisione dei giudici di gara adisse la giurisdizione statale, il giudice non potrebbe fare altro che attribuire alla pretesa dell'attore un'origine contrattuale, così disconoscendo la propria giurisdizione e di conseguenza l'operatività dell'ordinamento giuridico generale.

Tuttavia, anche seguendo tale teoria, si può veramente definire lo sport come un ordinamento autonomo nel senso di indipendente? Sicuramente non lo è per quelle norme che fanno sì che l'organizzazione sia, come definita dallo stesso Cesarini Sforza, "allo stato solido", ma per le altre norme si può davvero parlare di autonomia? Per riprendere l'esempio compiuto in precedenza sulle sanzioni sportive, è vero che determinate lesioni possono essere giustificate in forza di una scriminante atipica derivante da una involontaria violazione dei regolamenti sportivi, tuttavia ove la violazione sia voluta dall'atleta ovvero vi sia la presenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave vi è la sussistenza di una responsabilità penale dell'atleta<sup>38</sup>, rilevante nell'ordinamento statale. Dunque non sembra potersi parlare di un disinteresse dell'ordinamento statale, quanto piuttosto di una non rilevanza di determinate situazioni, con conseguente assenza di situazioni giuridiche soggettive. Ma un aspetto critico del

---

<sup>38</sup> Nel senso che il riferimento ad un ordinamento particolare come quello sportivo non possa mai comportare la caducazione della tutela giurisdizionale statale, cfr. V. ZINGALES, *Provvedimenti di esclusione di società sportive da campionati agonistici e tutela giurisdizionale statale*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993, pp. 247 ss.; da giurisprudenza costante cfr. Cass. Pen., sez. IV, 30 settembre 2015, n. 44796; Cass. Pen. Sez. V, 17 aprile 2012, n. 38397; Cass. Pen., sez. V, 2 dicembre 2010, n. 10138; Trib. Pavia, 20 ottobre 2009, in *Foro ambrosiano*, 2009, 4, 397 con nota di CAMERA; Cass. Pen., sez. IV, 9 marzo 2009, n. 18981; Cass. Pen., sez. V, 21 settembre 2005, n. 45210, in *CED Cass. Pen.*, 2005, 232723; Cass. Pen., sez. V, 20 gennaio 2005, n. 19473, in *Riv. Pen.*, 2005, 951; Cass. Pen., sez. IV, 7 ottobre 2003, n. 39204, in *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2004, I, 681, con nota di A. MAIETTA, *Lesioni provocate durante una gara di calcio: un Vilnius all'autonomia dell'ordinamento sportivo*; Cass. Pen., sez. V, 2 giugno 2000, n. 8910, in *Riv. Pen.*, 2000, n. 1148; Cass. Pen., sez. III, 25 febbraio 2000, n. 2765, in *Resp. Civ. E prev.*, 2001, 133 con nota di M. MACRÍ, *I limiti all'esercizio dell'attività sportiva in allenamento in caso di sport a violenza necessaria o eventuale*; sempre sul tema in dottrina: D. MARTINELLI, *In tema di responsabilità degli atleti*, in *Giur. It.*, 2006, pp. 590 ss.; M. DELLACASA, *Attività sportiva e criteri di selezione della condotta illecita tra colpevolezza ed antigiuridicità*, in *Danno e resp.*, 2003, pp. 532 ss.; A. NASTASI, *Area tematica: l'intervento penale tra rischio consentito e doveri di lealtà. La tutela penale dell'attività sportiva*, in *Dir. & form.*, 2003, 1263 ss.; L. MONTONERI, *Violenza sportiva*, in *Studium iuris*, 2001, pp. 88 ss.; L. DI PIETROPAOLO, *Note in tema discriminante dell'esercizio dell'attività sportiva*, in *Cass. Pen.*, 2001, pp. 508 ss.; G. DE MARZO, *Responsabilità sportiva e rischio consentito*, in *Danno e Resp.*, 2000, pp. 717 ss.; C. RUSSO, *Lesioni ed attività sportiva*, in *Foro it.*, 2000, pp. 639 ss.; S. SICA, *Lesioni cagionate in attività sportive e sistema della responsabilità*, in *Corriere Giur.*, 2000, pp. 742 ss.

riconoscimento della rilevanza giuridica può rinvenirsi nell'ambito delle controversie disciplinari, soprattutto allorché subentri una rilevanza economica, ovvero sussista un'alterazione significativa dello status di affiliato o di tesserato<sup>39</sup>.

Circa l'identificazione tra rilevanza economica e rilevanza giuridica si è, infatti, esattamente sostenuto che “*un interesse è giuridicamente rilevante in quanto tale e non (soltanto) perché sia connesso con altre situazioni che presentino un elevato valore economico*”<sup>40</sup>; o anche che “*la posizione giuridica esiste solo se esiste una corrispondente disposizione dell'ordinamento giuridico che la disciplina*” e che “*gli interessi economici che gravitano intorno allo sport e le conseguenze patrimoniali che possono derivare dagli atti dell'ordinamento sportivo non sono in quanto tali in grado di creare diritti, interessi, ma nemmeno aspettative*”<sup>41</sup>.

La sussistenza o meno della rilevanza all'interno dell'ordinamento statale porta a conclusioni diverse e contrastanti.

Un'altra caratterizzazione che è stata attribuita allo sport, sempre all'interno della teoria dell'ordinamento come gruppo sociale, e dunque, sottolineandone l'autonomia, è la qualifica di fenomeno sportivo come ordinamento giuridico “liminale”. Con la nozione “liminale” si è inteso esprimere il concetto che il contenuto dell'ordinamento giuridico non possa derivare da elementi inerenti alla propria struttura, ma, diversamente, vada ricercato (come nel caso dell'ordinamento sportivo) all'interno della sociologia, poiché il diritto è solo in grado di “*registrare il concetto in esame, di prenderne atto, magari di fornire proprie qualificazioni particolari o differenziatricie, ma mai di definirlo, vedendosi di conseguenza costretto, a tale scopo, a rinviare ad un'altra disciplina*”<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> L. FERRARA, *Il contenzioso sportivo tra situazioni giuridiche soggettive e principi del diritto processuale*, in *Foro amm. CDS*, fasc. 6, 2009, p. 1591.

<sup>40</sup> F. VALERINI, *Il processo e l'irrilevante giuridico*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2004, pp. 1040 ss.

<sup>41</sup> M. DELSIGNORE, *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un giudice privo della competenza funzionale*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2008, pp. 1145-1146.

<sup>42</sup> R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, loc. cit., p. 21 che riprende il pensiero di M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, pp. 12-13.

E così secondo la teoria di Massimo Severo Giannini gli elementi costitutivi di un ordinamento sono la plurisoggettività, la normazione e l'organizzazione.

Infatti, nel momento in cui si prende in considerazione un gruppo giuridicamente rilevante, due sono le caratteristiche sempre presenti: la normazione e l'organizzazione. Ossia per ogni gruppo giuridicamente rilevante esiste un insieme di norme proprie di tale gruppo, come un complesso di uffici per svolgere le utilità collettive. Il gruppo, per essere considerato tale, deve essere necessariamente composto da una pluralità di persone e quest'ultima caratteristica costituisce la ragion d'essere e di esistere di un ordinamento<sup>43</sup>. Tuttavia, non appare che possa svolgere un ruolo caratterizzante, poiché ovviamente non tutti i gruppi sono degli ordinamenti. Viceversa, la normazione, intesa come insieme ordinato in modo gerarchico di norme, culminanti in alcune regole fondamentali, e l'organizzazione, e così un complesso collegato di persone, di servizi, mossi appunto da finalità organizzative per la creazione di un gruppo normativo, portano a determinare la peculiarità di un ordinamento rispetto a un altro. In conclusione, gli elementi che connotano il concetto di ordinamento giuridico si pongono, tra loro, in un collegamento necessario e consistono nell'esistenza di una pluralità di soggetti definiti da norme e legati da un'organizzazione, venendo così la normazione e l'organizzazione a costituire gli elementi formali dell'ordinamento, a fronte della plurisoggettività, che ne designa la componente sostanziale<sup>44</sup>. Tali caratteristiche assumono concretezza, attraverso “*una normazione sulla plurisoggettività, una normazione sulla normazione, una normazione sull'organizzazione, ed ancora una organizzazione della plurisoggettività, una organizzazione della normazione ed una organizzazione dell'organizzazione*”<sup>45</sup>.

Se, dunque, si dovesse sintetizzare la costruzione gianniniana dell'ordinamento sportivo come ordinamento giuridico, si potrebbe dire che “*l'ordinamento sportivo è un*

---

<sup>43</sup> M.S. GIANNINI, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in loc. cit., p. 228; M. SANINO, *Diritto sportivo*, loc. cit., pp. 24-25, secondo il quale non è concepibile una “ordinamentarietà” al di fuori della socialità e dunque non è configurabile alcun ordinamento senza alterità, senza dualità o molteplicità dei soggetti.

<sup>44</sup> M.S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, loc. cit., p. 240.

<sup>45</sup> A. MASSERA, *Lo sport e il principio della parità delle armi, tra politiche antidoping e diritto della concorrenza*, in *Riv. It. Dir. pubbl. comun.*, 2007, p. 193.

*ordinamento giuridico originario, particolare, dotato di uniformità ed effettività, autonomo, a carattere internazionale*<sup>46</sup>.

Si tratta di: ordinamento originario, in quanto nasce da un'aggregazione spontanea di soggetti accumulati dagli stessi fini ed interessi, che si basa su una propria "legge" fondamentale ovvero la Carta Olimpica del 1894; particolare, invece, per la natura dell'interesse perseguito, organizzato in modo adeguato per il perseguimento dello stesso ed autonomo in quanto ad impianto e svolgimento normativo nella tensione verso le sue finalità fondamentali.

I rapporti, dunque, tra l'ordinamento statale e l'ordinamento sportivo si risolverebbero in un "mutuo non disconoscimento"<sup>47</sup>.

Conseguentemente sin dagli scritti di Cesarini Sforza<sup>48</sup> e Giannini<sup>49</sup>, tutti coloro che si sono occupati dello sport in chiave giuridica hanno preso le mosse dal suo inquadramento quale ordinamento giuridico<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> A. MASSERA, *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, in *Riv. Dir. pubbl.*, 2008, p. 116.

<sup>47</sup> Tale formula è stata espressa da M.S. GIANNINI fin dal suo primo studio in materia: cfr. in tal senso M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in loc. cit., p. 19.

<sup>48</sup> W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1993, I, 1383, e già in *Riv. Dir. Sport.*, 1969, pp. 359 ss.

<sup>49</sup> M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, loc. cit., pp. 10 ss.; M.S. GIANNINI, *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Atti del XIV Congresso internazionale di sociologia*, Roma, 1950, pp. 455 ss.; M.S. GIANNINI, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, loc. cit., pp. 219 ss.; M.S. GIANNINI, *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, loc. cit., pp. 671 ss..

<sup>50</sup> In generale, con riguardo al tema del fenomeno sportivo e dell'ordinamento giuridico, senza alcuna pretesa di completezza, si segnalano: M. COLUCCI (a cura di), *Lo sport e il diritto. Profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Napoli, 2004; C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, Milano, 2000; M. CLARICH, *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi?*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1996, pp. 393 ss.; F. CARDARELLI, *Ordinamento sportivo e potestà normativa regionale*, in *Foro amm. TAR*, fasc. 11, 2006, pp. 3707 ss.; L. DI NELLA, *La teoria della pluralità degli ordinamenti e il fenomeno sportivo*, *ivi*, 1998, pp. 5 ss.; L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999; L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più libertà privata*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, I, 2007, pp. 1 ss.; L. FERRARA, *Giustizia sportiva*, in *Enc. Dir.*, Annali III, 2010, pp. 491 ss.; F. FRACCHIA, *Sport*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XIV, Torino, 1999, pp. 467 ss.; R. FRASCAROLI, *Sport a) Diritto pubblico e diritto privato*, in *Enc. Dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990, pp. 513 ss.; V. FRATTAROLO, *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, II ediz., Milano, 2005; L. GIACOMARDO, *I (difficili) rapporti tra l'ordinamento interno e l'ordinamento sportivo*, in *Dir. Giust.*, 2002, n. 30, pp. 48 ss.; L. GIACOMARDO, *Storie da T.a.r. ... sport. I quattro mesi che hanno sconvolto il calcio*, *ivi*, 2003, n. 31 (inserto speciale), pp. 1 ss.; P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1-2, 2012 pp. 3 ss.; G. GUARINO, *Lo sport quale*

La configurazione in termini di giuridicità dell'ordinamento sportivo ha trovato conferma anche in una storica pronuncia della Corte di Cassazione, ove i giudici di ultimo grado hanno ricordato che *“il fenomeno sportivo, quale attività disciplinata, sia in astratto, che in concreto, visto indipendentemente dal suo inserimento nell'ordinamento statale, si presenta come organizzazione a base plurisoggettiva per il conseguimento di un interesse generale. È un complesso organizzato di persone che si struttura in organi cui è demandato il potere-dovere, ciascuno nella sfera di sua competenza, di svolgere l'attività disciplinatrice, sia concreta, che astratta per il conseguimento dell'interesse generale. È, dunque, un ordinamento giuridico”*<sup>51</sup>.

Se è pur vero che tutti questi elementi sono presenti e intrinseci nel mondo sportivo, il problema di qualificare il fenomeno sport come ordinamento assume grande rilevanza nel momento in cui l'ordinamento viene interpretato come sinonimo di indipendenza. Infatti, se è pur vero che esistono numerosi aspetti del mondo sportivo (ad esempio la c.d. normativa tecnica), che risultano irrilevanti per l'ordinamento generale, è vero d'altra parte che quando il fenomeno sportivo interferisce con i valori generali (statali ed europei) non può che essere soggetto alla relativa disciplina. E non solo: anche

---

*«formazione sociale» di carattere sovranazionale, in Scritti in memoria di Aldo Piras, Milano, 1997, pp. 347 ss.; C. MACRÌ, Associazioni e società sportive, in Enc. Giur., vol. III, Roma, 1998; G. MANFREDI, Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra Pluralismo giuridico e diritto globale, in Dir. Amm., 3, 2012, pp. 299 ss.; G. MANFREDI, Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva, Torino, 2007; A. MARANI TORO, Sport, in Nss. D.I., vol. XVIII, Torino, 1971, pp. 42 ss.; A. MARANI TORO-I. MARANI TORO, Gli ordinamenti sportivi, Milano, 1977; B. MARCHETTI, Lo sport, in S. CASSESE (a cura di), Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale, vol. I, Milano, 2000, pp. 631 ss.; B. MARCHETTI, Ordinamento sportivo, in G. CORSO-V. LOPILATO (a cura di), Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte speciale, vol. II, Milano, 2006, pp. 479 ss.; A. MASSERA, Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale, loc. cit., pp. 115 ss.; G. NAPOLITANO, Sport, in S. CASSESE (diretto da), Dizionario di diritto pubblico, vol. VI, Milano, 2006, pp. 5678 ss.; R. PEREZ, Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport, in Studi in onore di Massimo Severo Giannini, vol. I, Milano, 1988, pp. 507 ss.; A. QUARANTA, Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico statale, in Riv. Dir. sport., 1979, pp. 29 ss.; ID., Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, in Riv. Pen. Ec., 1990, pp. 230 ss.; P. SANDULLI-M. SFERRAZZA, Il giusto processo sportivo, Milano, 2015; M. SANINO, Diritto sportivo, loc. cit.; M. SANINO, Sport, in Enc. Giur., vol. XXX, Roma, 1993.*

<sup>51</sup> Corte di Cassazione, sez. III, 13 febbraio 1978, n. 625, in *Foro it.*, 1978, I, c. 862, con osservazioni di C.M. BARONE.

sotto il profilo dell'organizzazione il mondo dello sport non risulta completamente indipendente. Basta considerare che gli enti esponenziali dell'ordinamento sportivo assumono vesti giuridiche conformi all'ordinamento dello Stato in cui ha sede l'organizzazione sportiva (ad esempio nel nostro Paese il CONI non solo è un ente pubblico, ma è anche parastatale e come tale strettamente collegato allo Stato, esercitando funzioni ad esso spettanti).

Non si deve inoltre dimenticare che anche dal punto di vista della plurisoggettività, tutti i componenti dell'ordinamento sportivo sono altrettanto soggetti dell'ordinamento nazionale. Da quest'ultimo punto di vista le articolazioni sportive nazionali, sebbene conservino comunque, sia pure in misura variabile, un certo margine di potestà auto-organizzativa, tuttavia non possono mai sfuggire completamente dalla sovranità statale, la quale può esplicitarsi in una gamma di interventi che vanno al di là della ipotesi estrema e minima, che si verifica nella situazione in cui non esistano norme statali particolari per la materia sportiva e questa, di conseguenza, si svolga in un regime del tutto privatistico. Dunque, all'ordinamento sportivo nazionale dovrebbe riconoscersi un carattere derivato dalla sfera statale che, però, lascia impregiudicata un'area di competenza della normativa sportiva nazionale e mondiale.

Infatti, l'ordinamento sportivo si articola in due livelli, uno mondiale e uno nazionale. Il primo più correttamente si dovrebbe definire "superstatale", in quanto esso vede come propri soggetti giuridici le persone fisiche e gli enti, ma non gli Stati, che ne rappresentano soltanto una misura spaziale. Non è di tipo territoriale, poiché il territorio non risulta un elemento costitutivo, ma può definirsi originario, poiché fonda la sua efficacia solo su se stesso e dunque ha una piena libertà organizzativa, anche se non è dotato di una vera e propria sovranità. Per tali ragioni, nemmeno l'ordinamento sportivo mondiale può definirsi indipendente, dovendo sottostare a ciò che gli Stati dispongono nell'esercizio della propria sovranità.

Così le articolazioni sportive nazionali, sebbene conservino comunque, sia pure in misura variabile, un certo margine di potestà auto-organizzativa, che deriva

dall'ordinamento sportivo mondiale, tuttavia non possono sfuggire alla sovranità statale. Quest'ultima può esplicarsi in una serie di interventi racchiusi tra un minimo, in cui non esistono norme statali che si occupano di un particolare ambito della materia sportiva permettendo la prevalenza del regime privatistico, ad un massimo nel caso in cui gli istituti sportivi siano completamente attratti nell'orbita statale. Dunque, non si può parlare in termini di conflitto fra i due ordinamenti, ma essi dovrebbero essere inquadrati all'interno di un sistema gerarchicamente ordinato<sup>52</sup>. L'ordinamento sportivo non si troverebbe così in una posizione né di indifferenza, né di antitesi rispetto all'ordinamento statale, poiché da parte di quest'ultimo vi è un riconoscimento, che fa sì che non si possa parlare di autonomia nel senso di indipendenza dello sport.

Vi sarebbe così un'area coperta solo da norme di matrice statale, un'area di norme proprie degli ordinamenti sportivi, non rilevanti per l'ordinamento statale ed, in ultimo, una zona intermedia apparentemente di contrasto dove le due normazioni entrano in contatto. Tale ultima area si suddividerebbe in norme dell'ordinamento sportivo, che contengono qualificazioni giuridiche di fatti divergenti da quelle poste da norme statali, norme che fanno derivare situazioni giuridiche differenti e norme che stabiliscono misure giuridiche differenti per la tutela dei diritti<sup>53</sup>. Tuttavia, si tratterebbe di un contrasto solo apparente, perché nel momento in cui un ordinamento riconosce l'altro, vengono riconosciuti anche i limiti entro il quale quest'ultimo possa produrre i propri effetti.

#### **1.4 Una prima critica al carattere giuridico ordinamentale del fenomeno sportivo: ordinamento tecnico e ordinamenti sociali.**

Se è pur vero che il fenomeno sportivo nasce da una struttura associativa, che costituisce una comunità organizzata, tuttavia, secondo Furno non basterebbe tale

---

<sup>52</sup> L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, loc. cit., p. 92. Nel senso che allo stesso fatto il diritto possa attribuire una pluralità di qualificazioni attraverso più norme e fini diversi, cfr. P. PERLINGERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1991, pp. 230 ss.

<sup>53</sup> M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, loc. cit., pp. 26-27.

caratteristica per ricondurlo alla nozione di ordinamento giuridico<sup>54</sup>. Infatti, sarebbe più agevole partire, in riferimento al mondo sportivo, dal concetto di autonomia negoziale o di autoregolamento degli interessi<sup>55</sup>. Tuttavia, l'elemento caratterizzante del fenomeno sportivo, non sarebbe né la sopra richiamata natura associativa, né l'organizzazione che lo contraddistingue, ma l'aspetto tecnico-agonistico ovvero l'esercizio effettivo di una pratica sportiva. Lo sport, così considerato, non sarebbe nient'altro che un complesso o un sistema di giochi<sup>56</sup>.

Seguendo tale *iter* logico, ne deriva inevitabilmente che vi sia una netta separazione tra il gioco e il diritto, con una vera e propria incompatibilità tra i due fenomeni, sicché la presenza dell'uno comporta automaticamente la cessazione e la negazione dell'altro. Per tale ragione allora lo sport non solo non potrebbe essere ricondotto alla nozione di ordinamento giuridico, ma nemmeno all'interno della c.d. autonomia negoziale e dunque a una sua qualificazione come contratto<sup>57</sup>.

All'interno del mondo dello sport vi sono così azioni, comportamenti, situazioni e relazioni umane che sono sciolte da ogni vincolo economico-giuridico, con la conseguente constatazione che l'ordine sociale di derivazione giuridica si ferma davanti al fenomeno ludico, fonte, a sua volta, di una diversa organizzazione sociale. In tale ultima organizzazione sociale la gerarchia dei valori rivestirebbe un significato autonomo ed esplicherebbe i suoi effetti solo nel relativo ambito, risultando inapplicabile e priva di efficacia all'infuori del proprio ambito ludico.

Si arriva così a una concezione di ordinamento tecnico autonomo, con una propria organizzazione e propri istituti, senza che però vi sia una connotazione giuridica<sup>58</sup>. Tale mancanza di diritto fa sì che vi sia un'autonomia tra autorità statale e autorità sportiva, poiché all'“*ordinamento giuridico sarebbe precluso esprimersi in merito al carattere*

---

<sup>54</sup> C. FURNO, *Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Riv. Trim. dir. proc. Civ.*, 1952, p. 665.

<sup>55</sup> C. FURNO, *op. cit.*, loc. cit., p. 636.

<sup>56</sup> C. FURNO, *op. cit.*, loc. cit., p. 640.

<sup>57</sup> C. FURNO, *op. cit.*, loc. cit., p. 641.

<sup>58</sup> C. FURNO, *op. cit.*, loc. cit., p. 656.

*sportivo di un fatto, dovendo limitarsi ad assumere il medesimo come un dato, ossia così come si presenta a seguito di un percorso di formazione compiuto all'interno dell'ordine suo proprio*<sup>59</sup>.

Tuttavia, sempre partendo dal concetto di tecnico/agonistico come caratteristica fondamentale del fenomeno sportivo, altra dottrina è pervenuta ad un recupero degli aspetti giuridici. E così Carnelutti ha ipotizzato che l'agiuridicità del fenomeno sportivo non risulti da un processo logico, quanto da una scelta operata dallo stesso diritto, nella convinzione che si tratti di uno dei settori della vita sociale che meno necessitano di un intervento in chiave giuridica<sup>60</sup>. Si arriverebbe così a una pluralità di ordinamenti, ma non giuridici, quanto sociali, che solo una volta unificati potrebbero essere idonei a fondare un ordinamento giuridico. Quest'ultimo, in quanto tale, sarà così composto da un livello sovrano e da una gerarchica suddivisione di livelli subordinati, in modo che la giuridicità sussisterà solo nel momento in cui i diversi ordinamenti sociali saranno collegati tra di loro<sup>61</sup>.

### **1.5 Il ritorno all'ordinamento giuridico sportivo: l'ordinamento "di liberazione".**

Ma dalla stessa caratteristica ludica, propria dell'ordinamento sportivo inteso come fenomeno sociale, si può ricondurre la teoria dello sport come ordinamento di "liberazione", ovvero come la nascita dell'ordinamento dall'esigenza dell'uomo di liberarsi da un gioco sregolato, istintivo e spontaneo<sup>62</sup>.

Non solo l'ordinamento sportivo, ma tutti gli ordinamenti culturali avrebbero, dunque, origine ludica. Per quanto riguarda, però, l'ordinamento sportivo esso risulterebbe formato da molteplici elementi, quali il movimento, il gioco, l'agonismo, ma

---

<sup>59</sup> R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, loc. Cit., p. 21 che riprende il pensiero di C. FURNO, *op. cit.*, loc. cit., p. 657.

<sup>60</sup> F. CARNELUTTI, *Figura giuridica dell'arbitro sportivo*, in *Riv. Dir. proc.*, 1953, p. 29.

<sup>61</sup> F. CARNELUTTI, *Appunti sull'ordinamento giuridico*, in *Riv. Dir. proc.*, 1964, p. 366.

<sup>62</sup> I. MARANI TORO-A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, loc. cit., p. 411 e a p. 414 "gli uomini gareggiano per migliorare sempre più il modello dei comportamenti della loro vita sino a raggiungere quello previsto e disciplinato nei fini e nelle leggi di Dio, con il quale potranno conseguire la liberazione totale".

anche dall'istituzionalità che deriva dalla necessità di creare un organismo che assicuri il rispetto delle regole e accerti il risultato<sup>63</sup>. Per tali ragioni è fondamentale il passaggio da una situazione c.d. pre-sportiva (ovvero di agonismo occasionale, in cui non vi sono gli elementi tipici di ogni ordinamento, poiché non vi è l'elemento della c.d. plurisoggettività in quanto ogni soggetto è da considerare a se stante, né l'organizzazione e la normazione, essendo l'attività posta in essere dettata dall'istinto individuale e non da regole collettive), a un agonismo programmatico<sup>64</sup>.

Si ritorna così a una lettura in chiave giuridica dello sport. Ed infatti, proprio nella gara sarebbero riscontrabili tutti gli elementi che caratterizzano un ordinamento giuridico: per quanto riguarda l'elemento soggettivo, esso sarebbe costituito dagli atleti, dagli arbitri e da tutti coloro che militano nell'organizzazione dell'evento; l'organizzazione risulterebbe dallo svolgimento della gara e dall'applicazione delle regole; nella normazione rientrerebbero tutte le norme che permettono lo svolgimento della gara secondo modalità prestabilite.

In sostanza i soggetti sportivi appaiono liberi di fissare le proprie regole tecniche di svolgimento della gara, senza possibilità di intrusioni da parte dell'ordinamento generale, poiché tali regole si ispirano al fine ludico che lo caratterizza. Tale fine ludico pur non essendo incompatibile con il diritto, risulterebbe peraltro impermeabile all'ordinamento generale.

L'organizzazione dello sport programmatico andrebbe così considerata come un ordinamento giuridico composto dalle istituzioni della comunità degli sportivi, quali le federazioni internazionali e nazionali, dai soggetti che danno vita a tale istituzioni e dalle norme che ne permettono il funzionamento. Ad ogni specialità sportiva sarebbe inoltre riconducibile un ordinamento ludico, che consisterebbe nell'impegno di tutti i soggetti coinvolti al miglioramento degli interessi sportivi e che potrebbe sussistere solo se tale ordinamento fosse dotato di autonomi poteri legislativi, giurisdizionali ed esecutivi<sup>65</sup>,

---

<sup>63</sup> I. MARANI TORO-A. MARANI TORO, *op. cit.*, loc. cit., pp. 55-61.

<sup>64</sup> I. MARANI TORO-A. MARANI TORO, *op. cit.*, loc. cit., pp. 62-63.

<sup>65</sup> I. MARANI TORO-A. MARANI TORO, *op. cit.*, loc. cit., p. 449.

arrivando così a creare un'organizzazione complessa e mondiale in cui “*l'ordine di svolgimento del gioco diventa un ordinamento giuridico*”<sup>66</sup>.

Seguendo tale ricostruzione, l'ordinamento generale sarebbe espressione della vocazione utilitaristica dell'uomo, mentre la normazione sportiva risulterebbe espressione di quella ludica, con un possibile conflitto tra normazioni, che implicherebbe un conflitto tra ordinamenti giuridici. In tale contesto lo Stato dovrebbe astenersi da ingerenze nel sistema giuridico sportivo, poiché altrimenti assumerebbe una inammissibile posizione di giocatore, snaturando i giochi sportivi programmatici che, nella teoria in esame, arrecano benefici solo se svolti nella forma di ordinamenti sportivi<sup>67</sup>. Così, da un lato l'ordinamento statale potrebbe non consentire l'attuazione dell'agonismo programmatico, ma dall'altro se invece lo consente, deve lasciare che detta attività sia organizzata e curata dagli sportivi, attraverso un ordinamento giuridico separato. E, così, una volta acconsentita l'attività agonistica, le norme di diritto generale, per poter entrare a far parte degli ordinamenti sportivi o *rectius* dell'ordinamento sportivo di riferimento, devono essere recepite da quest'ultimo ed interpretate alla luce dei propri principi.

La teoria analizzata non solo riconduce il fenomeno sportivo a un ordinamento giuridico, ma, una volta riconosciuta la sussistenza di tale ordinamento, quest'ultimo è ritenuto, in caso di contrasto, prevalente ed autonomo rispetto all'ordinamento statale.

### **1.6 Cambio di visuale: criticità delle impostazioni basate sulla teoria della pluralità degli ordinamenti.**

La critica verso le impostazioni che basano le proprie teorie sulla pluralità degli ordinamenti muove dall'idea che il concetto di istituzione sia concepito come un fenomeno a cui si possono attribuire una molteplicità di significati, compromettendone così la possibilità e capacità di fornire una ricostruzione esatta della realtà giuridica<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> I. MARANI TORO-A. MARANI TORO, *op. cit.*, loc. cit., p. 451.

<sup>67</sup> I. MARANI TORO-A. MARANI TORO, *op. cit.*, loc. cit., p. 452.

<sup>68</sup> S. CASSESE, *Istituzione: un concetto ormai inutile*, in *Pol. Dir.*, 1979, pp. 53 ss.

L'impostazione istituzionalistica comporterebbe così una collocazione del fenomeno giuridico sul piano meramente storico, senza riuscire a cogliere la realtà nella sua concretezza ovvero nel suo evolvere dinamico<sup>69</sup>.

In particolare rispetto alla teoria del "diritto dei privati"<sup>70</sup> è stato rilevato che vi sia un'incongruenza logica, poiché dopo aver avallato una visione "verticale" del mondo del diritto, tale teoria sembra ritornare a una prospettiva orizzontale, per affermare che il diritto dei privati, essendo di formazione parallela rispetto allo Stato, non trova in quest'ultimo la propria giuridicità<sup>71</sup>.

Per quanto riguarda invece la successiva applicazione della teoria pluralistico-ordinamentale, basata sul concetto di ordinamento nella sua accezione "liminale"<sup>72</sup>, tale costruzione è risultata sotto alcuni aspetti contraddittoria. Infatti, se da un lato è parsa addirittura "eccessiva", poiché riconducendo il fenomeno sportivo ad un ordinamento di tipo "diffuso", ovvero in cui non serve un atto formale per accedervi, è sufficiente il mero svolgimento di fatto dell'attività fisica, dall'altro lato è apparsa troppo "restrittiva", perché porta ad escludere l'insieme di coloro che praticano uno sport in modo indipendente, non tenendo conto che il fenomeno sportivo è costituito anche dalla pratica individuale e amatoriale, che ugualmente dovrebbe essere degna di tutela<sup>73</sup>. Non solo, ma riconducendo la naturale risoluzione dei conflitti tra norme al diritto dello Stato, non risulta averne tratto le conclusioni che dovrebbero derivarne, poiché implicherebbe che detti contrasti non siano riconducibili alla categoria del "*concorso tra normazioni contrastanti*"<sup>74</sup>, che a sua volta presupporrebbe una relazione di reciproca estraneità tra

---

<sup>69</sup> L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, loc. cit. p. 69; L. DI NELLA, *La teoria della pluralità degli ordinamenti e il fenomeno sportivo*, loc. cit., 1998, pp. 5 ss.; L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'unitarietà e sistematicità dell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999, pp. 25 ss.; A. CATANIA, *Argomenti per una teoria dell'ordinamento giuridico*, loc. cit., p. 137 che ritiene che porre l'accento solo sull'aspetto strutturale e statico del fenomeno giuridico impedisca di apprezzare la dimensione del diritto e le potenzialità di trasformazione in esso connaturate.

<sup>70</sup> Su tale teoria si veda par. 1.3.

<sup>71</sup> L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, loc. cit. p. 86.

<sup>72</sup> Su tale teoria si veda par. 1.3.

<sup>73</sup> L. DI NELLA, *op. ult. cit.*, p. 99.

<sup>74</sup> M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, cit., p. 27.

gli stessi. Viceversa detta impostazione, “*coerentemente con la constatazione secondo cui la normazione sportiva pur nell’autonomia riconosciuta, sarebbe comunque gerarchicamente inserita nel sistema delle fonti, risultando, di conseguenza, soggetta al potere di conformazione del diritto statale*”<sup>75</sup>, implica l’applicazione di modalità di risoluzione dei conflitti tra norme appartenenti al medesimo ordinamento.

Non solo, ma anche l’applicazione giurisprudenziale della teoria della pluralità degli ordinamenti al fenomeno sportivo risulterebbe inadeguata, andando a individuare un’area di totale autonomia dell’ordinamento sportivo nei rapporti di natura tecnica connessi alla regolamentazione interna dello stesso ordinamento, ma lasciando la competenza giurisdizionale al giudice amministrativo (in caso di interessi legittimi) o al giudice ordinario (se si tratta di rapporti di diritto soggettivo) nel caso in cui si tratti di fattispecie legate all’espletamento della funzione amministrativo-organizzativa delle istituzioni sportive o nei rapporti tra i soggetti dell’ordinamento stesso<sup>76</sup>. Infatti, l’affermata irrilevanza per l’ordinamento generale della c.d. normativa tecnica, che produrrebbe così efficacia meramente interna, non dovrebbe comunque legittimare l’abdicazione della sovranità e la conseguente sospensione del potere statale<sup>77</sup>, in quanto comunque la rilevanza giuridica di tali norme deriva dal fatto che il potere di emanarle risulta normativamente previsto (dallo Stato) a favore degli enti pubblici sportivi<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, loc. cit., p. 21 che riprende il pensiero di L. DI NELLA, *op. ult. cit.*, p. 92. Cfr. nel senso che lo Stato rappresenti un punto di convergenza di tutte le determinazioni giuridiche debbano riferirsi P. MIRTO, *Il sistema normativo dell’organizzazione dello sport nell’ordinamento giuridico*, in *Riv. Dir. sport.*, 1949, p. 22.

<sup>76</sup> Cfr. Corte di Cassazione, Sez. Un., 26 ottobre 1989, n. 4399, in *Foro it.*, I, c. 899, con nota di G. CATALANO, *Ordinamento sportivo e sindacabilità: le sezioni unite sul “parquet”*; Corte di Cassazione, Sez. Un., 9 maggio 1986, nn. 3091 e 3092, *ivi*, 1986, I, rispettivamente c. 1251 e 1257; Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, ord. 9 ottobre 1993, *ivi*, 1994, III, c. 511.

<sup>77</sup> Cfr. G. VIDIRI, *Il “caso Catania”: i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Foro it.*, 1994, c. 511 ss., che ricorda come “*qualsiasi processo di rafforzamento delle autonomie, anche il più esteso, non può mai portare l’abbandono da parte dell’ordinamento statale del nucleo di regole e principi fondamentali che, per il loro carattere unificante, non sopportano limitazioni di alcun genere e a cui rinuncia si traduce in una negazione delle funzioni e dei poteri sovrani dello Stato*”.

<sup>78</sup> L. DI NELLA, *op. ult. cit.*, p. 107.

Parrebbe, dunque, contraddittorio parlare di irrilevanza “*là dove, per un verso, l’ordinamento generale ha al contrario interessi rilevanti anche allo svolgimento delle attività sportive e, per l’altro, gli interessi privati coinvolti sono certamente meritevoli di tutela*”<sup>79</sup>. Infatti, la pratica sportiva costituisce un primario interesse e fine dello Stato, in una c.d. «coincidenza di obiettivi»<sup>80</sup> che ha comportato, anche se giustificati da situazioni contingenti, numerosi interventi del legislatore in materia<sup>81</sup>.

Anche a voler ragionare in termini di opportunità e necessità di rafforzare le autonomie, la dottrina ha evidenziato come difficilmente ci si potrebbe spingere fino ad una abdicazione da parte dello Stato di quel nucleo minimo di principi e di regole che, in virtù del loro carattere fondamentale, non possono subire limitazioni<sup>82</sup>. Infatti, “*le regole dettate dalle comunità sportive per disciplinare le loro attività –siano esse di organizzazione, di comportamento, o tecniche– hanno, nell’ordinamento dello Stato, potenzialmente la stessa rilevanza che hanno le regole di ogni altra comunità che rientri nel catalogo delle formazioni sociali riconosciute e garantite dallo Stato*”<sup>83</sup>.

In realtà la parte della dottrina, che aveva affermato che i regolamenti federali erano in grado di regolare, sotto qualsiasi aspetto, le situazioni soggettive e oggettive dello sport, era stata influenzata dalle federazioni sportive operanti in una sostanziale *deregulation* che aveva consentito loro di provvedere autonomamente alle proprie esigenze, anche quelle connesse alla risoluzione dei conflitti<sup>84</sup>. Tuttavia, “*a decorrere dagli anni Settanta, cominciarono a confluire nello sport, e segnatamente nel calcio, interessi d’ordine economico e lavoristico che ricevevano tutela primaria ed*

---

<sup>79</sup> L. DI NELLA, *op. ult. cit.*, p. 106.

<sup>80</sup> M.T. SPADAFORA, *Diritto del lavoro sportivo*, Torino, 2004, 2, p. 127.

<sup>81</sup> L. GIACOMARDO, *Sanzioni disciplinari sportive e rapporti tra ordinamenti*, in *giustiziasportiva.it*, 2014, 2, p. 127.

<sup>82</sup> G. VIDIRI, *Autonomia dell’ordinamento sportivo, vincolo di giustizia e azionabilità dei diritti in via giudiziaria*, in *Corriere giur.*, 2007, 7, pp. 1115 ss.; P. SANDULLI-M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, loc. cit., p. 5.

<sup>83</sup> R. CAPRIOLI, *Il significato dell’autonomia nel sistema delle fonti nel diritto sportivo nazionale*, in *Nuova giurispr. Civile comm.*, 2007, II, p. 285.

<sup>84</sup> P. MIRTO, *L’organizzazione sportiva italiana. Autonomia e specialità del diritto sportivo*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1959, p. 352.

*irrinunciabile nell'ordinamento generale, ed i tesserati e le affiliate presero man mano coscienza che nessuno status endoassociativo poteva far da velo al diritto, loro costituzionalmente garantito quali cittadini, di rivolgersi alla magistratura per la tutela delle loro ragioni, il mito dell'impenetrabilità statale dello sport entrò in crisi*<sup>85</sup>.

Appare dunque come corollario di tale tesi che l'ordinamento sportivo rinviene le sue fonti sia nell'ambito statale, sia nella sfera di autonomia dei privati e degli enti pubblici, senza che ciò possa legittimare il ricorso alla pluralità degli ordinamenti. Tale teoria, infatti, risulterebbe superflua, in quanto l'autonomia pubblica e privata sarebbe già in grado da sola di esprimere in modo preciso e completo il pluralismo che caratterizza lo Stato moderno attraverso il riconoscimento di fonti normative diverse da quelle statali, collocate non solo al suo interno, ma anche all'esterno come dimostrano gli artt. 2, 7, 11 e 35 della Costituzione<sup>86</sup>.

Viene dunque così riconosciuto un potere di autoregolamentazione entro i limiti e i fini previsti dallo stesso ordinamento statale<sup>87</sup>. Infatti, non può essere trascurato che la regolamentazione nel c.d. ordinamento sportivo sia limitata fundamentalmente alla normazione tecnico-sportiva, che allo Stato appare in linea di principio irrilevante. Tutta la restante regolamentazione, poiché i gruppi sportivi sono organizzati in associazioni semplici o complesse<sup>88</sup>, è normazione dell'ordinamento generale, essendo o di fonte negoziale (nella prospettiva privatistica) o di fonte legislativa (nella prospettiva

---

<sup>85</sup> A. DE SILVESTRI, *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in P. MORO (a cura di), *La giustizia sportiva*, Forlì, 2004, p. 84.

<sup>86</sup> L. DI NELLA, *op. ult. cit.*, pp. 128-129.

<sup>87</sup> Cfr. P. MIRTO, *op. cit.*, loc. cit., p. 24, secondo cui gli enti e gli organismi sportivi si riflettono nell'ordinamento dello Stato attraverso i legami che si creano tra questi soggetti, che vivono *de jure proprio*, e lo Stato, il quale ha riconosciuto loro l'autonomia attribuendo valore giuridico all'attività normativa degli stessi. Ne deriva, così, che il diritto sportivo sia una *species* dell'ordinamento giuridico dello Stato, al quale quest'ultimo rinvia per la soluzione delle questioni inerenti all'organizzazione amministrativa e alla disciplina tecnica dello sport.

<sup>88</sup> Cfr. F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, pp. 372 ss. secondo il quale non è chiaro come mai, un atto, ad esempio degli ordini professionali (valutati alla stregua di fenomeni *pseudo-ordinamentali*) debba essere inquadrato «nel sistema normativo statale, ma senza che vi sia la possibilità di limitarsi alla sola normativa del gruppo, alla cui organizzazione sono imputabili», mentre simile possibilità sia viceversa data a uno statuto di una federazione sportiva. Sempre tra ordini professionali e ordinamento sportivo si veda G. MANFREDI, *ult. op. cit.*, loc. cit., pp. 101-116.

pubblicistica)<sup>89</sup>. E che non vi sia nessun conflitto tra norme, ma che sia questione di invalidità o di antinomie risolvibili, lo si evince anche dal fatto che la dottrina è divisa nel ritenere l'ordinamento sportivo come ordinamento originario<sup>90</sup> o come ordinamento derivato<sup>91</sup>.

Tuttavia, parlare di ordinamento derivato appare una contraddizione in termini, poiché se la giuridicità deriva dallo Stato, la teoria ordinamentale finirebbe per rinnegare se stessa<sup>92</sup>.

Mentre l'originarietà dell'ordinamento sportivo è intesa sia come complesso di ragioni sulle quali l'ordinamento sportivo si sarebbe formato (ovvero sull'organizzazione delle gare e la fissazione delle regole sportive, di cui i gruppi sportivi sono «esclusivamente competenti»), sia come funzionale al fatto che i gruppi sportivi, in quanto proiezioni dell'individuo, godono di libertà inviolabili riconosciute e pertanto

---

<sup>89</sup> L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, loc. cit., p. 13.

<sup>90</sup> Cfr. tra i tanti G. NAPOLITANO, *Sport*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol IV, Milano, 2006, p. 5678; R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto sportivo*, Napoli, 1997, p. 3; ma già W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1993, I, 1383, già in *Riv. Dir. Sport.*, 1969, p. 384 secondo il quale l'indipendenza dell'ordinamento sportivo da quella statale deriva da una sorta di "stato civile" dei giocatori che sta alla base di tutti i rapporti personali nell'ambito sportivo: fonte di diritti e obblighi che non scaturiscono da un rapporto contrattuale. Altra caratterizzazione del mondo sportivo è la "personalità sportiva" rappresentata dalla licenza o dalla tessera che influisce sulla possibilità di partecipare alle gare, nonché sul riconoscimento dei relativi risultati. Circa la pretesa di originarietà da parte di ogni ordinamento giuridico cfr. P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Bari, 2003, pp. 31 ss., par. 39; P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1-2, 2012, p. 5 dove ritiene che "perché la nozione di ordinamento giuridico, espressione di una costruzione autenticamente pluralistica del 'giuridico', implica il necessario riferimento alla vita di comunità autenticamente originarie, nel senso di non-derivate"; F. MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti*, in ID., *Legge-Ordinamento giuridico-Pluralità degli ordinamenti*, Milano, 1985, pp. 212, 219, 257 e *passim* e F.P. LUISO, *op. cit.*, loc. cit., pp. 372 ss. (nota 49 per riferimenti dottrinali), i quali ritengono che la giuridicità in sé non può che essere originaria e che ciascun ordinamento è e non può che essere originario.

<sup>91</sup> Fra i tanti cfr. A. MANZELLA, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993, p. 4, nota 5; B. MARCHETTI, *Lo sport*, loc. cit., p. 634; M. ANTONIOLI, *Sui rapporti fra la giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2005, p. 1034; M. SPASIANO, *Sport professionistico, giustizia sportiva e sindacato del giudice*, in «[www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)», 7, 2006; I. DEL GIUDICE, *La Corte di Giustizia delle Comunità europee si pronuncia sulla possibile rilevanza esterna delle norme sportive (in margine alla sentenza della Corte di Giustizia 18 luglio 2006, causa C-519/04P)*, in «[www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)».

<sup>92</sup> L. FERRARA, *op. ult. cit.*, in loc. cit., p. 13; P. GROSSI, *op. ult. cit.*, loc. cit., p. 5.

pre-esisterebbero in senso temporale allo stesso Stato. Tuttavia, se così si deve intendere il termine ordinamento, allora si dovrebbe aggiungere all'assurda conclusione che tutte le formazioni sociali garantite dall'art. 2 Cost. rappresenterebbero degli ordinamenti (originari)<sup>93</sup>.

### 1.7 Ordinamento sportivo come mera espressione linguistica di gruppo sociale organizzato.

L'art. 2 della Carta Fondamentale<sup>94</sup>, con una significativa discontinuità rispetto alle costituzioni dell'età liberale, sancisce il principio pluralistico, garantendo e tutelando le formazioni sociali, in quanto funzionali alla tutela dei diritti inviolabili del singolo<sup>95</sup>, comportando così che il principio pluralistico sia strumentale all'attuazione del principio personalistico<sup>96</sup>.

Questi principi trovano un proprio equilibrio attraverso due fattori. Il primo è costituito da una sostanziale libertà delle associazioni di dettare da sé le norme che regolano la loro esistenza e i rapporti tra i loro associati. Tale libertà è riconosciuta, non solo dalla Costituzione attraverso il principio pluralistico<sup>97</sup>, ma anche nel comma 1 art. 36 del Codice Civile («*L'ordinamento interno e l'amministrazione delle associazioni non*

---

<sup>93</sup> Cfr. L. FERRARA, *op. ult. cit.*, in loc. cit., p. 15, nota 60 dove ritiene che tale conclusione possa ritenersi possibile solo nel caso in cui si neghi l'utilità concettuale della nozione di ordinamento. Mentre circa il carattere originario ed indipendente dell'ordinamento sportivo quale formazione sociale, G. GUARINO, *op. cit.*, loc. cit., pp. 347 ss.

<sup>94</sup> Il disposto dell'art. 2 Cost. è c.d. "a fattispecie aperta" ovvero è stato concepito per garantire una copertura al massimo livello di diritti anche se non contemplati esplicitamente, ma che vengono ritenuti come inviolabili dalla coscienza collettiva con riferimento alla formazione sociale in cui ciascuno svolge la propria personalità. Cfr. C. PARRINELLO, *Attività sportiva e sviluppo della persona*, in *Dir. Fam. Pers.*, 1991, p. 741 ss.

<sup>95</sup> G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, loc. cit., p. 300.

<sup>96</sup> Su tale punto la dottrina costituzionalistica appare concorde. Cfr. fra i tanti L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1988, p. 566; E. TOSATO, *Persona, società intermedie e Stato*, Milano, 1989, pp. 225 ss.; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989, pp. 190 ss.; V. CRISAFULLI-L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 115.

<sup>97</sup> La giurisprudenza costituzionale non fornisce indicazioni univoche, per una valutazione dei diversi orientamenti cfr. L. FERRARA, *Enti pubblici ed enti privati dopo il caso I.P.A.B.: verso una rivalutazione del criterio sostanziale di distinzione?*, in *Riv. Trim. dir., pubbl.*, 1990, pp. 446 ss.

*riconosciute come persone giuridiche sono regolate dagli accordi degli associati»), a condizione, però, che non vengano lesi i diritti inviolabili di chi fa parte di dette associazioni<sup>98</sup>. Il secondo deriva, invece, da un orientamento della Cassazione degli anni '70, per cui gli ordinamenti delle associazioni sono stati tradotti in termini comprensibili dal diritto statale, ovvero come espressione dei rapporti contrattuali degli associati<sup>99</sup>. Si tratta, dunque, di un'autonomia, ma che non può tradursi in autodichia, poiché è un "rapporto di integrazione" quello "che sussiste fra l'ordinamento giuridico statale e gli ordinamenti autonomi delle formazioni sociali operanti secundum o praeter legem nell'ambito dello Stato italiano"<sup>100</sup>.*

In conclusione, rispetto all'aspetto organizzativo, l'attività sportiva esprime valori connessi all'esercizio della pratica fisica e ai diritti ad essa collegati, già tutelati dal suddetto art. 2 Cost. in quanto espressione della personalità umana, potendo anche essere dedotta in contratto quale prestazione lavorativa, determinando così l'applicabilità degli artt. 35 ss. Cost. in tema di tutela del lavoro<sup>101</sup>. Dunque, anche per l'attività sportiva devono essere garantiti, attraverso l'intervento dello Stato, i diritti inviolabili dell'uomo e i principi di uguaglianza formale e sostanziale ex art. 3 Cost., la tutela della salute ex art. 32 Cost.<sup>102</sup> e del lavoro ex art. 35 Cost., nonché i principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione dettati dall'art. 97 Cost. Per quanto riguarda la tutela della salute è interessante sottolineare, oltre alla necessità di verifica dell'idoneità psico-fisica dell'atleta ai fini della partecipazione alle competizioni agonistiche, quanto sia sempre più importante garantire la vigilanza e il controllo per evitare alterazioni

---

<sup>98</sup> G. MANFREDI, *op. cit.*, loc. cit., p. 301.

<sup>99</sup> Cfr. tra i tanti F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1976, *passim*; M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975.

<sup>100</sup> A. PIZZORUSSO, *Persone fisiche*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1988, p. 213.

<sup>101</sup> R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, loc. cit., pp. 46-47.

<sup>102</sup> Sull'indisponibilità del diritto alla salute in ambito sportivo cfr. Cass. Civ., sez. lav., 30 agosto 2000, n. 11404, in *Riv. Dir. Sport.*, 2001, p. 204; in tema cfr. P. RAIMONDO, *La tutela della salute nelle attività sportive*, in *Sanità pubbl.*, 2002, p. 1183 ss.; P. CIANNELLA, *La tutela della salute nell'attività sportiva: aspetti prevenzionali e previdenziali*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1985, p. 409.

illegittime delle gare, tramite l'uso di sostanze chimiche<sup>103</sup>. Dunque, tale situazione giuridica soggettiva, non è riconducibile soltanto al diritto di ogni uomo di svolgere un'attività motoria per raggiungere il proprio benessere fisico, ma costituisce anche un diritto per l'atleta di ricevere un'adeguata assistenza medico-sportiva<sup>104</sup>, cui si accompagna il divieto di assumere sostanze che possano ledere la salute.

Infine, anche in considerazione del sempre maggiore sviluppo del professionismo nello sport, sembra legittimo invocare l'art. 4 Cost. che, proclamando il diritto al lavoro e alla libera scelta di un'attività che concorra al progresso materiale e/o spirituale della società, può essere inteso come un rinvio implicito all'attività sportiva<sup>105</sup>.

Quanto all'aspetto associativo-individuale, i profili che emergono sono la tutela della persona umana nelle formazioni sociali ex art. 2 Cost., nonché la libertà di associazione ex art. 18 Cost<sup>106</sup>. Quest'ultima comporta la tutela di ogni forma di organizzazione sportiva, intesa come il risultato dell'esercizio libero di un diritto riconosciuto dalla Costituzione<sup>107</sup>. Infatti, il fenomeno associativo non solo caratterizza la struttura dello sport, ma anche la pratica stessa dello sport, poiché anche laddove un atleta pratici lo sport in maniera ludico-ricreativa, comunque va a rispettare delle regole stabilite dall'ente associativo sportivo di vertice<sup>108</sup>.

---

<sup>103</sup> M. COCCIA-A. DE SILVESTRI-O. FORLENZA-L. FUMAGALLI-L. MUSUMARRA, *Diritto dello sport*, Firenze, 2004, pp. 101-102; G. ARIOLLI, *I reati in materia di doping*, in *Giur. mer.*, 2006, pp. 52 ss.; V. CARDILE-D. CHINDEMI, *Doping e tutela sanzionatoria dell'attività sportiva: profili di responsabilità*, in *Resp. Civ. prev.*, 2006, pp. 182 ss.; S. PAGLIARA, *La tutela della salute nelle attività sportive e il divieto di doping*, in *Rass. Avv. St.*, 2004, pp. 415 ss.; P.P. MENNEA, *Il doping nello sport: normativa nazionale e comunitaria*, Milano, 2009.

<sup>104</sup> A. ALBANESI, *Tutela sanitaria delle attività sportive*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1971, pp. 385 ss.; C. BOTTARI, *Attività motorie e sportive: profili di carattere costituzionale*, in *Ragiusan*, 2006, fasc. 263-264, pp. 8-10.

<sup>105</sup> M. RUOTOLO, *Giustizia sportiva e Costituzione*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1998, p. 409.

<sup>106</sup> In tal senso cfr. Cass. Civ., sez. I, 28 settembre 2005, n. 18919, in *Dir. & form.*, 2005, p. 1583, con nota di L. GIACOMARDO, *Il legittimo vincolo di giustizia delle federazioni sportive. Secondo la Suprema corte garantisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo*.

<sup>107</sup> M. COCCIA-A. DE SILVESTRI-O. FORLENZA-L. FUMAGALLI-L. MUSUMARRA, *op. cit.*, loc. cit., p. 23; nel senso che il diritto allo sport per tutti farebbe parte di una quarta categoria dei diritti di cittadinanza, dopo quelli civili, politici e sociali, ossia dei diritti "culturali" cfr. N. PORRO, *Lineamenti di sociologia dello sport*, Napoli, 2002.

<sup>108</sup> M. COCCIA-A. DE SILVESTRI-O. FORLENZA-L. FUMAGALLI-L. MUSUMARRA, *op. cit.*, loc. cit., p. 22.

Naturale corollario è, dunque, che il fenomeno sportivo risulti poliedrico, coinvolgendo sia il livello statale, sia quello dell'autonomia privata. Infatti, gli "ordinamenti" di diritto privato presentano un sistema differenziato di regole e mezzi di conformazioni, ordinati gerarchicamente e inseriti nell'ordinamento costituzionale<sup>109</sup>.

Così lo sport deve essere esaminato sia in chiave pubblicistica, vista la sua dimensione sociale che coinvolge interessi di natura pubblica, sia dal lato privatistico, risultando espressione di quell'autonomia privata riconosciuta dall'ordinamento generale. Ma deve rimanere sempre nei limiti dei principi fondamentali, giungendo così a integrarsi alle regole e agli istituti propri dell'ordinamento statale, abbandonando qualsiasi pretesa di privilegio e considerando il termine ordinamento sportivo come una mera espressione linguistica connotante il dato puramente sociologico dell'esistenza di un gruppo sociale organizzato. Altrimenti la ricostruzione dello sport in termini di indifferenza e separatezza verso il diritto statale rischia di assicurare ai gruppi sportivi un trattamento diverso e non giustificato rispetto alle altre formazioni sociali, a scapito degli stessi diritti degli associati<sup>110</sup>.

### **1.8 La disciplina costituzionale: a confronto la teoria pluralistico-ordinamentale e la teoria statualistica.**

Come si evince dal paragrafo precedente, nella nostra Carta fondamentale non si evince alcun riferimento esplicito e diretto al fenomeno sportivo<sup>111</sup>, inteso nella sua sostanza, sia nella pratica collettiva o di organizzazione, sia nel rapporto individuale.

---

<sup>109</sup> L. DI NELLA, *op. ult. cit.*, p. 136; R. FRASCAROLI, *Sport (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, XLIII, Milano, 1990, pp. 514 ss. dove fa riferimento ad un "pluralismo degli ordinamenti giuridici nell'ambito di quello generale dello Stato" secondo il quale l'ordinamento sportivo nazionale presenterebbe una natura derivata rispetto a quella statale in quanto riceverebbe la giuridicità da quest'ultimo.

<sup>110</sup> G. MANFREDI, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle norme emanate dagli organismi sportivi*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2008, p. 628; ID, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, loc. cit.; L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, loc. cit., p. 20; I. PIAZZA, *Ordinamento sportivo e tutela degli associati: limiti e prospettive del nuovo equilibrio della Corte Costituzionale*, in *Giur. it.*, 2012, I, p. 188.

<sup>111</sup> T. PENSABENE LIONTI, *Il diritto allo sport: tra esigenza socialmente rilevante e interesse fondamentale della persona*, in *Dir. Amm.*, n. 3, 2012, p. 425.

L'unica previsione in tema di sport è stata inserita nel 2001 con la riforma del titolo V della Costituzione che ha previsto l'“ordinamento sportivo” come materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni (di cui si parlerà in seguito).

Tale mancanza è stata giustificata da ragioni di carattere storico: è stato, infatti, rilevato come probabilmente l'Assemblea costituente abbia deciso di sorvolare sul concetto di sport come forgiato dal regime fascista, ovvero come asservimento dell'attività fisica a strumento di formazione della gioventù, finalizzato alla valorizzazione della razza e al rafforzamento della capacità bellica dello Stato<sup>112</sup>. Nonostante tale giustificazione appaia fondata e razionale, un'altra interpretazione può essere data alla mancanza di una norma nella Costituzione che definisca lo sport a livello sostanziale. Ed, infatti, tale mancanza può essere ricondotta alla non necessità o per meglio dire alla possibile consapevolezza dell'Assemblea costituente che lo sport potesse rientrare, come qualsiasi altra attività, all'interno dei diritti già tutelati dagli articoli della Costituzione, senza che vi dovesse essere la necessità di crearne uno *ad hoc* per lo sport.

Tale lettura può trovare conferma anche nelle vicende dei Trattati comunitari ove fino al 2009 non vi era alcun articolo che contenesse il termine sport. E, anche dopo la riforma del Trattato di Lisbona, lo sport è stato disciplinato espressamente solo per il suo valore sociale e non economico. Infatti, per quest'ultimo valore lo sport veniva e viene ricompreso in una qualsiasi altra materia all'interno dell'art. 2 TCE (poi art. 3 TUE), senza che fosse e che sia necessaria una normativa specifica<sup>113</sup>.

Quest'interpretazione sembrerebbe, dunque, avallare la teoria statualistica della collocazione dello sport nel nostro ordinamento giuridico. Tuttavia, la genericità del disposto costituzionale, entro cui può essere ricondotto il fenomeno sportivo, fa sì che non ci siano elementi decisivi ai fini dell'opzione ermeneutica proposta circa il carattere pluralistico-ordinamentale oppure statualistico dello sport, potendo le norme costituzionali essere soggette a opposte interpretazioni.

---

<sup>112</sup> Cfr. G. VALORI, *Il diritto nello sport*, Torino, 2005, p. 100.

<sup>113</sup> Per il rapporto tra il diritto dell'Unione europea e lo sport si vedano i capitoli 2 e 3.

Il che vale anche con riferimento all'art. 11 Cost., nel cui ambito potrebbe inquadrarsi anche il diritto sportivo, per giustificare le limitazioni di sovranità statale a favore di quest'ultimo.

L'art. 11 Cost., infatti, potrebbe essere letto nel senso di attribuire all'ordinamento sportivo la caratteristica dell'originarietà, con conseguente riconoscimento dell'esclusività delle proprie regole, che troverebbero applicazione nel territorio nazionale senza bisogno di alcuna norma statale di recepimento. Tale ottica confermerebbe, dunque, la teoria pluralista e l'ordinamento sportivo trarrebbe, così, da se stesso la propria efficacia, giustificando in tal modo il silenzio del costituente in materia, che andrebbe interpretato come riconoscimento del carattere universale dello sport<sup>114</sup>.

Sotto tale punto di vista l'ordinamento sportivo sarebbe privo del requisito della territorialità e, di conseguenza, della sovranità, ma pur sempre autonomo per ciò che attiene alla disciplina tecnica delle molteplici attività, in cui non vi può essere alcuna normazione di tipo statale<sup>115</sup>, rimanendo al massimo rilevante per lo Stato solo la fase applicativa<sup>116</sup>. Tuttavia, anche seguendo tale lettura pluralista, l'ordinamento sportivo risulta pur sempre inserito in un contesto ordinamentale generale ed è tenuto comunque a rispettarne i principi e le norme fondamentali, arrivando anche ad utilizzare le strutture predisposte dagli enti territoriali e locali per l'effettiva realizzazione del fine sportivo<sup>117</sup>.

Viceversa, secondo l'impostazione statualistica l'art. 11 Cost. può essere riferito al Comitato internazionale olimpico (CIO), quale organizzazione internazionale non governativa, riconosciuta dal governo svizzero, che promuove la pace e la giustizia fra le

---

<sup>114</sup> G. GUARINO, *op. cit.*, loc. cit., pp. 347 ss.

<sup>115</sup> V. SANNONER, *La Costituzione italiana e lo sport*, in D. MASTRANGELO (a cura di), *Aspetti giuspubblicistici dello sport*, Bari, 1994, pp. 19 ss.; G. BONADONNA, *Aspetti costituzionali dell'ordinamento sportivo*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1965, pp. 197 ss.

<sup>116</sup> R. PEREZ, *op. cit.*, loc. cit., p. 513.

<sup>117</sup> Cfr. sul tema L. MUSUMARRA, *La disciplina dell'affidamento della gestione degli impianti sportivi*, in *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, a cura di C. ALVISI, Milano, 2006, pp. 115 ss.; F. BERTORINO, *Riflessioni sugli impianti sportivi comunali alla luce delle recenti novità legislative*, in *Comuni d'Italia*, 2004, pp. 90 ss.

Nazioni, e le sue norme, come quelle delle Federazioni internazionali, possono operare all'interno dell'ordinamento statale, non perché esclusive o originarie, ma perché lo Stato ne riconosce la fonte, attribuendo così loro il carattere di giuridicità, in considerazione del fatto che le fonti del fenomeno sportivo non sono solo strettamente statali, ma derivano anche dall'autonomia dei privati e degli enti pubblici, oltre che dalle fonti esterne, secondo il principio di apertura internazionale non solo *ex art.* 11, ma rinvenibile anche negli artt. 3, 7 e 35 Cost.<sup>118</sup>.

Tornando all'ottica pluralistica viene in rilievo anche l'art. 5 Cost. Infatti, secondo tale teoria, l'art. 5, riconoscendo e promuovendo il valore dell'autonomia, potrebbe riferirsi non solo agli enti territoriali o locali, ma anche a diverse figure quali l'ordinamento sportivo, visto come organizzazione autonoma. Risulterebbe così che lo Stato dovrebbe adeguare i suoi principi e la sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Questa interpretazione dell'art. 5 Cost. andrebbe anche a giustificare e a valorizzare il perché la Costituzione si occupi specificatamente di alcuni ordinamenti: all'art. 8 Cost. si ritrovano le confessioni religiose, mentre l'art. 33 Cost. è dedicato alle istituzioni di alta cultura, alle università, mentre negli artt. 39 e 49 Cost. vi è un riconoscimento dei sindacati e dei partiti politici<sup>119</sup>.

Viceversa, come già ricordato nel precedente paragrafo, l'interpretazione statualistica del fenomeno sportivo rinvia all'art. 2 Cost., per quanto attiene le formazioni sociali e all'art. 18 per la libertà di associazione, all'art. 3 Cost. per la tutela e il riconoscimento dei diritti inviolabili, all'art. 32 per l'uguaglianza formale e sostanziale, nonché la tutela della salute, all'art. 35 per il lavoro e, infine, all'art. 97 Cost. per promuovere i principi di efficienza ed imparzialità dell'amministrazione. Se, invece, vi è il coinvolgimento dell'iniziativa privata, quest'ultima non può andare oltre i limiti previsti *ex art.* 41, comma 2 Cost., ovvero non può arrecare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. In tal senso, dunque, il fenomeno sportivo, in parte

---

<sup>118</sup> L. DI NELLA, *op. ult. cit.*, p. 130.

<sup>119</sup> V. SANNONER, *op. cit.*, loc. cit., pp. 18-19.

riconducibile a un ordinamento di diritto privato, consisterebbe in un sistema differenziato di regole e mezzi che, però, devono essere armonizzati in via gerarchica e inseriti nell'ordinamento costituzionale<sup>120</sup>.

La teoria statualistica, dunque, ritiene che il verbo *riconoscere* ex art. 2 Cost. indichi la preesistenza dei diritti inviolabili nei confronti dello stesso ordinamento giuridico e che tali diritti possano essere tutelati solo nell'ambito dell'ordinamento che li riconosce<sup>121</sup>. Tuttavia, di contro, la teoria pluralista ritiene che, dando particolare rilievo al verbo *riconoscere*, vi sia come unico corollario che il diritto preesista alle stesse attribuzioni, poiché se le libertà inviolabili ricollegabili allo sport sono *riconosciute*, vuol dire che le stesse preesistono (in senso temporale e valoriale) allo stesso Stato<sup>122</sup>.

Dunque, appare evidente come il fenomeno sportivo tenda a sfuggire da una classificazione dogmatica troppo rigida all'interno dell'ordinamento statale, poiché se da un lato lo sport opera all'interno dell'ordinamento statale, dall'altro vi è un innegabile intreccio di "autonomie" riconosciute e potestà normative esercitate a livello internazionale che impone una ricerca degli ambiti di azione<sup>123</sup>, nonché dei punti di incontro. Quest'ultimi si caratterizzano per le molteplici ipotesi di "conflitto" tra i due ordinamenti<sup>124</sup>, basti pensare agli sport a forma di combattimento leciti per il diritto sportivo, ma che potrebbero entrare in collisione con l'art. 32 Cost.<sup>125</sup>, oppure all'uso frequente in ambito sportivo della responsabilità oggettiva che è, invece, prevista

---

<sup>120</sup> L. DI NELLA, *op. ult. cit.*, pp. 135-137.

<sup>121</sup> L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, cit., p. 14; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 2003, pp. 4 ss.

<sup>122</sup> M. COCCIA-A. DE SILVESTRI-O. FORLENZA-L. FUMAGALLI-L. MUSUMARRA, *op. cit.*, loc. cit., p. 22.

<sup>123</sup> R. PEREZ, *op. cit.*, loc. cit., p. 510.

<sup>124</sup> Cfr. A. BONOMI, *L'ordinamento sportivo e la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2005, pp. 365 ss.

<sup>125</sup> La coscienza sociale attribuisce alla pratica dello sport, seppur violento, un valore positivo, tanto da considerare assente l'antigiuridicità del fatto per mancanza del danno sociale cfr. tra le tante Cass. Pen., sez. V, 2 giugno 2000, n. 8910. L'ordinamento statale, allo scopo di valutare o meno l'esistenza della rilevanza penale di un determinato atteggiamento, effettua una sorta di rinvio ai parametri specificati nella normativa tecnica sportiva, secondo un'impostazione ex art. 43 c.p., il quale, nel definire il reato colposo, fa riferimento non solo all'inosservanza di leggi, regolamenti e ordine, ma anche di discipline, in cui potrebbe rientrare quella sportiva.

nell'ordinamento statale solo per i casi tassativamente disciplinati<sup>126</sup>. Ipotesi molto discussa sia dalla dottrina sia dalla giurisprudenza è la questione del c.d. vincolo di giustizia sportiva, di cui si parlerà in seguito, il quale attribuisce in via esclusiva agli organi di giustizia interni le controversie in tema di attività sportiva, con divieto di poter adire la giustizia ordinaria, comportando così una probabile o quantomeno fondata tensione con il diritto alla tutela giurisdizionale ex artt. 24 e 111 Cost.<sup>127</sup>.

Per tali ragioni l'ordinamento statale non può rimanere indifferente, ma dovrà eventualmente procedere effettuando un bilanciamento caso per caso<sup>128</sup>, che coinvolge, secondo l'impostazione statualistica, principi ugualmente rilevanti all'interno di un unico ordinamento, al fine di individuare quale valore, di pari dignità costituzionale, debba prevalere, viceversa, seguendo la visione pluralistica, a quali valori e regole fondamentali appartenenti a ordinamenti diversi debba essere data la preferenza, tenendo come punto fermo l'inviolabilità dei diritti fondamentali<sup>129</sup>.

Indipendentemente dal dibattito teorico, testé riferito, occorre comunque evidenziare che lo sport –inteso come attività sportiva– interessa ulteriori norme della parte prima della Costituzione. E tra queste non si può dimenticare, per la funzione educativa dello sport, gli articoli 33 e 34, in tema di istruzione e, per la funzione diretta al benessere fisico dell'individuo, anche il citato art. 32, in tema di tutela della salute.

Tali norme, lungi dal costituire un limite dell'ordinamento generale impongono anzi un intervento pubblico positivo, al fine di rimuovere gli ostacoli personali e patrimoniali degli individui. Si pensi, ad esempio, alle paraolimpiadi e all'intervento pubblico che ne è un indispensabile presupposto.

---

<sup>126</sup> In tema cfr. T. PICCIRILLI, *Attività sportiva e responsabilità civile*, in *Giur. it.*, 1999, p. 265; M. BUONCRISTIANO, *La responsabilità oggettiva delle società sportive: problemi, limiti, prospettive*, in *Giur. civ.*, 1989, IV, pp. 159 ss.; A. MANFREDI, *Considerazioni in tema di responsabilità oggettiva e sua compatibilità con l'ordinamento giuridico generale*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1987, pp. 55 ss.

<sup>127</sup> G. DE MARZO, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra spinte autonomistiche e valori costituzionali*, in *Corr. Giur.*, 2003, p. 1256.

<sup>128</sup> Come si vedrà nel prossimo capitolo, anche a livello di Unione europea la rilevanza o meno delle norme sportive deve essere valutata caso per caso cfr. Libro Bianco, 11 luglio 2007, COM(2007)391.

<sup>129</sup> G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in *Ente pubblico ed enti pubblici*, a cura di V. CERULLI IRELLI-G. MORBIDELLI, Torino, 1994, p. 177.

Tuttavia, almeno apparentemente, detta disciplina (che riguarda libertà positive), non interferisce con la tematica dell'autonomia del mondo sportivo (o, se si vuole, dell'ordinamento sportivo), che evoca libertà negative.

A quest'ultimo riguardo ben più rilevanti sono varie disposizioni dell'art. 117, così come è risultato configurato dopo la riforma del titolo V della Costituzione<sup>130</sup>. Infatti, con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, all'art. 117, 3° comma, è stato inserito lo sport – espressamente qualificato come ordinamento– tra le materie di legislazione concorrente fra Stato e Regioni.

Ad una prima lettura, dunque, il legislatore sembra porre l'accento sul valore ordinamentale dello sport, prescindendo dallo sport o in generale dalla pratica sportiva in quanto tale. Secondo la concezione pluralistica, dunque, risulterebbe riconosciuta dalla Costituzione l'esistenza di “*un'autonomia ordinamentale dello sport (cioè del complessivo autonomo esercizio di funzioni organizzative e normative interne alla materia)*”<sup>131</sup>. Si tratterebbe, così, della conferma, al più alto livello legislativo, dell'ordinamento sportivo o meglio della separazione tra ordinamento sportivo e ordinamento nazionale<sup>132</sup>.

Tuttavia può ritenersi tale ordinamento veramente autonomo, e cioè separato, dall'ordinamento giuridico generale? Da un lato, infatti, come si è visto, il nuovo art. 117 Cost. qualifica esplicitamente lo sport come “ordinamento”, e quindi, sembrerebbe

---

<sup>130</sup> Sui profili critici sollevati dalla riforma costituzionale, fra i tanti, cfr. M. PANEBIANCO, *Art. 117 Cost. e materie «ordinamentali»*, in F. MODUGNO-P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. VI. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Napoli, 2008, pp. 165-201; B. MARCHETTI, *Ordinamento sportivo*, loc. cit., pp. 479 ss.; L. DEGRASSI, *Le Regioni tre 'sport' e 'ordinamento sportivo'. Contributo alla definizione della materia*, in *Dir. Econ.*, 2007, n. 1, pp. 33 ss.; F. CARDARELLI, *Ordinamento sportivo e potestà normativa regionale concorrente*, in *Foro amm. TAR*, fasc. 11, 2006, pp. 3707 ss.; C. PADULA, *La competenza legislativa regionale in materia di «ordinamento sportivo»: una novità apparente*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 363 ss.; G. TIEGHI, *L'«ordinamento sportivo» tra le materie di potestà legislativa concorrente: una nuova competenza riconosciuta alle Regioni?*, in *Il dir. della Reg.*, 2004, pp. 483 ss.; F. BLANDO, *Il ruolo e le competenze delle regioni nello sport*, in *RDES*, Vol. V, fasc. 1, 2009, pp. 29 ss.

<sup>131</sup> F. CARDARELLI, *op. cit.*, loc. cit., p. 3707.

<sup>132</sup> M. GOLA, *Il nuovo rapporto tra pubblico e privato nel diritto sportivo nell'ambito dei compiti della P.A. Spunti dal pensiero di Aldo M. Sandulli*, in *Aldo M. Sandulli (1915-1984). Attualità del pensiero giuridico del Maestro*, Milano, 2004, p. 614.

rafforzare il concetto di autonomia, dall'altro lato, però, lo inserisce nelle materie oggetto di competenza legislativa, addirittura a livello di legge regionale<sup>133</sup> (nell'ambito dei principi fissati con legge dello Stato). E l'intervento legislativo statale e regionale non è certo rimasto sulla carta, né è risultato poco incisivo. A parte l'incidenza delle discipline generali, come tali estese anche al mondo sportivo (si pensi alla legislazione penale, a quella tributaria, laboristica, ecc.), sussiste ampia disciplina specifica che riguarda il settore e l'attività sportiva.

E quest'ultima può essere distinta in legislazione di promozione e sostegno dell'attività sportiva (ad esempio in materia di costruzione e di ristrutturazione di impianti sportivi<sup>134</sup>, di agevolazione fiscale a favore delle associazioni sportive dilettantistiche e nelle opere di urbanizzazione secondaria) e in legislazione di conformazione (cfr. da ultimo il c.d. intervento sullo *ius soli* sportivo). Infatti, con legge n. 12 del 20 gennaio 2016 (che ha convertito il d.d.l. 1871/2016) è stata sancita la possibilità per i minori di diciotto anni, di cittadinanza straniera, ma stabilmente residenti in Italia, “*almeno dal decimo anno di età*”, di potersi tesserare presso le Federazioni sportive utilizzando “*le stesse procedure previste per il tesseramento dei cittadini italiani*”.

L'intervento del legislatore direttamente all'interno dell'ordinamento sportivo è dovuto al silenzio tenuto dal CONI in tale materia, che aveva portato a una disomogeneità di trattamento nel tesseramento dei minori stranieri, rispetto a quelli

---

<sup>133</sup> In particolare L. FERRARA, *Giustizia sportiva*, loc. cit., p. 494, sottolinea che “*è osservato che l'ipostatizzazione di un ordinamento distinto e quindi separato da quello dello Stato legittima in modo automatico l'esistenza di un'area fenomenica sottratta a quest'ultimo e alle sue norme, a cominciare da quelle costituzionali. Ora, se questo appare del tutto ragionevole dove l'ordinamento “altro” è, per esempio, quello di un diverso Stato, il discorso cambia, e si fa addirittura “pericoloso”, quando si tratta di una espressione del pluralismo sociale, o «formazione sociale» (ex art. 2 Cost.), quale l'organizzazione sportiva.*

[...]

*Qualora, infatti, l'ordinamento non fosse originario (come appunto quello degli Stati), sarebbe «derivato», che significa «subordinato»: dunque, non risulterebbe neppure separato e, al fondo, non risulterebbe nemmeno ordinamento”.*

<sup>134</sup> A far data dal primo gennaio 2014 è entrata in vigore la disciplina legislativa (cosiddetta Legge sugli stadi) di cui all'articolo 1, commi 303-306, Legge n. 147/2013 (cosiddetta Legge di stabilità).

italiani. Tale mancanza, infatti, aveva contribuito a far ritenere che vi potesse essere una violazione del principio di uguaglianza e del diritto alla parità di trattamento che devono essere garantiti a tutti i soggetti *ex artt. 2 e 3 Cost.*<sup>135</sup>.

Viene, dunque, in rilievo la questione se sia compatibile con l'autonomia –intesa nel senso di originarietà e separatezza–, l'assoggettamento dello sport alla disciplina nazionale e regionale. Se il legislatore avesse inteso il termine “ordinamento” come sinonimo di originarietà e separatezza, l'assoggettamento dello stesso non solo alla disciplina statale, ma anche a quella regionale<sup>136</sup>, costituirebbe un'insanabile contraddizione. Si tratterebbe di un vero e proprio paradosso che metterebbe in crisi persino l'inquadramento dello sport come ordinamento (ove quest'ultimo fosse inteso secondo la teoria normativa di origine kelseniana<sup>137</sup>): esso sarebbe nel contempo affermato e negato.

E' stato, dunque, sostenuto dalla c.d. corrente statualista che il legislatore abbia usato il termine ordinamento con un'“*assoluta improprietà*” di linguaggio “(che, senza scomodare la regolamentazione riservata alle autorità sportive, «avrebbe potuto denominare la materia di competenza delle Regioni, ad esempio, programmazione e promozione sportiva regionale, includendovi così tanto le attività sportive quanto l'impiantistica)...»<sup>138</sup>.

---

<sup>135</sup> Per una più ampia analisi della normativa cfr. M.C. MORANDINI-I. SARTORI, *Ius soli sportivo: novità ed aspettative di una legge tanto attesa*, in *RDES*, vol. XII, fasc. 1, 2016, pp. 139-147.

<sup>136</sup> Cfr. CARDARELLI, *op. cit.*, loc. cit., p. 3708, che testualmente: “*Il disegno del legislatore potrebbe apparire addirittura contraddittorio: da un lato vi sarebbe un ordinamento sportivo (come tale, proprio nella sua dimensione ordinamentale, diverso ed autonomo da quello statale, sebbene da esso riconosciuto); dall'altro questo grado di autonomia sarebbe comunque insufficiente a garantire a detto ordinamento una sua articolazione organizzativa interna, in quanto non vi inciderebbe solamente la propria capacità di normazione, ma anche quella concorrente regionale*”.

<sup>137</sup> Per i richiami a tale teoria cfr. cap. 1, par.1.1

<sup>138</sup> L. DEGRASSI, *op. cit.*, loc. cit., pp. 33 ss.; del resto tale interpretazione è stata confermata anche dalla Conferenza delle Regioni (doc. *Contributo delle Regioni e delle Province autonome per la programmazione e la governance del settore dello sport*, 15 novembre 2007) dove espressamente: “*i contenuti della materia assegnata alla competenza legislativa concorrente delle Regioni [...] non riguardano propriamente l'ordinamento sportivo comunemente inteso, ma piuttosto lo sport in senso lato che ricomprende, a titolo esemplificativo, azioni ed interventi volti al benessere dei cittadini, alla diffusione della cultura della pratica delle attività motorie-ricreative e sportive, all'istruzione professionale, alle attività di carattere programmatico riguardanti gli impianti sportivi, alla disciplina*

Sta di fatto che la norma da un lato prevede un (potenzialmente) ampio potere normativo statale e regionale sul mondo dello sport. D'altro lato qualifica quest'ultimo come "ordinamento" e su tale (apparente) contraddizione occorrerà ritornare.

Del resto, l'art. 117 Cost. interessa lo sport sotto almeno altri due profili, l'uno relativo all'aspetto organizzatorio, l'altro relativo all'aspetto della giustizia. Del che si passa brevemente a parlare.

### **1.9 Cenni essenziali sui profili organizzatori.**

Quanto al primo profilo, viene in rilievo la competenza esclusiva dello Stato sancita al 2° comma, *lett. g*, per quel che concerne gli enti pubblici nazionali. Infatti, com'è noto con l. 16 febbraio 1942, n. 426, intitolata "Costituzione e ordinamento del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)" (attuata dapprima con d.p.r. 2 agosto 1974, n. 530, nonché successivamente attraverso il d.p.r. 28 marzo 1986, n. 157), è stato istituito il CONI, organo di vertice del fenomeno sportivo<sup>139</sup>.

Si tratta di un ente nazionale dotato di personalità giuridica ritenuta, "*in difetto di un'esplicita indicazione in tal senso*"<sup>140</sup>, di diritto pubblico<sup>141</sup>, dapprima alle dipendenze del Partito nazionale fascista, poi dello Stato italiano. La personalità giuridica di diritto pubblico del CONI è stata poi resa esplicita nel preambolo del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 ("Riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano -CONI-, a norma della l. 15 marzo 1997, n. 59" c.d. "legge Bassanini") che, abrogando la legge n. 426 del 1942, ne ha confermato (art. 1) la natura pubblica e lo ha sottoposto alla vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali.

---

*delle modalità di affidamento in gestione degli impianti sportivi (espressamente assegnata dal legislatore nazionale alle regioni dall'art. 90, c. 25, l. 289 del 2002), alle attività ed iniziative volte a sostegno ed alla disciplina dell'associazionismo sportivo, alla definizione dei requisiti generali minimi degli impianti sportivi (fatte salve le disposizioni del CONI riguardanti le norme federali)...".*

<sup>139</sup> Per una più ampia analisi sul CONI, tra i tanti, cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, loc. cit., pp. 75-96.

<sup>140</sup> R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, loc. cit., p. 78.

<sup>141</sup> S.N. CALZONE, *Il C.O.N.I. ente pubblico nella legislazione vigente*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1997, pp. 439 ss.

Con il successivo d.l. 8 luglio 2002, n. 138 (c.d. decreto Melandri), convertito in l. 8 agosto 2002, n. 178, il legislatore, dopo aver ribadito la natura pubblicistica del CONI, rafforzandone comunque la sua posizione di ente, deputato dal nostro ordinamento al governo dello sport, ha costituito la CONI Servizi s.p.a.<sup>142</sup>, di proprietà pubblica del Ministero dell'economia e finanze. Con la conseguenza che il Governo si è visto riconosciuto, non solo un potere di vigilanza sugli organi rappresentativi della comunità sportiva, tramite il Ministero per i beni e le attività culturali, ma anche quello di intervento sulla loro gestione amministrativa, attraverso il Ministero dell'economia e finanze, in qualità di azionista unico. Ed è da sottolineare, inoltre, che sia il CONI che la CONI Servizi s.p.a. sono soggetti al controllo della Corte dei Conti.

Infine, quanto alle ultime novità introdotte dal d.lgs. 15/2004, è emersa la volontà del legislatore di sottolineare maggiormente il ruolo centrale del CONI all'interno del fenomeno sportivo italiano. In tale ottica, infatti, deve essere letta la valorizzazione del CONI come "Confederazione delle Federazioni".

Statuisce l'art. 2, comma 1, della legge 23 luglio 1999, n. 242, così come sostituito dall'art. 1 del D. Lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, che "*Il CONI è la Confederazione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate... L'ente cura l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale, ed in particolare la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali*". A sua volta l'art. 1 dello Statuto attualmente vigente (adottato dal Consiglio nazionale l'11 giugno 2014) proclama solennemente che il CONI "*è autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività*

---

<sup>142</sup> Per una più ampia disamina sul CONI Servizi spa, tra i tanti, cfr. M. PALLOTINO, *CONI Servizi Spa: ente pubblico o privato?*, in *Normativa e tutela dello sport*, a cura di P. MENNEA, Torino, 2007, pp. 101 ss.; C. FRANCHINI, *La natura giuridica del Coni Servizi s.p.a.*, in *La riforma del CONI*, a cura di S. CHERUBINI-C. FRANCHINI, Milano, 2004, pp. 21 ss. Per quanto riguarda le società per azioni con partecipazione pubblica, fra i tanti, cfr. M.G. DELLA SCALA, *Le società legali pubbliche*, in *Dir. amm.*, 2005, pp. 391 ss.; M. RENNA, *Le società per azioni in mano pubblica*, Torino, 1997; G. MARASA, *Società speciali e società anomale (ad vocem)*, in *Enc. Giur.*, XXIX, Roma, 1993, pp. 1 ss.

*sportive, intese come elemento essenziale della formazione fisica e morale dell'individuo e parte integrante dell'educazione e della cultura nazionale".*

Dunque il CONI è il primo e principale ente di riferimento del sistema sportivo in Italia. E l'importanza delle sue funzioni è facilmente apprezzabile, scorrendo l'elencazione delle stesse, contenuta nell'art. 5 della medesima legge: si va dal compito di stabilire i principi fondamentali ai quali devono attenersi gli statuti delle federazioni sportive, al compito del riconoscimento delle società e associazioni sportive, a quello di stabilire i criteri e le modalità di esercizio dei controlli sulle federazioni sportive, al commissariamento delle federazioni, ecc.

Il CONI, peraltro, ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali, art. 1, l. 242/1999, cit. (ora Presidenza del Consiglio dei Ministri). Dunque è un ente pubblico non economico, ascrivibile alla categoria degli enti parastatali, che come tali sono chiamati a svolgere compiti e funzioni normalmente intestati allo Stato: sicché non deve stupire se i provvedimenti adottati dagli organi del CONI siano sottoposti al controllo preventivo della Presidenza e se, nell'ambito dei poteri di vigilanza di cui si è fatto cenno, il Presidente del Consiglio può giungere a disporre, nei casi previsti dall'art. 13 della medesima legge, lo scioglimento della Giunta nazionale o la revoca del Presidente del CONI, nominando un apposito commissario straordinario.

Anche lo Statuto, sia pur deliberato a maggioranza dei componenti del Consiglio nazionale, deve essere approvato dall'Autorità di vigilanza.

Sono stati così, da un lato, rafforzati i poteri del CONI sulle organizzazioni sportive<sup>143</sup>, dall'altro, è stato attribuito alla autorità amministrativa, sia pur sotto forma di silenzio-assenso, un ampio controllo preventivo di legittimità e di merito, aumentando, così, l'incidenza governativa sul CONI, che si riverbera a cascata nei confronti di tutte le organizzazioni sportive. In particolare è stato previsto che tutti i provvedimenti di

---

<sup>143</sup> G. NAPOLITANO, *Il "riassetto del CONI"*, in *La riforma del CONI*, a cura di S. CHERUBINI-C. FRANCHINI, Milano, 2004, p. 355.

indirizzo e controllo adottati dal CONI diventano esecutivi soltanto nel momento in cui l'Autorità di vigilanza non formuli motivati pareri contrari entro il termine di venti giorni dalla ricezione degli atti. Il controllo viene, dunque, svolto sul piano funzionale dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e, su quello organizzativo, dal Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso la CONI Servizi s.p.a.

Nè il carattere pubblicistico dell'organizzazione centrale e di vertice del mondo sportivo in Italia risulta significativamente attenuato dalla proclamata natura privatistica delle Federazioni sportive nazionali (art. 15, comma 2, legge n.242/1999), non più configurate come organi del CONI. Indipendentemente dal rilievo che le qualificazioni date dalla legge non vincolano l'interprete e che la natura privatistica delle Federazioni è tutt'altro che scontata<sup>144</sup>, rimane il fatto che numerose attività svolte dalle Federazioni presentano chiara e qualificata "*valenza pubblicistica*" (cfr. art. 15, comma 1, della legge 242/1999)<sup>145</sup>: alla quale, dunque, non è fuori luogo pensare di applicare quanto disposto dall'art. 1 *ter* della legge 241/90<sup>146</sup>.

Ma il carattere pubblicistico e parastatale non è l'unico a contraddistinguere il CONI.

---

<sup>144</sup> Cfr. M. SANINO, *La giustizia sportiva*, loc. cit., pp. 90 ss., che riferisce la vicenda dell'inserimento delle Federazioni negli elenchi ISTAT delle amministrazioni pubbliche.

Per la qualificazione pubblicistica delle Federazioni, limitatamente alle attività di interesse pubblico cfr. Corte Cass, SS.UU., n. 14530/2002; TAR Lazio, sez. III, 23 giugno 1994, n. 1361. Per il carattere ambivalente delle medesime Federazioni cfr. Cons. Giust. Amm. Sic., ordinanza, 9 ottobre 1993, n. 536 sul c.d. caso Catania.

<sup>145</sup> Cfr. art. 23, c. 1 dello Statuto: "Ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, e successive modificazioni e integrazioni, oltre quelle il cui carattere pubblico è espressamente previsto dalla legge, hanno valenza pubblicistica esclusivamente le attività delle Federazioni sportive nazionali relative all'ammissione e all'affiliazione di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; alla revoca a qualsiasi titolo e alla modificazione dei provvedimenti di ammissione o di affiliazione; al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici; all'utilizzazione dei contributi pubblici; alla prevenzione e repressione del doping, nonché le attività relative alla preparazione olimpica e all'alto livello, alla formazione dei tecnici, all'utilizzazione e alla gestione degli impianti sportivi pubblici".

<sup>146</sup> Indipendentemente da quanto affermato dall'art. 23, comma 1 *bis* dello Statuto, che afferma che "*la valenza pubblicistica dell'attività non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse*".

Occorre anche tener presente la conclamata “autonomia” dello stesso CONI, così come è dettagliata dall’art. 4, comma 2, dello Statuto (“*autonomia da ingerenze di natura politica, religiosa ed economica, in conformità ai principi della Carta olimpica*”). Autonomia, che pare richiamare caratteri e attributi tipici addirittura delle Autorità indipendenti.

Inoltre occorre tener presente la particolare composizione degli organi di governo dell’Ente. I quali presentano, sia in Consiglio, sia in Giunta, una chiara maggioranza di esponenti (Presidenti) delle Federazioni. Sicchè, indipendentemente dal ruolo delle Federazioni in termini di organi o meno del CONI, sta di fatto che quest’ultimo presenta una sicura e solida base associativa e di autogoverno: tant’è che anche il Presidente è eletto dal Consiglio nazionale (anche se poi è nominato con Decreto del Presidente della Repubblica).

Ne deriva che il CONI risulta anche ente rappresentativo della comunità degli atleti, dei tecnici e dei dirigenti, che formano in senso lato il mondo sportivo. Una sorta di ente esponenziale, che d’altra parte deve conciliarsi con le logiche dell’ente parastatale.

In altri termini, si ripresenta anche a livello organizzatorio la dialettica tra ingerenza statale e indipendenza del mondo sportivo. Il quale del resto è più volte evocato sia dalla legge sul riordino del CONI (la più volte citata legge 242/99), sia dal relativo Statuto in termini testuali di “ordinamento sportivo” (cfr. art. 2, comma 1, della legge), nazionale o internazionale che esso sia. E, infatti, non si deve dimenticare l’appartenenza del sistema sportivo nazionale al più ampio contesto internazionale, che fa capo al CIO<sup>147</sup> e che vede nella Carta olimpica il proprio statuto.

Tale documento disciplina i principi, gli scopi, gli organi e il funzionamento del CIO, delle Federazioni Internazionali e viene considerato “*al tempo stesso statuto del*

---

<sup>147</sup> Per una prima analisi sul CIO cfr., tra i tanti, R. SAPIENZA, *Il Comitato internazionale olimpico*, in *Diritto internazionale dello sport*, a cura di E. GREPPI-M. VELLANO, Torino, 2010, pp. 11-19; M. VELLANO, *Comitato internazionale olimpico (C.I.O.)*, in *Dig. Pub., Agg.*, II, Torino, 2005, pp. 153 ss.

*CIO, legge del Movimento Olimpico e lex suprema dello sport internazionale*<sup>148</sup>. In particolare, la Carta olimpica si occupa dei Comitati Nazionali Olimpici nel capitolo 4, artt. 31-35, ed espressamente all'art. 31, comma 5, prevede che *“poiché lo sport contribuisce all'educazione, alla salute, all'economia e all'ordine sociale, è auspicabile che i C.N.O. possano beneficiare del sostegno dei Poteri pubblici nella realizzazione dei propri obiettivi. I C.N.O. dovranno tuttavia preservare la loro autonomia e resistere a tutte le pressioni, incluso quelle di ordine politico, religioso od economico che potrebbero impedire loro di rispettare la Carta Olimpica*<sup>149</sup>. Un'autonomia, quindi, riconosciuta a livello internazionale, resa ancora più vincolante dalle sanzioni previste nei casi di trasgressione della Carta olimpica. Infatti, *ex art. 31, comma 9, “Il C.I.O. potrà, dopo averlo ascoltato, sospendere un C.N.O. o revocarne il riconoscimento: se l'attività del C.N.O. viene ostacolata in seguito a disposizioni legali o regolamenti in essere nel proprio Paese o all'operato di altri organismi sportivi o simili, del Paese”*.

Non solo. Infatti, è lo stesso art. 2, comma 1, della legge di riordino del CONI che espressamente impone che lo stesso CONI *“si conform(i) ai principi dell'ordinamento internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale”*. Sicchè sia il richiamo ai vincoli che fanno capo ad un'organizzazione internazionale, sia l'autonomia espressamente prevista da detti vincoli, supportano la qualificazione del sistema sportivo (nazionale) quale “ordinamento”.

Occorre vedere se tale richiamo presenti una valenza anche dal punto di vista del regime e dei rapporti tra disciplina statale e autonomia del mondo sportivo.

---

<sup>148</sup> A. STELITANO, *Il Comitato Olimpico Internazionale e le Federazioni Sportive Internazionali*, J. TOGNON-A. STELITANO, *Sport, Unione Europea e diritti umani*, Padova, 2011, cap. 2, p. 29. Sulla Carta olimpica si veda anche R. FRASCA, *Saggi sulla Carta Olimpica*, Società di Stampa Sportiva, Roma, 2009.

<sup>149</sup> Cfr. Carta Olimpica, versione aggiornata, 12 dicembre 1999.

### 1.10 Ordinamento sportivo, autonomia e specificità, a proposito della giustizia sportiva.

Il secondo ed ulteriore aspetto per cui l'art. 117 Cost. rileva per lo sport riguarda la giurisdizione. Infatti, il 2° comma, *lett. l* attribuisce allo Stato la giurisdizione e le norme processuali, nonché l'ordinamento civile e penale e la giustizia amministrativa. Senza soffermarsi su quello che è il c.d. problema del riparto tra giurisdizione statale e sportiva, di cui si parlerà più oltre, è interessante sin d'ora chiedersi se la giustizia sportiva possa essere considerata una vera e propria giurisdizione.

Può dunque la c.d. giustizia sportiva, che da attuazione al codice adottato dal CONI, ente pubblico nazionale, essere qualificata come giurisdizione ed essere considerata autonoma? In caso di risposta affermativa, bisognerebbe ricercare il suo fondamento costituzionale e nel contempo analizzare quale rapporto sussista con l'art. 117 Cost., che ricollega la giurisdizione ad una competenza esclusiva dello Stato.

Del resto, è noto che il tema dei rapporti tra la giustizia sportiva e quella statale è stato da tempo ed è tutt'ora oggetto di un vivace dibattito dottrinale<sup>150</sup>. Infatti, il fenomeno sportivo è da sempre sottoposto alla valutazione di due giustizie: quella sportiva, che opera secondo le regole proprie dell'"ordinamento sportivo" e quella statale, che interviene nel momento in cui l'attività sportiva viene ad assumere rilevanza "esterna" e, dunque, ad esplicare i propri effetti nell'ordinamento generale.

Qui basti solo segnalare che, proprio in applicazione della competenza legislativa statale in tema di giurisdizione, è stata introdotta un'importante riforma incidente sul

---

<sup>150</sup> Cfr. tra i tanti G. VIDIRI, *Organizzazione dell'attività agonistica, autonomia dell'ordinamento sportivo e d.l. 220 del 2003*, in *Giust. Civ.*, 2003, II, pp. 509 ss.; F. GHIGNONE, *Brevi note in materia di giustizia sportiva*, in *Riv. Trim. dir. Proc. Civ.*, 2006, pp. 693 ss.; M. DELSIGNORE, *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un giudice privo della competenza funzionale*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2008, pp. 1115 ss.; G. MANFREDI, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle norme emanate dagli organismi sportivi*, loc. cit., pp. 615 ss.; A. MASSERA, *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, in *Dir. Pubbl.*, 2008, pp. 113 ss.; P. SANDULLI, *I limiti della giurisdizione sportiva*, in *Foro amm.-TAR*, 2008, pp. 2088 ss.; A. CARIOLA, *I rapporti tra giurisdizione sportiva e statale: è possibile un ritorno al privato*, in *Foro amm.-CDS*, 2010, pp. 2257 ss.

sistema di giustizia sportiva. E tale riforma presenta talune disposizioni e qualificazioni, che risultano assolutamente pertinenti ai temi generali fin qui trattati.

Infatti, con la l. n. 280 del 2003 (d.l. n. 220/03) volta a risolvere la situazione relativa al “riparto” di giurisdizione, su cui, come si è detto, si tornerà in seguito, il legislatore non si è limitato ad utilizzare il termine “ordinamento”, ma ne ha riconosciuto espressamente la sua “autonomia”.

L’art. 1, 1° comma, così recita: “La Repubblica riconosce e favorisce l’autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell’ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale”. Il 2° comma, a sua volta, statuisce che: “I rapporti tra l’ordinamento sportivo e l’ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l’ordinamento sportivo”.

La legge, quindi, riconosce lo status di autonomia dell’ordinamento sportivo.

Peraltro, prima di ricercare il significato che il legislatore ha attribuito al termine autonomia, è interessante soffermarsi sul verbo “riconoscere”. Infatti, anche per tale norma, valgono le considerazioni già espresse a proposito dell’art. 2 Cost.<sup>151</sup>. E così, per la teoria pluralista, essa deve essere intesa nel senso che l’ordinamento sportivo preesista alle stesse attribuzioni, poiché se le l’autonomia dello sport è riconosciuta, non può che significare che la stessa sia preesistente (in senso temporale e valoriale) allo stesso Stato: “*riconoscere significa che lo Stato italiano prende atto di un processo di produzione giuridica, che si è già perfettamente compiuto al di là della propria giurisdizione*”<sup>152</sup>. Secondo tale ricostruzione, il concetto di autonomia evocerebbe una questione relazionale<sup>153</sup>, in quanto per la propria esistenza richiederebbe sempre la presenza di un’entità con la quale rapportarsi.

---

<sup>151</sup> Cfr. Par. 1.8, pp. 34-35.

<sup>152</sup> P. GROSSI, *op. ult. cit.*, loc. cit., p. 6.

<sup>153</sup> F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008, p. 83.

Tuttavia, all'art. 2 della l. n. 280/03, intitolato «Autonomia dell'ordinamento sportivo», il legislatore, al 1° comma, non utilizza più il termine “riconoscere” per le discipline affidate ai “giudici sportivi”, ma il verbo “riservare”: “In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto...”. E proprio tale scelta sembrerebbe interrompere il collegamento con il sopra richiamato concetto di autonomia, tanto che è stato affermato dalla dottrina che “*riservare è un vocabolo che, da un punto di vista rigorosamente pluri-ordinamentale non è irreprensibile*” e che si dovrebbe “*idealmente tradurre con riconoscere*”<sup>154</sup>. Tale sforzo interpretativo non servirebbe se si intendesse il verbo riconoscere secondo la teoria statualistica, facendone così derivare l'implicazione che i diritti, che discendono dalla pratica sportiva, possano essere tutelati solo nell'ambito dell'ordinamento che li riconosce. Autonomia così potrebbe giustamente intendersi come termine relazionale, ma in quanto tale, se essa è riconosciuta, non si tratta di un confronto *inter pares*, quanto di un'autonomia derivata. Se così fosse, infatti, il termine riservare usato dal legislatore risulterebbe idoneo a configurare non due ordinamenti separati, quanto un “ordinamento” integrato nell'altro: con la possibilità pertanto per il legislatore ordinario di riservare alla giustizia sportiva quegli aspetti che non sono giuridicamente rilevanti per l'ordinamento nazionale.

Tale ricostruzione giustificerebbe, così, anche la riserva espressa *ex art. 1, 2° comma*, con la quale il legislatore ha espressamente previsto che il principio di autonomia debba rispettare “*i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazione giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo*”.

Appare evidente, dunque, come è già stato sottolineato da parte della dottrina, che il legislatore abbia fatto riferimento ai concetti di “autonomia” e di “ordinamento”, utilizzandoli “*quali sinonimi di superiorem non recognescens e di incondizionata*”

---

<sup>154</sup> P. GROSSI, *op. ult. cit.*, loc. cit., p. 6.

*autoreferenzialità e, al tempo stesso, di ordinamento derivato da quello statale e di autonomia coesenzialmente limitata dal sistema della legalità costituzionale*<sup>155</sup>.

Tuttavia, si tratta di definizioni in aperto contrasto tra di loro, poiché l'integrazione e la separazione sono tra di loro inconciliabili, senza considerare che solo la prima può essere disciplinata dal legislatore, al contrario della seconda<sup>156</sup>. Infatti, se si tratta di un ordinamento derivato da quello statale, così come sembrerebbe dall'art. 1, 2° comma, pare non poter residuare spazio né per eventuali clausole di riserva, "*ex se inidonee a sottrarre giurisdizione, potendo le stesse riferirsi solo a quella che già risulterebbe essere la sfera dell'indifferente giuridico, né per la clausola di salvezza, perché parimenti incongrua e superflua, in quanto finirebbe per rinviare all'indiscusso monopolio statale della giurisdizione*"<sup>157</sup>.

Si comprende, quindi, che non si tratta di un sistema separato, né del tutto autonomo da quello generale e che la questione della sua qualificazione in termini di ordinamento potrebbe essere considerata un c.d. "falso problema", che cela la vera questione e cioè se lo sport in quanto tale possa essere o meno considerato indipendente e separato dall'ordinamento statale. Si deve, quindi, cercare di comprendere come debba essere interpretato il concetto di autonomia<sup>158</sup>: se come rafforzativo del concetto di ordinamento e quindi come sovranità (già esclusa per il mondo sportivo) e originarietà, oppure se postula un riconoscimento statale che comporti un'autonomia derivata<sup>159</sup>.

Infatti, sotto il profilo della teoria generale del diritto, l'autonomia non costituisce sinonimo di sovranità, alla quale deve essere ricollegata l'incondizionata effettività del "potere"<sup>160</sup>. Si tratterebbe, viceversa, di un'autonomia derivata dall'ordinamento statale

---

<sup>155</sup> A. DE SILVESTRI, *La Corte Costituzionale "azzoppa" il diritto d'azione dei tesserati e delle affiliate*, in *giustiziasportiva.it*, n. 1, Anno VII, 2011, p. 7.

<sup>156</sup> A. DE SILVESTRI, *op. ult. cit.*, loc. cit., p. 8.

<sup>157</sup> A. DE SILVESTRI, *op. ult. cit.*, loc. cit., p. 7.

<sup>158</sup> G.C. DI SAN LUCA, *Dei limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Riflessioni intorno a calcio e diritto*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 2007, I, p. 59 dove ricorda che il problema concreto da risolvere è quello di chiarire come "si configura l'autonomia".

<sup>159</sup> A. OLIVARO, *I limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo lo svincolo dell'atleta*, in *RDES*, vol. III, fasc. 2, 2007.

<sup>160</sup> M.S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, loc. cit., p. 18.

(e/o europeo), che consente di poter dettare regole<sup>161</sup>, rimanendo sempre nel rispetto inderogabile dei principi definiti nel sistema giuridico originario. Per tali ragioni, l'“ordinamento” sportivo opera all'interno dell'ordinamento statale<sup>162</sup>, “*il quale, di conseguenza, risulta essere il solo titolare della Kompetenz-Kompetenz, cioè di quella particolare qualità che pone lo Stato nella qualità di poter configurarsi come garante di quei principi fondamentali e di quegli inalienabili diritti della persona umana insuscettibili di violazione da parte di qualsiasi ordinamento giuridico particolare ed autonomo*”<sup>163</sup>.

Sotto tale profilo, dunque, l'ordinamento statale permetterebbe la realizzazione del pluralismo, non giuridico, ma sociale, così come garantito dallo stesso art. 2 Cost., senza che sia necessaria la riconduzione del fenomeno sportivo al termine “ordinamento”. Poiché lo sport, inteso quale gruppo sociale organizzato, potrà trovare la propria autonomia, conforme a quella delle altre formazioni sociali, che però non potrà andare a incidere sulle modalità di esercizio dei diritti fondamentali, né sul contenuto dei medesimi<sup>164</sup>.

L'autonomia dell'“ordinamento” sportivo sarebbe, quindi, da un lato “derivata”<sup>165</sup>, dall'altro lato “*coessenzialmente limitata*”<sup>166</sup>, senza che ciò porti a un'assoluta

---

<sup>161</sup> Sull'autonomia normativa dei gruppi sportivi cfr. R. CAPRIOLI, *op. cit.*, loc. cit., *passim*; C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva, il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, loc. cit., *passim*; A. DE SILVESTRI, *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in P. MORO (a cura di), *La giustizia sportiva*, loc. cit.; pp. 83 ss.

<sup>162</sup> A. BONOMI, *op. cit.*, loc. cit., p. 364.

<sup>163</sup> A. OLIVARO, *op. cit.*, loc. cit., p. 61 che riprende il pensiero di A. BONOMI, *op. cit.*, loc. cit., p. 367; nello stesso senso M. SPASIANO, *op. cit.*, loc. cit., che sottolinea come “*la forza auto-espansiva dei fenomeni autonomistici è comunque destinata a cedere innanzi ai limiti invalicabili posti da principi e norme dell'ordinamento generale*”.

<sup>164</sup> A. BONOMI, *op. cit.*, loc. cit., p. 369; A. OLIVARO, *op. cit.*, loc. cit., p. 62; E. ROSSI, *Brevi considerazioni in ordine al rapporto tra tutela dei diritti individuali e garanzia delle formazioni sociali alla luce della più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1992, p. 203.

<sup>165</sup> Cfr. tra i tanti A. ROMANO, *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241/90: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, in *Dir. Amm.*, 2006, pp. 495 ss.

<sup>166</sup> A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *D. disc. Pubbl.*, II, 1987, p. 33.

indipendenza, ma ad un'“*essenziale relazione, come inconfutabilmente dimostra la fondamentale presenza nel tessuto normativo dell'art. 1322 cod. civ.*”<sup>167</sup>.

Seguendo tale interpretazione si potrebbe sostituire il termine “ordinamento” con “organizzazione”, oppure precisare che per “ordinamento sportivo” debba intendersi un fenomeno settoriale nell'ambito dell'ordinamento generale della Repubblica, arrivando così a confermare, quanto già *supra* accennato, e cioè che la “*duplice affermazione con cui apre*” la l. n. 280/03 “*(quella relativa all'autonomia e quella concernente la clausola di salvezza)*” dovrebbe essere “*giudicata assolutamente superflua*”<sup>168</sup>.

### **1.11 Considerazioni riepilogative e accenno di ipotesi costruttiva.**

Se si considerano le osservazioni svolte negli ultimi tre paragrafi, occorre convenire che il sistema sportivo è fortemente integrato nell'ordinamento statale. E ciò sia sotto il profilo normativo, sia sotto il profilo organizzativo, oltre che giustiziale.

Per il profilo normativo, vale quanto già sottolineato nel par. 1.9. Il potere legislativo nazionale e regionale, stabilito dall'art. 117, comma 3 della Costituzione, comporta un chiaro potere di intervento normativo sul diritto sportivo, che è incompatibile con qualsivoglia costruzione di separazione di quest'ultimo.

Per il profilo organizzativo occorre considerare che aver posto al centro del sistema sportivo nazionale un ente pubblico parastatale (il CONI), sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è estremamente significativo ai fini della pubblicizzazione dell'intero settore. Il CONI, infatti, ha poteri regolatori e di controllo sulle Federazioni, sicché l'intero impianto dell'organizzazione sportiva (a sua

---

<sup>167</sup> R. CAPRIOLI, *Il significato dell'autonomia nel sistema delle fonti del diritto sportivo nazionale*, loc. cit., p. 284; nello stesso senso L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, loc. cit., p. 14; L. FERRARA, *Giustizia sportiva*, loc. cit., p. 501; C. FRANCHINI, *I rapporti tra l'ordinamento statale e quello sportivo nel settore della giustizia sportiva*, in *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi* a cura di C. FRANCHINI, Torino, 2004, p. 14; G. MANFREDI, *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Foro amm. TAR*, 2006, pp. 2967 ss. il quale osserva che “*con l'espressione autonomia in definitiva si fa riferimento a un dato che della separatezza e dell'indipendenza è l'opposto*”.

<sup>168</sup> L. FERRARA, *op. ult. cit.*, loc. cit., p. 502 che riprende il pensiero di R. CAPRIOLI, *op. ult. cit.*, loc. cit., p. 283.

volta a struttura piramidale) finisce per dipendere in larga misura dagli atti normativi e dalle decisioni di un ente pubblico parastatale.

Anche sotto il profilo degli strumenti giustiziali, occorre riconoscere -al di là della consistente autonomia accordata agli organi di giustizia sportiva- che è pur sempre il legislatore nazionale che ha dettato e imposto le linee essenziali del sistema.

Dunque di integrazione e non di separazione si tratta<sup>169</sup>.

E tuttavia non si può non rilevare che al di là del potere legislativo statale e regionale, ampio potere regolamentare è riconosciuto alle organizzazioni sportive. Le quali, dunque, presentano sicuri caratteri di autonomia normativa.

Non meno spiccato è l'ambito di autonomia della c.d. giustizia sportiva, affidata alle strutture e agli organi sportivi, nel quadro di un sistema complesso, sul quale si dovrà tornare (infra, cap. 4). Ma, ancora una volta, non si può sin d'ora negare che il sistema presenti sicuri caratteri di autodichia.

Anche sotto il profilo organizzatorio si assiste da un lato ad una chiara ingerenza del potere ministeriale sull'ente di riferimento (il CONI), che del resto è ente pubblico parastatale. D'altro lato, peraltro, si è visto che il CONI ha una struttura tipicamente associativa, facendo ad esso capo tutte le Federazioni ed altre espressioni del mondo sportivo, che contribuiscono a costituire gli organi di governo dell'Ente (Assemblea, Giunta, Presidente), a loro volta dotati di poteri normativi, amministrativi e giustiziali.

Da quest'ultimo punto di vista il CONI appare come ente esponentiale del mondo sportivo, dotato anche di autoamministrazione (si direbbe, usando espressioni per la verità alquanto datate, di autarchia), oltre che di autogoverno. Ed è significativa la circostanza che le Federazioni sono espressamente qualificate per legge (e anche per lo Statuto del CONI) come persone giuridiche private, tant'è che come si è visto, si parla di "Confederazione delle Federazioni" e lo statuto del CONI ha anche cura di precisare quali siano i compiti di rilevanza pubblica, che le Federazioni sono chiamate ad assolvere.

---

<sup>169</sup> G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, loc. cit.

Proprio la distinzione di compiti di rilevanza pubblica e non, conferiti alle Federazioni, conferma il rilievo pubblicistico (e dunque la rilevanza per l'ordinamento statale) di una consistente parte delle attività delle Federazioni stesse. E tuttavia tale rilevanza pubblicistica si innesta in figura giuridiche tipicamente private, espressione dell'autonomia associativa degli atleti, dei dirigenti e di tutto il personale che a vario titolo affolla il mondo sportivo.

Ma detta autonomia non costituisce, nè può costituire, una causa di esclusione dell'intervento statale (e pubblico in generale). Può costituire, viceversa, un limite all'ingerenza statale, ove si individuino criteri idonei a salvaguardare un nucleo centrale di autonomia (corrispondente o meno con la sua specificità), che lo stesso ordinamento generale possa riconoscere come incompressibile.

Il punto dunque non è interrogarsi tra separazione e integrazione, sibbene di stabilire quali siano le modalità, i contenuti e i limiti dell'integrazione. Ovvero, detta in altri termini, quale sia il modello di disciplina di detti rapporti e, dunque, se l'ingerenza statale debba essere esclusa in determinati casi e debba quindi arrestarsi di fronte a controlimiti del diritto sportivo.

Il problema non riguarda gli aspetti dell'attività sportiva (e del suo ordinamento) che sono irrilevanti per lo Stato. Per questi ultimi vale il principio di autonomia sancito dall'art. 1222 c.c. e, dunque, un ambito di libertà (entro i confini del lecito), come sempre avviene per qualunque soggetto dell'ordinamento.

Il problema riguarda, viceversa, essenzialmente la fascia di questioni che rilevano sia per l'ordinamento statale che per quello sportivo: in altri termini dove vi è o vi può essere sovrapposizione di disciplina<sup>170</sup>. Ma, a ben vedere, esso riguarda anche la fascia di disciplina sottoposta esclusivamente al potere normativo statale (ad esempio, profili fiscali, profili penali, relativi al rapporto di lavoro, ecc.), ove la specificità dello sport e la sua funzione sociale potrebbero suggerire delle deroghe rispetto alla disciplina generale.

---

<sup>170</sup> M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, cit., p. 10.

E al riguardo non si può trascurare un preciso dato di diritto positivo. Perché, come si è visto, sia a livello costituzionale, sia a livello legislativo si parla ripetutamente di “ordinamento sportivo”. Dunque, non genericamente di attività sportiva e di mondo dello sport, ma del suo “ordinamento” e tale riconoscimento (tecnicamente corretto o meno che sia) non può dirsi privo di rilevanza.

Infatti, a meno che non si reputi che si tratta di un’espressione meramente enfatica e come tale del tutto irrilevante (il legiferare sull’ordinamento sportivo potrebbe apparire come una sorta di *contradictio in adjecto*), il ripetuto richiamo al diritto sportivo come “ordinamento” deve pur assumere una sua valenza contenutistica, che va comunque salvaguardata.

Salvaguardare l’ordinamento sportivo non significa certo riconoscere una sua indipendenza, sovranità o separatezza (si tratta di attributi in contrasto col diritto positivo, come si è visto). Ma potrebbe significare riconoscergli un ambito di potere normativo, amministrativo, organizzatorio e giustiziale, che, come pure si è visto, risultano presenti nell’attuale assetto di diritto positivo.

Si torna così al problema di fondo. Qual’è il rapporto tra i due ordinamenti (integrati)? Come conciliare l’ingerenza dell’ordinamento generale con le esigenze proprie del mondo sportivo?

Una prima risposta a me pare scaturisca dallo stesso dettato costituzionale. Una volta riconosciuta, infatti, la valenza sociale dello sport, varrà per esso la garanzia della c.d. sussidiarietà orizzontale<sup>171</sup>, sancita dall’art. 118 u.c. della Costituzione. Il quale

---

<sup>171</sup> Su di che si può richiamare, tra i tanti, P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002; M. RENNA, *I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, pp. 51 ss.; L. ANTONINI, *Sulla giustiziabilità del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 635 ss.; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell’art. 118 u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, vol. I, pp. 179-221; R. BIN, *La sussidiarietà “orizzontale”: alla ricerca dei soggetti “privati”*, in *Istituzioni del federalismo*, 1999, pp. 5 ss.; E. BLASI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nelle culture giuridiche tedesca e italiana dopo la riforma del Titolo V*, in *Labsus Paper*, n. 18/2010; B. CAVALLO, *Sussidiarietà orizzontale e legge n. 241 del 1990 nel governo del territorio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 3, 2006, pp. 395-408; V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà (dir. Amm.)*, in *Enc. Giur.*, agg. XII, 2004; M.P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. Pubbl.*,

statuisce, come è noto, che “*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*”.

L'attività sportiva rientra a pieno titolo tra le attività di interesse generale, per le già richiamate valenze educative, culturali, di tutela della salute e di promozione della coesione sociale. Sicché anche per essa vale la garanzia costituzionale testè richiamata.

L'art. 118 u.c. impone l'applicazione del principio di sussidiarietà. Ma trattandosi di sussidiarietà orizzontale (e non verticale) viene sostanzialmente a coincidere col principio di proporzionalità<sup>172</sup> e come tale merita di essere considerato ai nostri fini, date le più incisive capacità prescrittive di quest'ultimo principio.

---

1995, pp. 505 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *La funzione amministrativa oggi. Tra sussidiarietà orizzontale e nuovi compiti di polizia amministrativa*, in *Enti pubblici*, 2001, pp. 582 ss.; B. DI GIACOMO RUSSO, *Il cittadino consumatore e la sussidiarietà orizzontale*, in *Labsus Paper*, 20/2011; P. DURET, *Sussidiarietà orizzontale, radici e suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, pp. 95 ss.; F. GIGLIONI, *La sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza*, in G. ARENA-G. COTTURI, *Il valore aggiunto*, Roma, 2010, pp. 159 ss.; L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Bari, 2006; G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Milano, 2005, pp. 1749-1762; ID, *La sussidiarietà “orizzontale” alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in A. RINELLA-L. COEN-R. SCARAMAGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova, 1999; S. PELLIZZARI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 3/2011, pp. 593-621; A. POGGI, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001; N. POLITO, *Articolo 118 u.c. della Costituzione. Un approfondimento sul “favoriscono”*, contributo pubblicato in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); G. RAZZANO, *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. 10/2003, pp. 1770 ss.; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, pp. 5 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Sussidiarietà orizzontale e tutela della salute*, in *Sanità pubblica e privata*, n. 6, 2003; G.C. SALERNO, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2010; S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n.5/2006.

<sup>172</sup> D.U. GALETTA-D. KRÖGER, *Giustiziabilità del principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale tedesco e concetto di «necessarietà» ai sensi del principio di proporzionalità tedesco e comunitario*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 1998, pp. 905 ss.; R. DICKMANN, *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità ed il principio dell'intesa per un corretto metodo della legislazione statale di attrazione di funzioni amministrative regionali*, in *Corriere giur.*, 2004, pp. 41 ss.; M. POTO, *I principi di sussidiarietà e proporzionalità nei sistemi a “vocazione federale”. Una comparazione tra modello europeo, tedesco ed italiano*, in *Giur. it.*, 2008, pp. 2359 ss.

Come è noto, infatti, il principio di proporzionalità contiene criteri molto stringenti (idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto)<sup>173</sup>, idonei ad individuare parametri non occasionali, ma costanti nei rapporti tra i due ordinamenti. E all'interno di tali criteri la proporzionalità in senso stretto (che, di fronte a situazioni particolarmente protette o ad attività di interesse generale, finisce per costituire un limite per interventi normativi e amministrativi, pur ritenuti idonei e necessari) potrebbe proprio giustificare la salvaguardia dell'ordinamento sportivo, come sopra tratteggiato.

---

<sup>173</sup> Cfr. D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998, in particolare pp. 11-22; A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998; S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità*, Torino, 2011; F. TRIMARCHI BANFI, *Canone di proporzione e test di proporzionalità nel diritto amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2016, pp. 361 ss.; A. BORTOLUZZI, *Proporzionalità*, in *Digesto disc. priv.*, sez. civile, Aggiornamento, Torino, 2007, 1089 ss.; S. COGLIANI (a cura di), *Casi e materiali di diritto amministrativo. Il principio di proporzionalità in Italia ed in Europa: la tutela dinanzi al giudice amministrativo*, Padova, 2008; G. COSSU, *Il principio di proporzionalità*, in *Autorità e consenso nell'attività amministrativa – Atti del XLVII Convegno di Scienza dell'Amministrazione (Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2001)*, Milano, 2002, pp. 297 ss.; A. COSTANZO, *Il principio di proporzionata collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 2799 ss.; G.F. FERRARI, *Il principio di proporzionalità*, in *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, V. PARISIO (a cura di), 1998, Milano, pp. 125 ss.; D.U. GALETTA, *Discrezionalità amministrativa e principio di proporzionalità*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1994, pp. 142 ss.; D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2005, pp. 819 ss.; D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità comunitario e il suo effetto di "spill over" negli ordinamenti nazionali*, in *Nuove Aut.*, 2005, pp. 552 ss.; D.U. GALETTA, *Le principe de proportionnalité*, in *Droit Administratif Européen*, J.B. AUBY-J. DE LA ROCHERE (diretto da), Bruxelles, 2007; D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, fra principio di necessità e dottrina del margine di apprezzamento statale: riflessioni generali sui contenuti e rilevanza effettiva del principio*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1999, pp. 743 ss.; D.U. GALETTA, *La proporzionalità quale principio generale dell'ordinamento*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, pp. 1107 ss.; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e giudice amministrativo nazionale*, in *Foro amm.-TAR*, 2007, pp. 603 ss.; D.U. GALETTA, *Una sentenza storica sul principio di proporzionalità con talune ombre in ordine al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2000, pp. 459 ss.; D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012; C. MALINCONICO, *Il principio di proporzionalità*, in *Autorità e consenso nell'attività amministrativa, – Atti del XLVII Convegno di Scienza dell'Amministrazione (Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2001)*, Milano, 2002, pp. 49 ss.; M. MAZZAMUTO, *Legalità e proporzionalità temporale dell'azione amministrativa: prime osservazioni*, in *Foro amm.*, 1993, pp. 1739 ss.; V. PARISIO, *Principio di proporzionalità e giudice amministrativo italiano*, in *Nuove Aut.*, 2006, pp. 717 ss.; G. SCACCIA, *Il principio di proporzionalità*, in *Ordinamento Europeo. L'esercizio delle competenze*, a cura di S. MANGIAMELI, vol. II, Milano, 2006, pp. 227 ss.; A. SANDULLI, *Proporzionalità*, in *Dizionario di diritto pubblico*, S. CASSESE (a cura di), Milano, 2006, pp. 4643 ss.; S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa. Ordinamento italiano, comunitario e inglese*, Milano, 2008.

Si tratta di stabilire se i parametri della proporzionalità siano idonei a risolvere i principali problemi dei rapporti tra ordinamento generale e “ordinamento sportivo” e se siano idonei a fornire un assetto stabile, oltre che soddisfacente (nel senso di compatibile con le esigenze generali di sistema). E ciò sotto (almeno) un duplice angolo prospettico: come limite ad ingerenze statali (o regionali) eccessive (il che riguarda essenzialmente gli interventi pubblici specificamente diretti a disciplinare il diritto sportivo); ovvero come limite alle eccezioni accordate o da accordare al diritto sportivo, che potrebbero conculcare diritti e situazioni soggettive, riconosciuti dall’ordinamento generale (il che riguarda essenzialmente l’ambito delle deroghe alla disciplina generale, in considerazione della specificità e della funzione sociale dello sport).

Spunti in tal senso si possono rinvenire nel diritto europeo, che, com’è noto, individua nella proporzionalità uno dei canoni fondamentali della propria azione *ex art.* 5, par. 1, ultimo capoverso, TUE<sup>174</sup>. E, come si vedrà, applica espressamente tale canone ai rapporti col mondo sportivo e ai vincoli che derivano in generale dal Trattato, rispetto alle esigenze specifiche dell’attività e dell’organizzazione dello sport.

Può essere utile, dunque, ed anzi necessario ampliare il campo dell’indagine al diritto europeo, che presenta problemi analoghi (anche se non del tutto identici) a quelli nazionali. Di ciò ci si occuperà nei capitoli che seguono.

---

<sup>174</sup> A norma dell’art. 5, par. 1, ultimo capoverso, TUE infatti “*L’esercizio delle competenze dell’Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità*”.

## 2. LO SPORT ALL'INTERNO DELLE ISTITUZIONI EUROPEE.

SOMMARIO: 2.1 RILEVANZA DEL DIRITTO SPORTIVO PER UE: IL VALORE ECONOMICO E IL PROBLEMA DELLA C.D. "ECCEZIONE SPORTIVA". – 2.2 COME LE ISTITUZIONI SI SONO OCCUPATE DELLO SPORT DALLA DICHIARAZIONE N. 29 ALLEGATA AL TRATTATO DI AMSTERDAM ALLA DICHIARAZIONE DI NIZZA DEL 2000. – 2.3 L'ART. III-282 DELLA COSTITUZIONE EUROPEA E L'ANNO EUROPEO DELLO SPORT. – 2.4 IL RAPPORTO INDIPENDENTE SULLO SPORT IN EUROPA 2006. – 2.5 LA RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 2006/2130 SUL CALCIO PROFESSIONISTICO IN EUROPA. – 2.6 IL LIBRO BIANCO DELLA COMMISSIONE E IL C.D. PIANO DE COUBERTIN, SUPERAMENTO DELLA C.D. SPECIFICITÀ? – 2.7 L'ART. 165 DEL TRATTATO DI LISBONA. – 2.8 BREVE SINTESI SULLA DISCIPLINA DELLO SPORT A LIVELLO DI TRATTATI EUROPEI E DI NORMATIVA DERIVATA.

### 2.1 Rilevanza del diritto sportivo per l'UE: il valore economico e il problema della c.d. "eccezione sportiva".

In Italia si è dovuto aspettare il 2001 per poter trovare un preciso riferimento costituzionale allo sport; in Europa, invece, un primo tentativo di occuparsi di sport, a livello di "fonte primaria", lo si ritrova nel 2004. Tuttavia, non essendo entrata in vigore la Costituzione europea, lo sport è comparso formalmente nei Trattati solo con Lisbona il 13 settembre 2007. Non si è trattato di una dimenticanza o di un vuoto normativo da parte dell'Unione europea, ma di un'assenza di specifica competenza in questo settore. Questo, però, non ha impedito che la allora Comunità europea si occupasse delle problematiche dello sport, seppur in via non diretta<sup>175</sup>.

Infatti, nonostante la Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla quale ci soffermeremo in seguito, sia stata impegnata fin dagli anni '70 nelle vicende correlate

---

<sup>175</sup> Interessante è, infatti, ricordare come l'Unione europea abbia da sempre sottolineato il significato aggregante dello sport, tanto da decidere di festeggiare i suoi cinquant'anni attraverso una partita di calcio. Così, 13 marzo 2007, si è disputata una partita di calcio tra il Manchester United, che fu la prima squadra inglese della storia della UEFA, che nello stesso giorno del 1957 partecipò a una competizione europea, e la squadra Europa XI che ha riunito i migliori giocatori europei del momento<sup>175</sup>. Queste due squadre sono state il simbolo di due storie iniziate quasi negli stessi giorni, che sembravano percorrere binari totalmente diversi, ma che insieme hanno contribuito a far nascere un sentimento europeo.

La partita è stata vinta dal Manchester United per 4-3 (reti di Rooney 6'; Brown 9', Malouda 23', Cristiano Ronaldo 35'; Rooney 43'; Diouf 52' e 88' su rigore). L'affluenza allo stadio fu molto alta, ed infatti, sono stati registrati 74.000 spettatori, dato che sottolinea l'importanza che lo sport ha per i cittadini europei.

all'ambito sportivo, il tema dello sport ha i suoi inizi nel corso degli anni '80<sup>176</sup> grazie alla relazione Adonnino (rubricata come "Europa dei Cittadini"), adottata dal Consiglio europeo tenutosi a Milano nel 1985. Essa, infatti, promuoveva lo sport come strumento di comunicazione e di sensibilizzazione del cittadino in quanto appartenente alla Comunità europea<sup>177</sup>.

Le basi dell'interesse dell'Europa al mondo dello sport nascono proprio dallo stesso tema fondante della Comunità e cioè dall'integrazione economica. Infatti, lo sport è stato ricondotto all'interno dell'art.2 del Trattato CE (ora abrogato e sostituito, nella sostanza, dall'art. 3 del TUE vigente), che nella sua originaria formulazione poneva l'accento sugli aspetti economici del mercato unico. La rilevanza comunitaria dello sport sussisteva, pertanto, nei soli limiti in cui esso rappresentava un'attività economica<sup>178</sup>. In quanto tale,

---

<sup>176</sup> Dagli anni '80 in poi ci furono grandi cambiamenti nello sport europeo:

- il CIO (Comitato Olimpico Internazionale) ha eliminato la distinzione tra sport a livello dilettantistico e sport a livello professionistico. Autorizzò, inoltre, la sponsorizzazione commerciale dei giochi olimpici;
- introduzione della libera concorrenza in materia di diritti televisivi in eventi sportivi; sul tema A. RUI, *Sfruttamento diritti Tv criptati: un sistema da ridefinire. Problematiche, contraddizioni e sperequazioni legate all'attuale sistema distributivo degli introiti, giustiziasportiva.it*;
- viene meno il blocco dell'unione sovietica e quindi vengono eliminate le restrizioni di coloro che si dedicano al mondo sportivo.

<sup>177</sup> J. TOGNON, *L'Unione Europea e sport: evoluzioni e sviluppi di un rapporto "particolare"*, in *Diritto comunitario dello sport*, a cura di J. TOGNON, Torino, 2009, p. 6; J. TOGNON, *Unione Europea e sport: dalla dichiarazione n.29 al Trattato di Lisbona. L'irrisolto problema della specificità*, in *Sport, Unione Europea e diritti umani*, a cura di J. TOGNON-A. STELITANO, Padova, 2011, p. 108; L. COLANTUONI, *op. cit.*, loc. cit., p. 12; J. TOGNON, *Diritto e politiche dello Sport nell'Unione europea*, Padova, 2016, pp. 19 ss.

<sup>178</sup> Del resto, da sempre è nota l'importanza economica dello sport. Per fare alcuni esempi si può ricordare come esso rappresentasse il 3% del commercio mondiale e come è stato testimoniato da uno studio durante la Presidenza dell'Austria dell'UE, nel primo semestre del 2006, il fatturato sportivo fu di 407 miliardi di euro, pari al 3,7% del PIL dell'UE. In tal senso si veda J. TOGNON, *Diritto europeo dello sport*, Padova, 2008, p. 7; G. INFANTINO, *Meca-Medina: un passo indietro per il modello sportivo europeo e la specificità dello sport*, in pubblicazioni UEFA, novembre 2006.

Non solo. Infatti, in un più recente studio è stato sottolineato come il "valore del business legato allo sport a livello globale oscilla tra i 350 e i 450 miliardi di euro. Questa stima include la costruzione di infrastrutture, il mercato di articoli sportivi, i prodotti in licenza e gli eventi sportivi e tutto l'indotto legato a diritti tv, biglietteria, etc. Nonostante le difficoltà palesate da alcune discipline, il fatturato dell'industria sportiva cresce a un ritmo superiore a quello del Pil nazionale in molti paesi del mondo. Nel 2009 il mercato degli eventi sportivi a livello mondiale (biglietteria e ricavi da media e marketing) è stimabile in circa 45 miliardi di euro, al primo posto assoluto figura il calcio con 19,5 miliardi di euro (43% del totale) seguito dal football Usa (5,8 mld), dal baseball (5,5 mld), dalla formula uno (3 mld) e dal basket (2,7 mld). Il tennis con 1,9 mld di euro figura al 7° posto con una quota pari al 4% del totale,

lo sport non poteva, quindi, violare i principi cardine dell'Unione europea, quali il divieto di discriminazione tra i cittadini degli Stati membri a causa della loro nazionalità *ex art.* 6 TUE o la libera circolazione dei lavoratori nei Paesi dell'Unione *ex art.* 48, ora art. 45 TFUE, e la libera prestazione dei servizi *ex art.* 59, ora art. 56 TFUE.

Le istituzioni comunitarie, dunque, hanno potuto analizzare lo sport attraverso le norme del diritto comune del mercato interno. Tutto ciò che non poteva essere disciplinato dall'art. 2 TCE, venne così considerato una caratteristica specifica dello sport, portando a ritenere che vi potesse essere l'incompetenza del diritto comunitario nelle decisioni aventi carattere "*puramente sportivo*"<sup>179</sup>. Vi era, dunque, da una parte il riconoscimento di una competenza c.d. economica in materia di sport, ma dall'altro lato, come si è già visto per l'ordinamento nazionale italiano, vi era da tener presente il principio di autonomia che le Federazioni hanno da sempre rivendicato. Tuttavia non era semplice tracciare i limiti<sup>180</sup> di questa c.d. *sporting exception*, che ha costantemente fatto da sfondo e da filo conduttore non solo negli atti delle istituzioni, ma anche nelle sentenze della Corte di giustizia.

---

*un valore pressochè analogo a quello dell'hockey e pari a circa un decimo rispetto a quello del calcio. Solo in Europa il calcio genera circa 16 mld di euro con i campionati delle cinque leghe più importanti (Inghilterra, Germania, Francia, Italia e Spagna) che insieme spiegano il 50% del totale" cfr. studio di Kearney A.T., edito su Focus, settimanale del Servizio Studi BNL, n. 16, 7 maggio 2013, a cura di G. Ajassa-S. Ambrosetti.*

Per fare un esempio concreto di un grande evento sportivo, al di fuori degli eventi calcistici, si può ricordare come gli ultimi internazionali di tennis (Roma 2016) abbiano avuto un valore pari a 30 milioni di ricavi e 67 milioni di indotti (fonte dei dati il Sole 24 ore).

<sup>179</sup> L. COLANTUONI, *op. cit.*, loc. cit., p. 11; M. COLUCCI, *L'autonomia e la specificità dello sport nell'Unione europea*, in *Rivista di Diritto ed economia dello sport*, vol. II, fasc. 2, 2006, p. 16; J. TOGNON, *op. cit.*, loc. cit., p. 17; V. VIGORITI, *Diritto Comunitario e sport: applicabilità, sporting exception, trasferimenti e nazionalità*, in *Contratto e Impresa/Europa*, n.2/2001, pp. 624 ss.; J. ZYLBERSTEIN, *La specificità dello sport nell'Unione europea*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, vol. IV, fasc.1,2008, p. 62.

<sup>180</sup> R.C.R. SIEKMANN, *Introduction to International and European Sports Law*, Rotterdam, 2012, p. 68: "*The classical and still ever current central (legal) question in the debate on the position of sport in the European Union is whether sport is "special", whether it deserves specific treatment under European Law and to what extent and why.*"; nello stesso senso R. PARRISH-S. MIETTINEN, *The sporting exemption in European Union Law*, The Hague, 2008.

## 2.2 Come le istituzioni si sono occupate dello sport dalla Dichiarazione n. 29 allegata al Trattato di Amsterdam alla Dichiarazione di Nizza del 2000.

A far tempo dalla relazione Adonnino sono incominciati gli interventi che hanno favorito un dialogo tra i rappresentanti del mondo sportivo e le autorità comunitarie. Soprattutto negli anni '90 si è registrata una maggior attenzione da parte della Commissione e del Consiglio: infatti, dal 1991 è stato attivato un forum europeo dello sport, composto da rappresentanti della Commissione, delle Federazioni sportive e dei Comitati Olimpici, con funzioni consultive. Questo strumento di reciproco scambio di informazioni, esperienze ed esigenze, è nato da una comunicazione della Commissione del 31 luglio 1991 che costituisce il primo documento di questa Istituzione avente ad oggetto lo sport<sup>181</sup>. A sua volta il Consiglio, senza dimenticare le tematiche già svolte negli anni '80 sul razzismo e la xenofobia nel mondo dello sport e il problema hooligans, ha adottato due risoluzioni (3 dicembre 1990 e 19 febbraio 1992) e una dichiarazione (4 giugno 1991), tutte e tre concernenti la lotta contro il doping.

Inoltre nel 1992, alla 7° conferenza dei Ministri Europei responsabili dello sport in Rodi, il Consiglio d'Europa ha adottato la Carta europea dello Sport nella quale lo sport veniva definito come: *“qualsiasi forma di attività fisica che, attraverso una partecipazione organizzata o non, abbia per obiettivo l'espressione o il miglioramento della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli”*<sup>182</sup>. Tale definizione sottolineava come, in realtà, lo sport fosse sì importante per l'Unione per il suo carattere economico, ma che vi fosse anche un'altra caratteristica che non poteva rimanere priva di rilevanza: il c.d. ruolo sociale dello sport. Infatti, tale ruolo è stato riconosciuto anche nella Dichiarazione n. 29 allegata

---

<sup>181</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio, *“La Comunità europea e lo sport”* (SEC(91)1438). In questo atto la Commissione, nell'enumerare le priorità europee, da un lato riconosce l'importanza e il ruolo dello sport e dell'integrazione di quest'ultimo con le attività della Comunità, dall'altro si pone il problema del rispetto dell'autonomia dell'ordinamento sportivo. Si veda per il testo [http://ec.europa.eu/sport/pdf/doc268\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/sport/pdf/doc268_en.pdf) e il contributo di J. TOGNON, *op. cit.*, loc.cit., p. 7;

<sup>182</sup> J. BERMEJO VERA, *Le sport et le droit*, in AA. VV., *Le sport et le droit, Actes du dix-huitième Colloque de droit européen*, Strasburgo, 1989, p. 12; Per il testo della Carta Europea degli sport si veda: [http://www.sportgoverno.it/media/11154/carta\\_europea\\_sport.pdf](http://www.sportgoverno.it/media/11154/carta_europea_sport.pdf).

al trattato di Amsterdam. In questo atto veniva dato risalto all'importanza dell'associazionismo, con particolare riguardo alle caratteristiche dello sport dilettantistico, senza il quale non si avrebbe avuto il professionismo di vertice<sup>183</sup>.

Nonostante la Dichiarazione sia stata il primo documento "ufficiale", nel quale vi sia stato un riconoscimento del termine sport, per i cultori della materia la Dichiarazione è sempre stata vista come un'"occasione perduta"<sup>184</sup>. Tale delusione era giustificata dall'utilizzo della forma della dichiarazione che, com'è noto, non è vincolante<sup>185</sup> per gli Stati membri<sup>186</sup>.

L'anno successivo, il 29 settembre 1998, la Commissione pubblicò la relazione *Evolution et perspectives de l'action communautaire dans le sport*, in cui individuava le cinque funzioni fondamentali dello sport (quella educativa, di sanità pubblica, sociale, culturale e ludica<sup>187</sup>) ed i settori che potevano essere di rilievo per le competenze comunitarie (ovvero la libera circolazione, in particolare delle persone, e i diritti

---

<sup>183</sup> Per esteso la dichiarazione: "la conferenza sottolinea l'importanza sociale dello sport, in particolare il ruolo che essa assume nel forgiare l'identità e nel riavvicinare le persone. La conferenza invita pertanto gli organi dell'Unione Europea a prestare ascolto alle associazioni sportive laddove trattino questioni importanti che riguardano lo sport. In quest'ottica, un'attenzione particolare dovrebbe essere riservata alle caratteristiche specifiche dello sport dilettantistico"; L. COLANTUONI, *op. cit.*, loc. cit., p. 13; A. FELICI, *Lo sport e l'Europa dal conflitto al dialogo*, Roma, 2010, p. 16; B. NASCIBENE-S. BASTIANON, *Diritto Europeo dello sport*, Torino, 2011, p. 4; F. BASILE, *La politica dell'Unione Europea per lo sport: problemi e prospettive*, in *Diritto comunitario dello sport*, a cura di J. TOGNON, 2009, p. 47; R.C.R. SIEKMANN, *op. cit.*, loc. cit., p. 70: "It emphasises the social significance of sport, in particular its role in forging identity and bringing people together. The Eu institutions are therefore called on to listen to sports associations when important questions affecting sport are at issue. In this connection special consideration should be given to the particular characteristics of amateur sport, the Declaration states".

<sup>184</sup> J. TOGNON, *op. cit.*, loc. cit., p. 9;

<sup>185</sup> J. TOGNON, *op. cit.*, loc. cit., ritiene che si possa riferire il mancato utilizzo della forma vincolante al fatto che i tempi non fossero ancora maturi, tuttavia non la ritiene una giustificazione adeguata e sufficiente.

<sup>186</sup> Tuttavia, le dichiarazioni possono essere un punto di "riferimento e di indirizzo della Corte di giustizia quando questa è chiamata a pronunciarsi in sede interpretativa" e possono essere "utili a stimolare l'attività del Parlamento Europeo e della Commissione Europea quando sono chiamate a delineare la direttrice della politica comunitaria, in questo caso relativa allo sport". Cfr. P.P. MENNEA, *Diritto sportivo europeo*, Roma, 2003, p. 32 e ss.; nello stesso senso R.C.R. SIEKMANN, *op. cit.*, loc. cit., p. 70 "The Amsterdam Declaration on Sport had no legal force; it clearly was a general policy statement. ... this kind of documents were taken into account in particular in the decision-making of the European Commission and the jurisprudence of the European Court of Justice".

<sup>187</sup> S. TOWNLEY, *Finding the right balance of sport*, in *Sportvision*, Londra, gennaio 1998, p. 56; A. TIZZANO, *Il Trattato di Amsterdam*, Padova, 1998, p. 72; L. COLANTUONI, *op. cit.*, loc. cit., p. 14; J. TOGNON, *L'Unione Europea e lo sport, in giustizia sportiva.it*.

televisivi). Inoltre, sottolineava il fondamentale bisogno di cooperazione tra tutte le Autorità competenti, affinché i principi stabiliti con la Dichiarazione di Amsterdam potessero realmente essere attuati.

Pochi mesi dopo, il Consiglio europeo, riunitosi a Vienna il 10-11 dicembre dello stesso anno, invitava la Commissione a *“presentare al Consiglio Europeo di Helsinki una relazione al fine di salvaguardare le strutture sportive esistenti e il ruolo sociale dello sport nell’ambito del diritto comunitario”*<sup>188</sup>. Dunque la Commissione elaborò la c.d. Relazione di Helsinki sullo sport<sup>189</sup>, prendendo in considerazione il modello sportivo europeo, come essa stessa l’aveva già descritto ed elaborato nel documento di consultazione del novembre 1998 *“The European Model of sport”*<sup>190</sup> e come era emerso dalla *“Prima Conferenza Europea sullo Sport”*<sup>191</sup>, organizzata ad Olimpia dal 20 al 30 maggio del 1999, intitolata *“l’Assise dello Sport dell’Unione europea”*, nella quale si sottolineava che *“lo sport deve essere in grado di assimilare il nuovo quadro commerciale nel quale esso deve evolversi senza peraltro perdere la propria identità né la propria autonomia, che sottolineano le funzioni che esso svolge nel settore sociale, culturale, sanitario ed educativo”*.

---

<sup>188</sup> Conclusioni della presidenza: **“XII SPORT: 95. Nel rammentare la dichiarazione sullo sport allegata al trattato di Amsterdam e riconoscendo il ruolo sociale dello sport, il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare al Consiglio europeo di Helsinki una relazione al fine di salvaguardare le strutture sportive esistenti e il ruolo sociale dello sport nell’ambito comunitario. 96. Il Consiglio europeo sottolinea la sua preoccupazione in merito all’entità e alla gravità del doping nello sport, che corrompe l’etica sportiva e mette in pericolo la salute pubblica. Sottolinea l’esigenza di una mobilitazione a livello dell’Unione europea e invita gli Stati membri a esaminare, congiuntamente alla Commissione e agli organismi sportivi internazionali, eventuali misure volte a intensificare la lotta contro questo pericoloso fenomeno, in particolare per mezzo di un miglior coordinamento delle misure nazionali esistenti”.**

<sup>189</sup> Relazione di Helsinki sullo sport, 10 dicembre 1999, G.U.C.E. COM (1999) 644.

<sup>190</sup> L’atto fa un’analisi storica del movimento sportivo ripercorrendo la divisione sopravvissuta fino agli anni ’80 del fenomeno sportivo nell’Europa Occidentale e di quello nell’Europa Orientale. Analizza la struttura a piramide dello sport e ne mette in risalto i cambiamenti politici ed economici che ha subito nel tempo grazie anche al venir meno dell’Unione Sovietica, all’aumento degli investimenti in ambito sportivo e all’apertura da parte del CIO della sponsorizzazione dei Giochi Olimpici. Sottolinea, inoltre, i molteplici problemi che sono legati allo sport, quali il razzismo, la violenza, il doping e la salute. Il documento si chiude con una serie di domande che dovranno essere inviate alle Parti interessate per migliorare la cooperazione futura.

<sup>191</sup> PRIMA CONFERENZA EUROPEA SULLO SPORT, *Conclusioni adottate ad Olimpia*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1999, p. 398

Nelle undici pagine della Relazione, la Commissione riaffermava, dunque, la funzione sociale d'interesse generale dello sport, che veniva minacciata da fenomeni che, se da un lato costituivano aspetti positivi, quali l'aumento dei posti di lavoro (che all'epoca erano crescenti in modo diretto o indiretto del 60%), dall'altro potevano essere fonte di grande criticità. La Commissione procedeva, dunque, con ad un'elencazione di quelle che riteneva fossero le principali minacce dello sport: l'aumento della popolarità, la sua internazionalizzazione, lo sviluppo senza precedenti della sua dimensione economica (che portava ad una maggior pressione degli sponsor, considerata come il principale motivo dell'aumento del doping), un'estrema propensione lucrativa che faceva sì che si privilegiasse l'aspetto commerciale a discapito di quello sportivo e che comunque portava a una ricerca di guadagno facile, senza preoccuparsi di una crescita equilibrata del sistema. E così emergevano nuove caratteristiche dello sport, che parevano contraddirsi e addirittura entrare in pieno conflitto. Infatti, l'espandersi dello sport era una condizione necessaria per perseguire appieno gli scopi sociali intrinseci allo sport stesso, ma l'allargamento e l'espansione incrementavano inevitabilmente gli aspetti economici, ivi compresi gli aspetti negativamente lucrativi<sup>192</sup>.

Si arrivava così al paragrafo 4, ritenuto il più importante<sup>193</sup>, che riguardava il "*chiarimento della struttura giuridica dello sport*". La Commissione, infatti, partendo dal presupposto che nel Trattato non vi era alcuna norma che prevedesse una competenza specifica in materia sportiva, ha ritenuto che dovesse essere la Comunità a dover "*vegliare affinché le iniziative delle pubbliche autorità nazionali o delle organizzazioni sportive*

---

<sup>192</sup> Si sottolineava "*che la conoscenza può essere definita come un'accumulazione di conoscenze fondamentali, di conoscenze tecniche e di attitudini sociali*" che riguardano "*le capacità relazionali e la capacità di cooperare e di lavorare in gruppo, la creatività e la ricerca della qualità*", tanti valori che lo sport trasmette. "*L'azione comunitaria, dunque, nel quadro dei suoi programmi di istruzione e di formazione potrebbe, in quest'ottica, avere i seguenti obiettivi:*

- **migliorare**, attraverso i programmi comunitari il posto dello sport e dell'educazione fisica nei programmi scolastici;
- **favorire** la riconversione e la reintegrazione ulteriore nel mondo del lavoro degli sportivi;
- **favorire** il ravvicinamento dei sistemi di formazione dei quadri sportivi istituiti in ciascuno Stato membro".

<sup>193</sup> J. TOGNON, *Unione Europea e Sport: dalla dichiarazione n. 29 al Trattato di Lisbona. L'irrisolto problema della specificità*, in *op. cit.*, loc. cit., p. 115.

siano conformi al diritto comunitario, ivi compreso il diritto della concorrenza e rispettino in special modo i principi del mercato interno (libertà di circolazione dei lavoratori salariati, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi, ecc.)”.

In questo panorama, che doveva tendere a “conservare la funzione sociale dello sport”, era necessario un doppio intervento da parte della Comunità e degli Stati membri<sup>194</sup>, rispettando il “principio di sussidiarietà e di autonomia delle organizzazioni sportive”<sup>195</sup>. Veniva così espressamente riconosciuto il principio di specificità, tanto rivendicato dall’ordinamento sportivo, che è stato poi ripreso nel giugno del 2000 dal Consiglio europeo di Feira<sup>196</sup> e successivamente ufficializzato, nel dicembre dello stesso anno<sup>197</sup>, nelle conclusioni del Presidente del Consiglio europeo di Nizza del 2000<sup>198</sup>.

---

<sup>194</sup> L. LEONE, *La promozione dello sport in ambito internazionale ed europeo*, in *giustiziaamministrativa.it*, 2006, n. III, p. 13.

<sup>195</sup> “... there is a need for a new approach to questions of sport both at European level and in the Member States, in compliance with the Treaty, especially with the principle of subsidiarity, and the autonomy of sporting organisations...” in R.C.R. SIEKMANN, *op. cit.*, loc. cit., p. 71;

Nel testo, la Commissione, individuava tre diversi settori:

1. Pratiche che non rientrano nelle regole della concorrenza (*Practices which do not come under the competition rules*): Le regole inerenti allo sport sono in primo luogo, le “regole del gioco”. L’oggetto di queste regole non è quello di falsare la concorrenza.
2. Pratiche vietate dalle regole di concorrenza (*Practices that are, in principle, prohibited by the competition rules*): Si tratta di pratiche restrittive nel quadro delle attività economiche generate dallo sport.
3. Pratiche suscettibili di essere esentate dalle regole della concorrenza (*Practices likely to be exempted from the competition rules*): sono legittimi gli obiettivi per il mantenimento di un equilibrio fra i club, preservando una certa uguaglianza di opportunità e di incertezza dei risultati, e ad incoraggiare il reclutamento e la formazione di giovani. (...) le eventuali esenzioni accordate nel caso di vendita in comune di diritti di radiodiffusione devono prendere in considerazione i benefici per il consumatore nonché il carattere proporzionale della restrizione di concorrenza rispetto all’obiettivo legittimo fissato.

<sup>196</sup> Nel quale viene richiesto alla Commissione di “prendere in considerazione (...) le caratteristiche specifiche dello sport in Europa, nonché la sua funzione sociale”.

<sup>197</sup> Si deve anche ricordare che in data 7 settembre 2000 il Parlamento Europeo, basandosi sulla Relazione di Helsinki, adottò una specifica risoluzione sullo sport: *Risoluzione del Parlamento Europeo sulla Relazione di Helsinki della Commissione al Consiglio europeo nell’ottica della salvaguardia delle strutture sportive attuali e del mantenimento della funzione sociale dello sport nel quadro comunitario, Relazione di Helsinki sullo sport*, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, it., 7 maggio 2001, C 135/276-277.

<sup>198</sup> In particolare nell’allegato IV: Dichiarazione relativa alle caratteristiche specifiche dello sport e alle sue funzioni sociali in Europa di cui tener conto nelle politiche comuni, cfr. In il punto 1: “Il Consiglio europeo ha preso atto della relazione sullo sport presentata dalla Commissione europea al Consiglio europeo a Helsinki, nel dicembre 1999, nell’ottica di salvaguardare le strutture sportive attuali e di

In tale occasione si sottolineava, quindi, che la Comunità, seppur ancora solo dotata di competenza indiretta, aveva un ruolo sempre più importante nella tutela delle funzioni sociali, educative e culturali dello sport. Dall'altro lato, peraltro, si riconosceva e si riaffermava il ruolo delle federazioni sportive, che però non poteva essere esclusivo<sup>199</sup>, per arrivare a preservare le diversità esistenti in Europa e il ruolo sociale dello sport.

Un riferimento specifico alla Dichiarazione di Nizza lo si è ritrovato nella Decisione della Commissione del 23 luglio 2003<sup>200</sup> in tema di vendita dei diritti televisivi della UEFA Champions League. In particolare, la Commissione ha per la prima volta da un lato riconosciuto l'ammissibilità della cessione centralizzata dei diritti televisivi nel settore del calcio, dall'altro ha elencato tutta una serie di principi per fare in modo che vi fosse una struttura pro-concorrenziale.

---

*mantenere la **funzione sociale dello sport** in seno all'Unione europea. Le associazioni sportive e gli Stati membri hanno una responsabilità fondamentale nella conduzione delle questioni inerenti allo sport. Nell'azione che esplica in applicazione delle differenti disposizioni del trattato, la Comunità deve tener conto, anche se non dispone di competenze dirette in questo settore, delle funzioni sociali, educative e culturali dello sport, che ne costituiscono la **specificità**, al fine di rispettare e di promuovere l'etica e la solidarietà necessarie a preservarne il ruolo sociale".* Per l'intero testo si veda in DG J, 13948/00; L. COLANTUONI, *op. cit.*, loc. cit., p. 15; M. SANINO, *Diritto sportivo*, Padova, 2002, p. 320.

<sup>199</sup> L. LEONE, *op. cit.*, loc. cit., p. 15.

<sup>200</sup> OJ 2003 L291/25, con particolare riferimento ai paragrafi 131 e 165; sullo stesso tema R.C.R. SIEKMANN, *op. cit.*, loc. cit., p.75; Per maggiori chiarimenti si può vedere anche, in *senato.it*, la Relazione N. 1269-A, PARERE DELLA 14ª COMMISSIONE PERMANENTE SUL DISEGNO DI LEGGE n. 1269, che nel rinviare alla Commissione Europea la regolamentazione che dovrà essere predisposta dal governo in attuazione della delega, ricorda come nella Decisione del 23 luglio 2003 la "Commissione europea, pur riconoscendo pienamente la specificità dello sport, come espresso ad esempio nella dichiarazione del Consiglio europeo di Nizza del 7-9 dicembre 2000, ribadisce, nella predetta decisione, che le società calcistiche svolgono attività economiche e sono pertanto da considerarsi imprese ai sensi dell'art. 81, paragrafo 1, del Trattato CE." Prosegue, entrando nel merito, riprendendo le parole della Commissione e dicendo che "l'accordo di vendita congiunta (ovvero vendita centralizzata) limita la concorrenza tra i club calcistici, ai sensi del medesimo articolo 81, paragrafo 1, del Trattato CE, nel senso che ha l'effetto di coordinare la politica dei prezzi a tutte le altre condizioni commerciali di tutte le singole società di calcio che producono il contenuto UEFA Champions League," sottolineando, però, "che, secondo la Commissione europea, le disposizioni dell'articolo 81, paragrafo 1, del Trattato CE possono essere dichiarate inapplicabili, ai sensi del successivo paragrafo 3, agli accordi tra imprese che contribuiscono a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva, e che non impongono alle imprese restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi, né danno a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi".

### 2.3 L'art. III-282 della Costituzione europea e l'Anno europeo dello sport.

Il 28 febbraio 2002, giorno in cui si tenne a Bruxelles la sessione inaugurale della Convenzione europea, si palesò la possibilità di avere una Costituzione per l'Europa, dove sarebbe comparso, per la prima volta in un trattato, anche il fenomeno sportivo. Gli studiosi, quindi, si aspettavano che, nel Progetto di Costituzione per l'Europa, vi fosse un riferimento allo sport nella sua più ampia accezione, permettendo così un bilanciamento fra l'economicità della prestazione e la sua funzione sociale, e fra il c.d. sport *business* e lo sport dilettantistico/amatoriale. La delusione arrivò il 18 luglio 2003, giorno in cui fu consegnato al Presidente del Consiglio europeo il progetto definitivo (CONV. 850/03), che rese evidente “*che il passo in avanti compiuto -sia chiaro, sensibile e significativo- non era quello sperato ed ipotizzato*”<sup>201</sup>. L'unico segno dello sport e dell'interesse al fenomeno sportivo nel suo insieme era riscontrabile nell'art. 16 del richiamato progetto definitivo, dove lo sport veniva inserito tra i settori dell'azione di sostegno, di coordinamento e di completamento.

Si configurava così un intervento dell'Unione nel settore sportivo a completare l'azione degli Stati membri<sup>202</sup>, così come era previsto nell'art. III-182 della Convenzione:

---

<sup>201</sup> J. TOGNON, *op. cit.*, loc. cit., p.118

<sup>202</sup> È interessante ricordare alcuni dei contributi dati dai membri della Convenzione, dai quali si evincono subito i pareri contrastanti.

Contributo del Sig. Oliver Duhamel (CONV 33/02 in data 17 aprile 2002) che, nel sottolineare l'importanza dello sport all'interno dell'Unione europea, concludeva così: “*Pour éviter des décisions législatives ou jurisprudentielles dramatiques par déséquilibre de motivations, il est essentiel et urgent de consacrer un article bien charpenté consacré au sport dans le Traité*”.

Contributo del Sen. Antonio Tajani con titolo “*Tutela della 'specificità' dello sport nell'ordinamento giuridico comunitario*” (CONV 337/02 in data 10 ottobre 2002). Se da un lato, nel testo, l'Autore riconosceva che “*la Convenzione dovrà sottolineare l'importanza dello sport e proporre che il futuro Trattato costitutivo ne riconosca il valore ed il ruolo sociale*”, dall'altro sottolineava che si dovrà “*riconoscere che tenendo fede ai principi cardine della nuova Unione Europea, sussidiarietà e proporzionalità, lo sport non potrà che essere lasciato alla competenza degli Stati nazionali. In una parola, dovremo riconoscere la 'specificità' dello sport nell'ordinamento giuridico comunitario*”. Partendo da questo presupposto, dunque, vedeva con occhio critico la sentenza Bosman del 1995, che aveva portato all'applicazione delle regole del mercato interno allo sport professionistico, evidenziandone le conseguenze negative: “*l'equiparazione dell'atleta professionista al lavoratore dipendente ha fatto venire meno il rispetto delle autonomie nazionali e del potere di autoregolamentazione delle Organizzazioni sportive. Dopo la sentenza Bosman è dunque, da una parte, saltato l'equilibrio prima raggiunto fra ingaggio dei campioni stranieri ed investimento nella promozione dello sport giovanile ed in particolare dei 'vivai'. Dall'altra, è venuta meno la salvaguardia*”.

“L’Unione contribuisce alla promozione delle sfide europee dello sport, data la sua funzione sociale e istruttiva”. Inoltre l’azione dell’Unione doveva essere volta “a sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l’imparzialità 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 giovani sportivi”, attraverso l’utilizzo di “legge o legge quadro atta a stabilire azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”, oltre che attraverso l’utilizzo di raccomandazioni del Consiglio su proposta della Commissione.

Prima di arrivare all’approvazione del testo finale della Costituzione europea (Parigi, 16 giugno 2004), che fu una mera trascrizione dell’art. III-182 della Convenzione nel nuovo art. III-282 del Trattato Costituzionale, si cercò più volte di modificare il testo della norma, cercando di dare all’Unione una competenza specifica nello sport. In particolare, si può ricordare la riunione informale dei ministri dell’Unione datata 2-3 ottobre 2003 a Firenze<sup>203</sup>, nella quale fu redatto un documento volto a modificare l’art. III-182 della Convenzione per un maggior riconoscimento della c.d. specificità dello

---

*del legame tradizionale fra equipe e collettività interessata ed il relativo sentimento di identificazione nei ‘colori’ locali’.* Conclude il suo intervento sottolineando come sia “necessario affrontare la questione dello sport nella Convenzione europea, con l’obiettivo di prevedere una diversa e più incisiva tutela giuridica della ‘specificità’ dell’attività sportiva”.

Contributo dei Sigg. Hubert Haenel, Pierre Lequiller, Olivier Duhamel, Alain Lamassoure, Josep Borell Fontelles, Gabriel Cisneros Laborda, Louis Michel et Ernani Lopes, membri della Convenzione, e della Sig.ra Pascale Andréani, della Sig.ra Pervenche Berès e dei Sigg. Robert Badinter, Jacques Floch, Alfonso Dastis, Alejandro Muñoz-Alonso, Carlos Gonzalez e Pierre Chevalier, con titolo “*Collocazione dello sport nel futuro trattato*” (CONV 478/03 in data 10 gennaio 2003). Nelle conclusioni si leggeva: “*Si la prise en compte du sport dans le nouveau traité se faisait sous une forme plus détaillée au travers d’un article relatif au sport, il serait souhaitable que soient mentionnés les objectifs suivants pour définir le champ de l’intervention communautaire:*

- la reconnaissance du rôle des structures sportives actuelles en Europe et leur indépendance, entant qu’éléments constitutifs d’un modèle sportif européen,
- la promotion des valeurs sociales, éducatives, et de solidarité entre toutes les pratiques,
- le partenariat entre les pouvoirs publics et le mouvement sportif à tous les échelons,
- la lutte contre toutes les dérives de la pratique sportive, la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en la matière”.

<sup>203</sup> Alla riunione fu presente anche il Presidente del CIO, Jacques Rogge, che definì l’articolo: “una pietra miliare perché si parla per la prima volta di sport nella Costituzione Europea”.

sport: tuttavia la modifica non venne mai alla luce per l'esistenza di opinioni contrarie nel Consiglio.

Un altro tentativo venne compiuto a Napoli nel novembre 2003 durante la Presidenza italiana. La maggioranza dei ministri avrebbe voluto modificare l'articolo in modo da renderlo simile alla Dichiarazione aggiunta al Trattato di Nizza, aggiungendo così un riconoscimento esplicito della specificità dello sport e delle sue caratteristiche peculiari, per far sì che si potesse evincere una competenza esclusiva dell'Unione europea in detta materia. Ma anche questa manovra non ebbe esito.

Restato così immutato, l'art. III-282 della Costituzione europea, che, da un lato, conteneva l'esplicito riferimento alla *specificità*<sup>204</sup>, e dall'altro, istituiva una nuova competenza della Comunità in materia, la dottrina è stata indotta a interrogarsi se vi fosse stato un "*superamento della questione della c.d. 'sporting exception'*"<sup>205</sup>, intesa quale esonero dall'obbligo di rispettare i principi europei in ordine alle regole tecniche poste a base dell'attività sportiva.

Per capire meglio il problema, deve essere finora ricordato che l'eccezione sportiva era nata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che fin dagli anni '70 aveva sempre applicato il diritto comunitario solo alle attività con rilevanza economica, applicando le disposizioni del Trattato CE sulla libera circolazione dei lavoratori e sulla concorrenza alle regole dello sport che implicavano una rilevanza economica diretta o indiretta. Di converso, quindi, sarebbero state sottratte dal rispetto della disciplina comunitaria tutte

---

<sup>204</sup> A. DE SILVESTRI, *op. cit.*, loc. cit., p. 5; R. PARRISH- S. MIETTINEN, *op. cit.*, loc. cit., p. 38 nella quale gli autori sottolineano come l'art. III-282 della Costituzione "*recognised the specific nature of sport and required this to be taken into account in the Union's supporting action contributing to the 'promotion of European sporting issues'*". È inoltre interessante ricordare la spiegazione che viene data, in questo testo, sulla inclusione dello sport in un Trattato: "*The inclusion of sport in the proposed amendment resolves the consequences of the UK v. Commission litigation on the legality of budgetary appropriations for measures with no legal base, since the promotion of European sporting issues is now an express competence'*". Per il riferimento alla causa si veda C-106/96 UK v. Commission [1998] nella quale al punto 37 la Corte di giustizia conclude stabilendo che non avendo la Commissione competenza per impegnare le spese necessarie al finanziamento di progetti previsti dal comunicato controverso *in base alla linea di bilancio B3-4103 e che avendo violato l'art. 4, n.1, del Trattato*, la decisione di impegnare tali spese doveva essere annullata.

<sup>205</sup> J. TOGNON, *op. cit.*, loc. cit., pp. 121-122.

le regole sportive, che erano giustificate da motivi non economici, connessi solo all'attività agonistica<sup>206</sup>, come ad esempio le regole che stabilivano la durata di una partita.

Si era arrivati quindi a ritenere che vi fosse un'area composta da regole tecniche, poste a base dell'attività sportiva, nella quale non vi fosse l'obbligo di rispettare i dettati comunitari<sup>207</sup>, ricordando però che la *sporting exception* non si poteva più tradurre in *sporting exemption* e cioè non ci si poteva sottrarre dalle regole comunitarie e degli Stati membri, “*potendo al più solo porsi come fattore di mitigazione da accertarsi con grande prudenza caso per caso, soprattutto per ragioni socio-culturali o meramente sportive, e comunque in termini ragionevoli e rigorosamente proporzionali allo scopo perseguito, della generale disciplina comunitaria*”<sup>208</sup>. Per poter prendere posizione nel singolo caso bisogna, dunque, tener conto, da un lato, del primato del diritto comunitario, dall'altro lato del principio di autonomia tanto rivendicato dall'ordinamento sportivo, che da sempre è la forza delle Federazioni e del Movimento Olimpico.

Tuttavia la questione si rilevò prematura dato che, nonostante la firma dei venticinque Stati membri sia avvenuta in Roma il 29 ottobre del 2004 e in Italia fosse stata ratificata con la legge 7 aprile 2005 n. 57, la Costituzione non entrò in vigore perché, com'è noto, la Francia e l'Olanda non approvarono il testo costituzionale. E così il progetto della Costituzione venne abbandonato, mentre la questione rimase latente fino a riaffiorare con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona di cui parleremo in seguito.

Con questo sfondo, Parlamento e Consiglio arrivarono alla Decisione n. 291/2003/CE<sup>209</sup>, il 4 febbraio del 2003, che proclamava il 2004 come l'Anno Europeo<sup>210</sup>

---

<sup>206</sup> P. AMATO, *L'effetto discriminatorio della regola del 6+5 dell'HOME GROWN PLAYERS alla luce del diritto comunitario*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, Vol. V, Fasc. 1, 2009, 16.

<sup>207</sup> V. VIGORITI, *op. cit.*, loc. cit., pp. 624 ss.

<sup>208</sup> A. DE SILVESTRI, *op. cit.*, loc. cit. p. 6; V. VIGORITI, *op. cit.*, loc. cit., p. 625.

<sup>209</sup> Decisione n. 291/2003/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, in GU L 43.

<sup>210</sup> Per capire meglio di cosa si trattava, bisogna ricordare che l'Anno Europeo nasceva come iniziativa negli anni '80 sulla base di una proposta del Parlamento europeo, al fine di sensibilizzare la Comunità ogni anno su un tema diverso. Il primo Anno Europeo fu nel 1983, l'*Anno Europeo della PMI*, perché si incentrò sul problema delle piccole e medie imprese, un tema che era stato molto importante negli anni '70. Di norma, è la Commissione Europea che propone di dedicare un anno ad un tema di particolare

dello Sport. Gli obiettivi erano di promuovere il volontariato, la mobilità e lo scambio di giovani attraverso lo sport, in modo da migliorare l'inserimento sociale dei gruppi più svantaggiati e arrivare a un maggior equilibrio tra l'attività intellettuale e fisica. Si organizzarono molte manifestazioni e si proposero molti progetti, dei quali 167<sup>211</sup>, su 1643 domande presentate, furono cofinanziati. Ed è indubbio che, provvedendo ai finanziamenti, l'Unione ha dimostrato in concreto la propria funzione di supporto e propulsiva nei confronti dello sport<sup>212</sup>.

Tutti questi dati si possono ritrovare nella Comunicazione<sup>213</sup> del 22 dicembre 2005, della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale e al Comitato delle Regioni.

Ed è la stessa Commissione che ricordava come l'Anno Europeo dello sport si fosse posto a chiusura di un percorso iniziato con la Dichiarazione n.29 allegata al Trattato di Amsterdam<sup>214</sup>.

---

rilevanza, solitamente su un argomento che si discute da tempo, ma può anche accadere che sia lo stesso Parlamento europeo e/i il Consiglio ad avanzare proposte. La proposta viene adottata attraverso una Decisione dal Parlamento e dal Consiglio e a partire da tale momento è la Commissione che so assume la responsabilità dell'organizzazione dell'evento, per il quale può anche istituire un comitato ad hoc di esperti nella materia.

Attraverso l'Anno Europeo, nel quale sia le istituzioni europee sia quelle dei singoli Stati membri intraprendono delle azioni sul piano legislativo, politico e sociale, si riesce da un lato a sensibilizzare l'opinione pubblica intervenendo sulle coscienze, dall'altro è un modo per capire di che cosa la società ha veramente bisogno. In tutti gli Anni europei il punto di riferimento è il cittadino europeo, i più recenti sono stati: Anno europeo dei Cittadini 2013-2014, Anno europeo per lo sviluppo 2015 e Anno europeo per la lotta alla violenza contro le donne 2016.

<sup>211</sup> 19 di questi progetti furono con istituti italiani tra gli organizzatori e/o partecipanti al progetto.

<sup>212</sup> Gli Europei di calcio in Portogallo e le Olimpiadi di Atene furono tra i più importanti eventi sportivi che si svolsero in quell'anno. La partecipazione fu totale, infatti vi aderirono tutti i 25 paesi all'epoca membri e i tre paesi SEE<sup>212</sup>: Islanda, Lichtenstein e Norvegia.

<sup>213</sup> COM(2005) 680, def., intitolata "L'azione UE in materia di educazione attraverso lo sport: costruire sulle esperienze dell'AEES 2004". In questo rapporto, nella valutazione di impatto, la Commissione sottolineava come i principali punti di incisione fossero stati:

- *diffusione dei valori educativi dello sport*
- *promozione e un maggior riconoscimento delle attività in materia di educazione attraverso lo sport*
- *un cambiamento di mentalità dei cittadini in questo settore.*

<sup>214</sup> Ed infatti al punto 3 della Comunicazione si ricorda che "L'AEES 2004 ha fornito una risposta alle domande formulate nella dichiarazione e nella risoluzione. La reazione positiva dei cittadini europei e delle istituzioni nei confronti di questa iniziativa ha messo in evidenza la necessità di rafforzare i legami e la collaborazione tra il mondo dello sport ed il mondo dell'educazione formale e informale al fine di preparare meglio i cittadini dell'UE ad affrontare le nuove sfide delle nostre società sempre più mobili

## **2.4 Il rapporto indipendente sullo sport in Europa 2006.**

Dopo la mancata ratifica del Trattato Costituzionale, il 27 e il 28 novembre del 2006, si tenne a Bruxelles la Conferenza Ministeriale “*The Eu & Sport: Matching expectations*”, organizzata dalla Commissione e dalla Presidenza Finlandese.

L’argomento centrale della Conferenza fu il Rapporto Indipendente sullo Sport, nel quale era rappresentata la situazione dello sport in Europa. Il Rapporto<sup>215</sup> era stato voluto

---

*ed eterogenee (nel 2004 l’82% dei cittadini erano favorevoli all’idea che lo sport svolge un maggior ruolo nell’educazione ed il 63% sosteneva l’idea di un rafforzamento della cooperazione tra l’UE, le organizzazioni sportive e i governi nazionali)”. Per rispondere, dunque, a questa esigenza “la Commissione, nei limiti delle sue competenze e nel pieno rispetto del principio della sussidiarietà e dell’autonomia delle istituzioni didattiche e delle organizzazioni sportive, garantirà un seguito all’AEES 2004 soprattutto per:*

- *realizzare nuovi studi, organizzare ulteriori riunioni di esperti e lanciare nuovi sondaggi Eurobarometro per sviluppare una migliore consapevolezza e conoscenza a livello dell’Unione del posto occupato dallo sport e dall’attività fisica nell’educazione formale e informale;*
- *continuare ad organizzare riunioni con le autorità pubbliche responsabili dell’educazione e dello sport ed estenderle agli interessati di questi due settori al fine di sensibilizzarli ai benefici di una collaborazione più stretta per il mondo dell’educazione e per quello dello sport;*
- *intensificare il dialogo e la cooperazione con il movimento sportivo sulle funzioni didattiche e sociali dello sport (ad es.: volontariato, partecipazione allo sport in particolare per le donne, lotta contro il razzismo e la xenofobia, educazione e protezione dei giovani sportivi, etc.);*
- *utilizzare le possibilità di finanziare progetti e iniziative inerenti alle attività sportive nel quadro di azioni dell’UE come gli Anni europei a venire e il nuovo programma comunitario “Apprendimento permanente integrato” e tener conto del valore pedagogico dello sport negli scambi di cittadini sfruttando le sinergie delle iniziative sportive, della gioventù e dei cittadini nel contesto dei programmi comunitari “Gioventù in azione” e “Cittadini per l’Europa”;*
- *migliorare il riconoscimento delle qualifiche nelle professioni legate allo sport (ad esempio inserendo lo sport nel quadro comune di garanzia della qualità -un quadro di riferimento comune destinato a sostenere lo sviluppo e la riforma della qualità dell’istruzione e della formazione professionale) e facilitare la mobilità (ad esempio inserendo lo sport nel campo di applicazione del sistema europeo di trasferimento di crediti per stimolare l’istruzione e la formazione professionali) in quanto si tratta di un settore che presenta un potenziale elevato di creazione di posti di lavoro e che può perciò contribuire alla coesione sociale in Europa;*
- *far meglio conoscere l’importanza dell’attività fisica contro la tendenza all’obesità garantendo la cooperazione nel campo dello sport a livello comunitario e promuovendo la partecipazione degli interessati europei in campo didattico e sportivo alla piattaforma d’azione dell’UE sull’alimentazione, sull’attività fisica e sulla salute”.*

La Commissione concludeva così, invitando il Consiglio, il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni a riconoscere i risultati positivi dell’AEES 2004 e a tener conto nel loro lavoro delle aspettative che sono scaturite nel corso dell’Anno.

<sup>215</sup> Ad opera dell’ex Ministro del Governo portoghese José Luis Arnaut nell’ottobre del 2006 cfr. J.L. ARNAUT, *Il rapporto indipendente sullo Sport in Europa (sintesi 2006)*, in [www.independentsportreview.com](http://www.independentsportreview.com).

dalla Presidenza Britannica<sup>216</sup>, che, allarmata dalla situazione dello sport, aveva convocato a Lipsia (8 dicembre 2005) una riunione tra i Ministri europei dello sport delle grandi nazioni calcistiche<sup>217</sup> e le autorità calcistiche interessate, al fine di discutere su come si potesse attuare al meglio la Dichiarazione allegata al Trattato di Nizza.

Analizzando il Rapporto<sup>218</sup>, si può notare come il primo capitolo sia dedicato da un lato all'aspetto "sociale" del calcio, che deve essere conciliato con le sue caratteristiche commerciali, dall'altro lato all'urgenza di fornire una certezza e una stabilità legale al sistema sportivo.

Queste esigenze non potevano essere raggiunte solo attraverso l'applicazione dei principi della Dichiarazione di Nizza, che, data la sua natura non vincolante e la sola indicazione generica di alcuni temi, non offriva un "*un quadro giuridico, completo e robusto per lo sport europeo in generale e per il calcio in particolare*", obiettivo appunto che si poneva, invece, lo stesso Rapporto.

Il secondo capitolo, invece, riprendeva i temi su cui, secondo il documento comune approvato durante l'incontro di Lipsia, si sarebbe dovuta svolgere l'indagine:

- *governo del calcio e ruolo delle autorità indipendenti;*
- *controllo sulle società calcistiche;*
- *fissazione di un limite alla spesa;*
- *disciplina dell'attività degli agenti dei calciatori e dei trasferimenti;*
- *distribuzione dei ricavi e sviluppo del movimento di base;*

---

<sup>216</sup> "In 2005 the UK Presidency of the EU initiated a review of European football with a mandate 'to produce a report, independent of Football Authorities, but commissioned by UEFA, on how the European football authorities, Eu institutions and Member States can best implement the Nice Declaration on European and national level'" in R. PARRISH- S. MIETTINEN, *op. cit.*, loc. cit., p. 40.

<sup>217</sup> Erano presenti i Ministri dello sport di Austria, Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna vi era inoltre la Commissione europea e, come autorità calcistiche interessate, la UEFA e la FIFA.

<sup>218</sup> Il Rapporto è stato strutturato in 8 capitoli e 3 allegati, suddivisibili in due parti generali: la prima si occupava della specificità dello sport nel diritto comunitario, la seconda prendeva come esempio il calcio europeo per sviluppare le problematiche dello sport e proporre le soluzioni.

Gli allegati sono: la Dichiarazione allegata al Trattato di Nizza, il documento che ha costituito la base per l'estensione del Rapporto e un'informativa sull'allora attuale sistema di redistribuzione delle risorse promosso dalla UEFA nelle competizioni da essa organizzate e sulle minacce all'efficacia di tale sistema conseguenti alle possibili violazioni dei diritti di proprietà intellettuale.

- *investimenti per stadi sicuri.*

Nel terzo capitolo si riproponeva la questione, ormai diventata centrale, della specificità dello sport. Si sottolineava come fosse fondamentale un'autonomia delle autorità sportive, che doveva essere riconosciuta anche nei confronti del legislatore ordinario.

Secondo il Rapporto, era importante tener presente le caratteristiche dello sport e, nonostante gli aspetti di rilevanza economica, non doveva “*essere trattato, da un punto di vista giuridico, come le altre ‘attività economiche’*”<sup>(219)</sup>. *É proprio in questo ambito che si può parlare di ‘specificità’ dello sport*<sup>220</sup>.

Il problema sembrava non essere più se vi fosse o meno una specificità, perché la stessa era già stata riconosciuta dalla Dichiarazione di Nizza, ma quello di stabilire quali misure dovessero essere attuate per far sì che la natura specifica venisse veramente rispettata e attuata. Dovevano, quindi, essere chiari e precisi gli ambiti in cui le autorità sportive potevano muoversi discrezionalmente, affinché vi potesse essere un'interpretazione certa da parte della giurisprudenza comunitaria, per arrivare a una stabilità necessaria per il mondo dello sport.

Il Rapporto suggeriva che la specificità dello sport poteva essere articolata in tre categorie principali che riguardano le norme e le pratiche relative a:

1. *regolarità e funzionamento dei campionati*, nei quali l'autonomia sportiva non poteva essere limitata dalle norme comunitarie, e le decisioni nelle materie (come la disciplina dei trasferimenti, i regolamenti da seguire in campo, la struttura dei campionati e i calendari) dovevano rimanere agli organi sportivi. Anche il doping veniva ritenuta una materia puramente sportiva e quindi anche la sua regolamentazione doveva essere lasciata a sportivi esperti (sulla questione del doping è interessante fin d'ora sottolineare come il Rapporto fosse dello stesso anno della sentenza della Corte c.d. caso *Meca-Medina* su cui si tornerà nel prossimo capitolo);

---

<sup>219</sup> “...*sport possesses characteristics distinct from other sectors...*” in R. PARRISH- S. MIETTINEN, *op. cit.*, loc. cit., p. 40.

<sup>220</sup> J.L. ARNAUT, *op. cit.*, loc. cit., pp. 10-11.

2. *integrità ed autenticità delle competizioni*, riconoscendo l'importanza di regole autonome sul controllo finanziario e sulla proprietà dei club: un esempio importante è il sistema di licenze per club della UEFA;

3. *l'equilibrio competitivo*, che veniva visto come necessario per garantire l'attrattiva dello sport, in particolare del calcio, e che veniva messo in discussione dalla sempre più ampia concentrazione di risorse economiche<sup>221</sup>.

Emergeva, dunque, la necessità di riconoscere un'ampia autonomia allo (e dello) sport, anche in quei casi in cui le decisioni sportive avessero una rilevanza economica.

Veniva così ritenuto fondamentale che, anche nel caso in cui venisse applicata la normativa comunitaria, si tenesse conto della *“legittima autonomia o grado di discrezionalità di cui devono godere gli organismi sportivi e anche delle caratteristiche particolari dello sport, che contribuiscono a renderlo diverso da altre forme di attività economica”*.

Il quarto capitolo è dedicato alla descrizione del sistema sportivo europeo, che si basa su una struttura piramidale dove al vertice vi sono le federazioni europee, che a loro volta si compongono di quelle nazionali, le quali al loro interno sono costituite da federazioni regionali e/o leghe, mentre alla base si trovano i club e i calciatori.

---

<sup>221</sup> Per evitare questo inconveniente venivano suggerite diverse manovre:

- la prima è di carattere non finanziario e comporta una valorizzazione dei vivai (di conseguenza la misura proposta dalla UEFA, che riguarda i calciatori del settore giovanile e incoraggia la formazione degli atleti, viene vista in modo positivo dal Rapporto);
- la seconda riguarda la redistribuzione delle risorse. Viene in proposito analizzato il sistema collettivo di cessione dei diritti nella UEFA Champions League (Decisione del 23 luglio 2003, OJ 2003 L291/25) che *“può essere considerato un modello da seguire”*. Si ricorda, inoltre, che bisognava *“rallegrarsi del fatto che anche la Commissione europea abbia approvato questo sistema di cessione collettiva dei diritti commerciali ed abbia seguito poi un approccio simile anche nei casi a livello nazionale che riguardavano la Bundesliga tedesca* (Decisione della Commissione del 19 maggio 2005, 2005/396/CE, OJ 2005 L134/46.) *e la Premier League inglese* (Decisione della Commissione del 22 marzo 2006, caso COMP/38.173).
- la terza si soffermava sul controllo dei costi degli ingaggi, il c.d. *salary cap*. Si vuole attuare una misura che non preveda un tetto massimo per gli stipendi dei singoli giocatori, ma che abbia l'obiettivo di impedire ai club più facoltosi di accaparrarsi tutti i migliori giocatori e dominare tutte le competizioni (e si ritiene tale misura possa essere oggetto di un'autonoma regolamentazione da parte delle istituzioni sportive).

In un sistema, nel quale esiste una sola federazione responsabile per tutto quello che riguarda lo sport di riferimento, è fondamentale che l'organismo sportivo agisca rispettando i principi di responsabilità democratica, trasparenza e separazione dei poteri.

Si prevedeva, inoltre, con particolare riguardo al calcio, che la UEFA coinvolgesse tutte le parti interessate nei processi decisionali.

Secondo il Rapporto, anche il sistema degli arbitrati in ambito sportivo doveva essere considerato come un'altra caratteristica fondamentale dello sport europeo e quindi da tutelare. Ad esso dovevano essere riconosciuti molti vantaggi: le questioni sportive, infatti, venivano affrontate e decise in maniera rapida da organismi composti da esperti.

Quello che bisognava controllare e garantire, affinché il sistema funzionasse, era che i componenti del collegio arbitrale fossero veramente indipendenti e riconosciuti come tali dagli organi di giustizia ordinaria.

In sintesi la UEFA, o comunque qualsiasi organismo direttivo, doveva conciliare i vari interessi che venivano rappresentati dalle parti interessate per arrivare a proteggere lo sport a livello europeo.

Il quinto capitolo riguarda la *Corporate Governance*, che poteva essere migliorata in diversi settori:

- proprietà, nella quale bisognava seguire i principi di corretta gestione finanziaria e di trasparenza, non essendoci una particolare disciplina della proprietà che potesse funzionare al meglio in tutta Europa. Veniva, inoltre, riconosciuto il possibile maggior coinvolgimento attivo dei tifosi da parte dei club (il Rapporto, infatti, prende ad esempio il movimento nato nel Regno Unito dei Supporters Direct<sup>222</sup>);
- gestione finanziaria dei club, nella quale rientrava la questione del c.d. *salary cap*, dove sarebbe stato importante poter introdurre un sistema di controllo che si conciliasse con le esigenze del calcio europeo;

---

<sup>222</sup> Supporters Direct è un'associazione inglese finanziata dal Governo inglese, che aiuta i tifosi a radunarsi, a formare dei trust (gruppi, società) per poter far sentire la propria voce nei club.

- norme e regolamenti, che dovevano essere attuati e applicati da organismi qualificati. Veniva quindi, presa in considerazione la disciplina dei trasferimenti, suggerendo una ripartizione su tre livelli: nazionale, attraverso le singole federazioni, europea, attraverso la UEFA, e intercontinentale, attraverso la FIFA;

- strumenti per la lotta contro i numerosi fenomeni criminali, quali il riciclaggio, il traffico di giovani calciatori, il razzismo e la xenofobia, la violenza negli stadi, il mercato nero dei biglietti e il grave problema delle scommesse. Per quel che riguarda quest'ultime, si evidenziava la loro ambivalenza, infatti da un lato mettevano a rischio la regolarità delle partite, dall'altro erano sempre state una fonte importante di entrate per lo sport.

Il sesto capitolo *“illustra in maniera dettagliata le prospettive di iniziative comunitarie aventi lo scopo di riconoscere la specificità dello sport nel diritto comunitario, specificità che trova fondamento nel carattere per certi aspetti ‘discriminatorio’ (connesso alla rilevanza di alcune caratteristiche quali il sesso, l’età, il peso, le quote nazionali) della competizione sportiva e nella sua diversità rispetto alla competizione economica (tra i club c’è interdipendenza e i tifosi non sono semplici consumatori)”*<sup>223</sup>.

Questo perché, secondo il Rapporto, il sistema giuridico di allora non poteva offrire allo sport quella solidità di base necessaria per un sano sviluppo futuro.

L’analisi cominciava dalla normativa sulla concorrenza.

Una prima proposta riguardava l’applicazione delle deroghe, già appunto previste in materia di concorrenza, ex art. 81, par. 3 del Trattato CE (ora 101 TFUE). Questo

---

<sup>223</sup>Vi è, quindi, un espresso richiamo alle Conclusioni dell’Avvocato generale Lenz, nel c.d. caso Bosman, nelle quali l’Avvocato sottolineava come il gioco del calcio sia caratterizzato dall’interdipendenza economica fra le società calcistiche, poiché ciascuna squadra ha interesse alla solidità economica delle altre società dovendosi affrontare e misurare sul campo. *“...se mutua interdipendenza e cooperazione necessaria sono le caratteristiche distintive dello sport dalle normali industrie e come tali inusuali nel mercato unico, che impongono che alla rivalità sul campo di gara non corrisponda in modo simmetrico la rivalità nei comportamenti di mercato in funzione della realizzazione di una indivisibile joint production, è l’applicazione secondo rule of reason della parità delle armi sul secondo il presupposto perché sia effettiva la parità delle armi nel primo e quindi per il raggiungimento degli obiettivi sportivi”*. In tali termini vedi anche A. MASSERA, *Lo sport e il principio della parità delle armi, tra politiche antidoping e diritto della concorrenza*, in *Riv. It. Dir. pubbl. comunit.*, 2007, 01, pp. 175 ss.

strumento poteva essere usato sia per la vendita dei diritti di trasmissione degli eventi sportivi, come già stabilito dalla Commissione, sia per le regole di trasferimento degli sportivi. Un secondo sistema sarebbe stato quello di utilizzare degli “orientamenti”, che portavano, all’identificazione di regole non rientranti nell’ambito della concorrenza e di norme, invece, concepite in applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato, ovvero relativi alla disciplina sulla concorrenza. Bisognava, inoltre, riconoscere le organizzazioni sportive quali imprese per la gestione di servizi d’interesse economico generale ai sensi dell’art. 86, par. 2 del TCE (ora 106 TFUE) e riconoscere la specificità dello sport nel contesto degli aiuti di Stato con la conseguente applicazione delle lettere *c*) e *d*) dell’articolo 87, par. 3 del TCE (ora 107 TFUE).

Il Rapporto partendo dal considerare tali eccezioni come derivanti dalla specificità dello sport, tuttavia, proprio nelle sue stesse proposte, faceva rientrare tali eccezioni come derivanti direttamente dai Trattati stessi.

Tale costruzione pone quantomeno degli interrogativi proprio sulla natura della specificità dello sport, facendo fin da allora supporre che la stessa non fosse frutto di una propria autonomia, quanto di un’eccezione derivante dalla normativa europea.

Non solo, infatti non deve neanche essere dimenticato che, nell’ambito sportivo, sono imprenditori concorrenti anche gli stessi atleti che svolgono attività agonistica in modo professionale senza essere legati da rapporti di subordinazione con nessuna società.

Anche a quest’ultimi deve essere applicato il diritto antitrust “*comunitario ed italiano, in quanto la loro partecipazione al mercato è in grado di condizionarne appunto l’assetto concorrenziale*”<sup>224</sup>.

Anche altri strumenti della Comunità potrebbero essere utilizzati per affrontare i problemi inerenti allo sport:

- le direttive per la protezione dei minori nello sport, per la creazione di un contratto collettivo paneuropeo, per regolare l’attività dei procuratori;
- le misure di “soft law” (non vincolanti) per determinati casi specifici.

---

<sup>224</sup> Cfr. M. BERTANI, *Imprese sportive e concorrenza*, in *AIDA*, 2003, pp. 24 ss.

Il settimo capitolo era dedicato alle raccomandazioni per far sì che gli argomenti trattati nel Rapporto non rimanessero solo sulla carta<sup>225</sup>.

Si iniziava proprio con le raccomandazioni indirizzate alle istituzioni dell'Unione europea e agli Stati membri, affinché vi potesse essere una maggior certezza giuridica per lo sport. Infatti, si leggeva nel Rapporto: “è necessario chiarire il tipo di ‘norme sportive’ che sono da considerare automaticamente compatibili con le normative comunitarie (o perché non rientrano assolutamente tra le competenze della normativa dell’UE o perché sono inerenti al buon funzionamento delle competizioni sportive) e identificare altre ‘normative relative allo sport’ per cui le normative comunitarie sono applicabili anche se è comunque necessario tener conto della specificità dello sport”<sup>226</sup>. È lo stesso Rapporto che ha tentato di definire quali temi comprendessero le ‘norme sportive’: “regolarità, buon funzionamento e l’integrità della competizione”. Si sarebbe, dunque, potuti arrivare alla certezza giuridica utilizzando “gli strumenti legali più adeguati come direttive, regolamenti, esenzioni per categoria, linee guida o altri strumenti di livello nazionale ed europeo”<sup>227</sup>.

Nel concludere questo paragrafo dedicato alle istituzioni europee, il Rapporto insisteva affinché quest’ultime, in particolare la Commissione essendo di sua competenza, potessero elaborare un “Libro Bianco” sullo Sport.

Si passava così alle Autorità calcistiche europee, in cui vengono ricomprese sia la UEFA, che le federazioni calcio nazionali.

Tra le raccomandazioni generali, ve n’era poi una riguardante l’efficienza amministrativa, per la quale il Rapporto sottolineava come fosse “auspicabile rivedere le funzioni organizzative attuali nel football affinché la UEFA si assuma la responsabilità per quanto riguarda le questioni legate all’ambito europeo. Così facendo l’organismo

---

<sup>225</sup> “The central message of Nice, found in Paragraph 7, was that granting sport autonomy from Community law was conditional on sport operating ‘with due regard for national and Community legislation and on the basis of a democratic and transparent method of operation’. In R. PARRISH-S. MIETTINEN, *op. cit.*, loc. cit., p. 40.

<sup>226</sup> J.L. ARNAUT, *op. cit.*, loc. cit., p. 22.

<sup>227</sup> J.L. ARNAUT, *op. cit.*, loc. cit., p. 23.

*calcistico europeo svolgerebbe appieno il suo ruolo statutario. Alla luce di tale proposta”* si raccomandava quindi *“alla UEFA di prevedere l’istituzione di un sistema europeo -da essa gestito- per quanto riguarda i trasferimenti dei giocatori per adeguarsi alla situazione che si è andata creando in Europa (sia a livello sportivo che giuridico)”*<sup>228</sup>.

L’ultimo paragrafo di questo capitolo era dedicato alle istituzioni dell’UE e alle Autorità Calcistiche europee, nell’auspicio che vi fosse una cooperazione intensa e coordinata delle autorità preposte.

Cooperazione che veniva sottolineata anche nell’ultimo capitolo dedicato alle conclusioni, quale punto necessario posto a fondamento del Rapporto e da cui bisognava ripartire.

Ancora una volta, il Rapporto ha indirettamente sottolineato come una tale cooperazione non sarebbe potuta esistere se si considerava lo sport come una materia esente dalla disciplina dei Trattati. Iniziava così, anche se ancora solo sotto l’aspetto economico dello sport, a estendersi sempre di più quel concetto di “specificità” quale eccezione, e non esenzione, “indirettamente” prevista dagli stessi Trattati.

Il Rapporto è sempre rimasto sullo sfondo e non ha mai ricevuto molte attenzioni né dalla dottrina e né dagli studiosi che si sono occupati di sport a livello europeo. Si tratta, infatti, dal punto di vista meramente formale, di un atto privo di qualsiasi efficacia vincolante, sia all’interno delle istituzioni dell’Unione sia nei confronti degli Stati membri.

Tuttavia, non solo rappresenta un punto di partenza e una base di preparazione per la Commissione per la stesura del Libro Bianco, ma è anche il primo documento europeo che analizza lo sport in tutte le sue caratteristiche e peculiarità.

Non ha, quindi, nessun carattere innovativo in senso sostanziale e di merito, ma fa confluire in un unico atto tutto il percorso fino ad allora effettuato dalle istituzioni europee in questo ambito. Anche se, ad una più attenta lettura, si paventa come l’autonomia dello sport venga messa per la prima volta per lo meno in critica.

---

<sup>228</sup> J.L. ARNAUT, *op. cit.*, loc. cit., pp. 27-28.

Non a caso, infatti, l'esigenza di una maggiore attenzione allo sport e la consapevolezza di una mancanza di basi giuridiche solide a livello europeo, nasceva proprio dopo la conclusione dell'Anno europeo sullo sport.

## **2.5 La Risoluzione del Parlamento Europeo 2006/2130 sul calcio professionistico in Europa.**

Mentre la Commissione europea era impegnata nell'elaborazione del Libro Bianco sullo Sport, il 20 settembre 2009 il Parlamento europeo<sup>229</sup> presentava il suo Progetto di Relazione sul futuro del calcio professionistico in Europa [PROVVISORIO 2006/2130(INI)]. Nella motivazione di questo Progetto, il relatore Ivo Belet ricordava come lo sport avesse raggiunto il 3-4% del PIL annuale dell'Unione europea (dato con una percentuale di crescita media annuale del 4%) e per tale grande incidenza era necessario che si instaurasse un dialogo tra le istituzioni europee e gli organismi sportivi. Nonostante la grande rilevanza economica, veniva ancora una volta sottolineato come non fosse possibile applicare la disciplina sulla libera concorrenza senza tenere in considerazione la specificità dello sport, specificità che doveva riscontrarsi proprio nell'"*essenza stessa del gioco*"<sup>230</sup>. A differenza del Rapporto, dunque, la specificità veniva ancora una volta vista come sinonimo di autonomia.

Il Progetto così si concludeva elencando strumenti per far sì che le caratteristiche dello sport venissero tutelate:

- "*richiesta di un quadro normativo che riconosca la specificità degli sport e*

---

<sup>229</sup> Gli altri atti del Parlamento europeo precedenti al Progetto di Relazione:

Risoluzione del Parlamento europeo sulla lotta contro il doping nello sport (14.4.2005) nella quale si raccomandava alle Istituzioni e agli Stati Membri di rafforzare la propria collaborazione con l'Agenzia Mondiale Antidoping (AMA), il Consiglio europeo e con l'organizzazione mondiale della sanità, in modo da consentire all'Unione europea di intervenire in maniera efficace ai fini della prevenzione e del controllo del doping.

Dichiarazione del Parlamento europeo sulla lotta al razzismo nel calcio (14.3.2006) nella quale ha invitato la UEFA e tutti gli organizzatori di competizioni in Europa ad esaminare la possibilità di imporre sanzioni sportive alle associazioni calcistiche nazionali e alle società i cui sostenitori o calciatori commettano gravi reati di stampo razzista, compresa la facoltà di allontanare i recidivi dai propri tornei.

<sup>230</sup> Progetto di relazione sul futuro del calcio professionistico in Europa (2006/2130(INI)), p. 9/13.

*provveda ad un'armonizzazione delle norme per garantire una concorrenza sana e un confronto paritario; occorre tuttavia ammettere che ciò risulta difficile senza un'adeguata base giuridica nei trattati;*

- *richiesta di un piano d'azione che specifichi gli aspetti di competenza della Commissione e gli strumenti legali da utilizzare, come linee guida, direttive, raccomandazioni, decisioni quadro;*

- *appello per la possibile creazione di un agenzia europea dello sport*<sup>231</sup>.

La Risoluzione definitiva venne approvata il 29 marzo del 2007<sup>232</sup>. Già nei considerando iniziali il Parlamento sottolineava il ruolo sociale ed educativo dello sport, in particolare del calcio, ricordando la duplice dimensione economica e non economica dello stesso. Alla lettera G della Risoluzione veniva posto in evidenza come fosse crescente la rilevanza dello sport nell'ambito dell'Unione europea, a partire dalla libertà di circolazione, al riconoscimento delle qualifiche, alla concorrenza, alla politica sanitaria fino ad arrivare al sistema audiovisivo. Per tutte queste ragioni lo sport era stato inserito nel trattato costituzionale, per far sì che l'Unione potesse avere una competenza diretta sulle questioni attinenti allo sport, ma poiché il trattato costituzionale non era stato ratificato da tutti gli stati membri e che la sola Dichiarazione di Nizza sullo sport nell'Unione non era sufficiente ad affrontare tutta la materia sportiva, il problema dell'incertezza giuridica rimaneva sempre e attuale e l'approccio, che si era da sempre basato, grazie anche alla giurisprudenza della Corte di giustizia, sull'esame dei singoli casi, rimaneva sempre e più inadeguato.

Al punto 6 veniva sottoscritta la c.d. 'specificità' definita come "*il principio essenziale secondo il quale gli aspetti economici dello sport professionistico ricadono nel campo di applicazione del trattato Ce, tenuto conto della specificità degli sport quale sancita dalla Dichiarazione di Nizza; e si ritiene, a tale proposito, che gli effetti restrittivi*

---

<sup>231</sup> Un appello alla possibile creazione di un'Agenzia europea per lo sport lo si ritrova anche nel Rapporto Indipendente sullo Sport in Europa a p. 25 nelle Raccomandazioni alle Istituzioni e agli Stati Membri.

<sup>232</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 29 marzo 2007 sul futuro del calcio professionistico in Europa (2006/2130(INI)).

di una norma sportiva siano conformi al diritto dell'UE, a condizioni che la norma persegua un obiettivo legittimo connesso alla natura e allo scopo dello sport e che i suoi effetti limitativi siano intimamente legati al raggiungimento di tale obiettivo e proporzionali ad esso". Ancora una volta si può vedere come, partendo dal concetto di specificità come sinonimo di autonomia, in realtà anche il Parlamento la riconduce ai parametri europei già stabiliti dalla giurisprudenza e dai Trattati, affinché una misura possa derogare agli stessi. Le basi, dunque, di tale specificità si ritrovano proprio nello stesso diritto dell'Unione europea.

Sotto altro punto di vista, molto interessanti erano i punti 14 e 16 che, nel capitolo dedicato alla c.d. *governance*, introducevano una deroga rispetto alla violazione del c.d. vincolo di giustizia<sup>233</sup> quale fonte di sanzioni disciplinare. Pur riconoscendo, infatti, la

---

<sup>233</sup> Sul vincolo di giustizia, per quanto riguarda l'“ordinamento sportivo” italiano, ci tornerò nello specifico nel capitolo 4, par. 4.9. Fin d'ora però è importante sottolineare che il vincolo di giustizia è “*l'obbligo che ogni tesserato ed affiliato assume -all'atto del tesseramento o affiliazione- di accettare diritti ed obblighi cristallizzati nella normativa federale, compresa la devoluzione delle controversie inerenti la pretesa violazione della medesima alla giustizia sportiva, ossia della clausola -quasi sempre presente negli statuti e/o nei regolamenti delle federazioni sportive- con la quale gli affiliati (società e tesserati) si impegnano ad adire per la risoluzione di qualsiasi controversia nascente dall'attività sportiva soltanto gli organi federali all'uopo predisposti, con esclusione dell'autorità giudiziaria statale, salvo specifica autorizzazione ed a pena di espulsione della comunità sportiva. In altri termini, il vincolo di giustizia sportiva si concretizza nella preclusione per i tesserati/affiliati di adire -pena la sanzione disciplinare- gli organi della giustizia statale per dirimere le controversie insorte in ambito sportivo, risponde all'esigenza dell'ordinamento settoriale di affermare la propria supremazia sull'ordinamento statale, si fonda sul concetto di specificità dello sport e si attua nella c.d. clausola compromissoria*”. Così è definito da M. SFERRAZZA, *Il vincolo di giustizia sportiva: natura ed effetti alla luce dell'attuale quadro normativo*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, vol. V, fasc. 3, 2009, p. 41; R. FRASCAROLI, *Sport (dir. pubbl. e priv.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990, p. 528; F. MODUGNO, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. Dir. sport.*, 1993, p. 343; R. STINCARDINI-M. ROCCHI, *La responsabilità degli arbitri componenti dei collegi previsti negli accordi collettivi: riferibilità del vincolo di giustizia?*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. IV, n. 3, 2008, p. 34.

Si deve inoltre ricordare che già nel 2005 con l'ordinanza sospensiva n. 2244, il TAR Lazio, III Sez., aveva tentato di porre fine al vincolo di giustizia: infatti, aveva accolto il ricorso presentato dal Cosenza avverso i provvedimenti con i quali gli organi di giustizia sportiva della FIGC avevano emanato nei confronti della Società sanzioni disciplinari costituite da tre punti di penalizzazione in classifica e duemila euro di multa, nonché l'interdizione di un anno a carico del legale rappresentante della stessa. Queste sanzioni erano state irrogate per la violazione del ‘c.d. vincolo di giustizia’ (art. 27 Statuto FIGC e art. 11 bis Codice Giustizia Sportiva FIGC) per aver presentato ricorso al TAR Lazio, senza aver prima concluso i gradi della giustizia sportiva. Nel commento all'ordinanza di E. LUBBRANO, *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia, la FIGC si adegua*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, vol. I, fasc. 2, 2005, a p. 30 si legge: “*L'ordinanza n. 2244/2005, inoltre, assume un grande rilievo come decisione 'storica' ed avente effetti di portata potenzialmente generale, in quanto -accogliendo il ricorso*

competenza e la legittimità dei tribunali sportivi, nella misura in cui essi rispettavano il diritto ad un equo processo *ex art. 47, 2° comma della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, tuttavia si riteneva che il ricorso davanti ai tribunali dell'ordinamento statale e dell'Unione europea non poteva costituire un illecito disciplinare e pertanto si condannavano espressamente le decisioni arbitrarie della FIFA e si esortava quest'ultima e la UEFA ad accettare nei loro statuti il ricorso ai tribunali ordinari. Tale esortazione costituiva il primo passo importante per favorire non solo un controllo esterno nell'ambito delle controversie sportive, ma anche la piena tutela dei diritti. Perché è proprio la tutela dei diritti il vero problema dell'autonomia dello sport a livello di tutela "giurisdizionale", non potendo essere conforme al diritto dell'Unione e al diritto statale una norma che vieti la piena tutela davanti a un giudice terzo ed imparziale.

Si passava, infine, a trattare della lotta contro la criminalità e, in particolare, si chiedeva al Consiglio di adottare misure contro le attività criminali come il riciclaggio, le scommesse clandestine, il doping e le partite truccate, perché costituivano minacce per il calcio professionistico.

Al punto 42 veniva sollevato il problema delle differenze tra normative sociali e fiscali degli Stati membri, che portavano disequilibri tra i *club*.

Per quanto riguarda, invece, le regole di concorrenza e di mercato interno, al punto 54, si evidenziava come il Parlamento fosse fortemente convinto che l'introduzione di un sistema modulato di controllo costituisse un modo per migliorare la stabilità finanziaria e quindi l'equilibrio competitivo fra le squadre. Per arrivare così ad *"assicurare l'interdipendenza dei concorrenti e la necessità di garantire l'incertezza dei risultati delle competizioni, il che, per le organizzazioni sportive, potrebbe servire come*

---

*del Cosenza avverso i provvedimenti disciplinari con i quali la Società era stata sanzionata per avere, in violazione del c.d. 'vincolo di giustizia', presentato ricorso al TAR Lazio a tutela del proprio titolo sportivo- ha sostanzialmente sancito l'illegittimità della stessa normativa federale costituente il c.d. 'atto presupposto', ovvero dello stesso vincolo di giustizia".* Successivamente il provvedimento fu annullato dalla stessa FIGC.

*giustificazione alla messa a punto di un quadro specifico nel mercato della produzione e la vendita di eventi sportivi*". Ancora una volta, però, veniva sottolineato come queste "caratteristiche non" garantissero automaticamente "l'esenzione dalle norme comunitarie in materia di concorrenza previste per qualsiasi attività economica generata dal calcio professionistico, vista la crescente importanza economica di questa attività". E così si esortava la Commissione ad individuare orientamenti chiari sull'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato e sulle norme relative alle regole della concorrenza.

Molti sono stati, dunque, gli argomenti trattati e molti gli spunti di riflessione. Tuttavia si trattava pur sempre di una risoluzione, che *ex art. 288 TFUE*, rientra negli atti atipici non vincolanti, priva di forza coercitiva nei confronti degli Stati membri, non potendo così fare da base per la tanto sperata stabilità e certezza giuridica.

## **2.6 Il Libro Bianco della Commissione e il c.d. piano De Coubertin, superamento della c.d. specificità?**

Il quadro giuridico allora vigente non conferiva all'Unione europea una competenza specifica in materia, ma, nello stesso tempo, lo sport rimaneva un settore per il quale non vi era indifferenza da parte delle Istituzioni e della Corte di giustizia, poiché risultavano applicabili ad esso molte delle disposizioni dell'allora Trattato CE.

Il Libro Bianco sullo Sport<sup>234</sup> fu, dunque, il frutto di lunghe procedure di

---

<sup>234</sup> Libro Bianco sullo Sport, COM (2007) 391, composto da sei capitoli, più quattro allegati: documento di lavoro dei Servizi della Commissione quale sintesi della valutazione d'impatto, SEC (2007) 936, il c.d. Piano d'Azione De Coubertin, SEC (2007) 934, i documenti accompagnatori del Libro Bianco sempre ad opera della Commissione, SEC (2007) 935 ed in fine la vera e propria valutazione d'impatto, SEC (2007) 932. In generale, i Libri bianchi sono documenti che contengono proposte di azione europea in un settore specifico. Talvolta fanno seguito a un libro verde pubblicato per promuovere una consultazione. Mentre i libri verdi espongono una vasta gamma di idee ai fini di un dibattito pubblico, i libri bianchi contengono una raccolta ufficiale di proposte in settori politici specifici e costituiscono lo strumento per la loro realizzazione. Quando un libro bianco è accolto in modo favorevole dal Consiglio, esso potrebbe sfociare in un programma d'azione dell'Unione nel settore trattato dallo stesso libro bianco.

consultazione<sup>235</sup> e proposte, che si svolsero negli anni 2005-2007<sup>236</sup>, e che coinvolsero la Commissione europea e gli esperti del settore, dai Comitati Olimpici alle Federazioni Sportive, dalle Istituzioni comunitarie agli Stati membri.

Anche il tipo di documento da adottare fu oggetto di varie e approfondite valutazioni riportate poi nella Valutazione d'impatto<sup>237</sup> allegata allo stesso Libro Bianco.

In particolare, dall'analisi d'impatto, emergevano quattro diverse opzioni per trattare il ruolo dello sport nel quadro giuridico europeo. Tali opzioni sono state analizzate tenendo conto dei possibili effetti, dell'efficacia, del rapporto costi-benefici, della coerenza e dei possibili rischi delle azioni proposte<sup>238</sup>. Venne così scelto il Libro

---

<sup>235</sup> Interessante è anche ricordare la consultazione on line avviata nel febbraio dello stesso anno per la quale erano pervenute alla Commissione 777 risposte.

<sup>236</sup> A. FELICI, *op. cit.*, loc. cit., p. 37; J. TOGNON, *op. cit.*, op. cit., p. 132; R.C.R. SIEKMANN, *op. cit.*, loc. cit., p. 75; S. WEATHERILL, *The white paper on sport as an exercise in 'Better Regulation'*, in *Int. Sports Law*, 2008, I, pp. 3-8.

<sup>237</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione sintesi della Valutazione d'impatto SEC (2007) 396.

In particolare in tale Valutazione vengono inoltre riportate le sei difficoltà principali inerenti allo sport:

1. *la mancanza di certezza giuridica per quanto riguarda l'applicazione del diritto dell'Ue allo sport;*
2. *i problemi gestionali connessi principalmente con lo sport professionale, in particolare certe pratiche illegali che sembrano molto diffuse tra gli agenti dei giocatori, la debole tutela degli sportivi minorenni e gli effetti dannosi del doping e del razzismo e della violenza nello sport;*
3. *il finanziamento dello sport e le sfide per i modi tradizionali di finanziare lo sport a livello di base;*
4. *la mancanza di dati sul settore sportivo che possano fare da base per la formulazione delle politiche;*
5. *il crescente problema dato da sovrappeso, obesità, malattie cardiovascolari e osteoartrite, che in larga misura è dovuto alla mancanza di attività fisica;*
6. *la scarsa presenza delle questioni sportive nelle politiche d'istruzione e formazione.*

Aspetti che peraltro sono in qualche modo collegabili fra loro e che hanno come riferimento il ruolo sociale, la dimensione economica e l'organizzazione dello sport.

<sup>238</sup> Le opzioni erano:

1. non adottare alcuna azione: l'assenza di un intervento europeo avrebbe sicuramente deluso le aspettative di tutte le parti interessate, perché avrebbe lasciato le problematiche anche economiche magari emerse e non avrebbe superato l'« *incoerenza alla luce della domanda politica e delle aspettative degli stakeholders che assumevano, a vario titolo, iniziative nel campo della realizzazione e gestione delle attività sportive* » (F. BASILE, *op. cit.*, loc. cit., p. 51). Sarebbe, quindi, risultata una minor fiducia e una minor credibilità della Commissione che ne sarebbe apparsa totalmente passiva. Per questi motivi l'opzione 1 venne scartata;
2. ulteriori consultazioni sull'esigenza di un'iniziativa dell'UE in materia di sport, utilizzando lo strumento del libro verde: anche qui il parere da parte della Commissione fu negativo, infatti, oltre ai costi indiretti del libro verde, tra i quali anche il raddoppio degli sforzi, fu evidenziato come era inutile continuare un processo di consultazione che comunque non avrebbe avuto né efficacia, né efficienza;
3. trattare lo sport attraverso un'iniziativa generale ed esauriente che abbia la forma e l'efficacia di uno strumento giuridico non vincolante: un Libro Bianco o una Comunicazione;

Bianco in quanto combinava “*le azioni più efficaci ai diversi livelli e allo stesso tempo rispetta(va) l'autonomia dello sport e la divisione delle competenze sportive in Europa*”. Era, dunque l'opzione che meglio si adattava “*anche all'ambizione di dare peso politico e visibilità a un'iniziativa sullo sport a livello europeo*”<sup>239</sup>.

Così, l'11 luglio 2007, il Libro Bianco sullo Sport venne presentato all'opinione pubblica, con l'obiettivo di dare un orientamento strategico sul ruolo dello sport nell'UE, migliorandone la visibilità nella definizione delle politiche europee, dove vi era necessità di una maggiore sensibilizzazione in merito alle esigenze specifiche dello sport e alla peculiarità<sup>240</sup> stessa di questo settore<sup>241</sup>. Si ebbe così la prima iniziativa “globale” sullo sport, posta in essere dalla Commissione<sup>242</sup>.

---

4. adozione di misure normative per problemi specifici, combinata con una migliore integrazione orizzontale dello sport nelle politiche e nei programmi dell'UE: tale opzione avrebbe comportato il rischio di non rispettare il principio di sussidiarietà e di autonomia dello sport, senza tener conto delle diverse e poliedriche sfaccettature dello stesso e quindi non avrebbe potuto essere un approccio soddisfacente e definitivo per la politica europea. “*The Commission rejected the option of tacking no action as it felt there was sufficient political support for a broad initiative on sport and that sporting stakeholders had expressed a need for legal clarity at EU level. Accordingly, the Commission also rejected a second option of consulting further with sporting stakeholders by way a Green Paper, nothing that this opinion would not add value to the consultations that had already taken place. The choice fell between adopting a White Paper on sport or intervening in sport by way of regulation or specific legislative proposals as recommended in the Arnaut Report. This latter option was also rejected as the Commission favoured a comprehensive approach to sport rather than narrow targeted interventions in certain problem areas such as the regulation of players' agents*”. In R. PARRISH-S. MIETTINEN, *op. cit.*, loc. cit., p. 43.

<sup>239</sup> Cfr. p. 2 del Documento di lavoro dei servizi della Commissione sintesi della Valutazione d'impatto, p. 2.

<sup>240</sup> “*The term 'specificity of sport' has entered into common parlance in practice to refer to the special characteristics of sport recognised in the Nice Declaration on Sport (2000). In a separate para the White Paper contains for the first time some guidance -but not an exhaustive one- on the meaning of the 'specificity of sport', based on the case law of the European Court of Justice and the decisions of the European Commission in previous cases*”. In R.C. R. SIEKMANN, *op. cit.*, loc. cit., p. 78.

<sup>241</sup> Così ha commentato l'iniziativa Jan Figel, il Commissario europeo per l'istruzione, la formazione, la cultura e la gioventù, titolare delle competenze sullo sport: “*Questo Libro bianco è il contributo della Commissione al dibattito europeo sull'importanza dello sport nella nostra vita quotidiana. Esso migliora la visibilità dello sport nella definizione delle politiche europee, sensibilizza maggiormente sulle necessità e specificità del settore sportivo e individua nuove azioni appropriate a livello europeo. L'attuazione del Libro bianco può contribuire a preparare la strada verso una futura azione di sostegno dell'UE nel settore dello sport, poiché il recente Consiglio europeo ha riaperto la possibilità di includere nel trattato una disposizione sullo sport*”.

<sup>242</sup> B. NASCIBENE-S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., a p. 66, lo definiscono come un “*punto di non ritorno*”.

Pare estremamente significativa la frase<sup>243</sup> con cui si apre il Libro Bianco:

*“Lo sport è parte del patrimonio di ogni uomo e di ogni donna e la sua assenza non potrà mai essere compensata”.*

Si incentra infatti l'attenzione sul ruolo fondamentale, anzi necessario, dello sport nella società.

Altrettanto significativa era la spiegazione di che cosa si dovesse intendere per “sport”, recependo la definizione data dal Consiglio d'Europa: *“qualsiasi forma di attività fisica che, mediante una partecipazione organizzata o meno, abbia come obiettivo il miglioramento delle condizioni fisiche e psichiche, lo sviluppo delle relazioni sociali o il conseguimento di risultati nel corso di competizioni a tutti i livelli”.* Una concezione ampia dello sport, che certamente non era circoscritta alla sua mera rilevanza economica.

Il primo capitolo<sup>244</sup> si concentrava proprio sul ruolo sociale dello sport<sup>245</sup>.

---

<sup>243</sup> Frase di Pierre de Coubertin (1863-1937), pedagogo e storico francese, fondatore dei Giochi olimpici moderni. Nelle aule della Sorbona si svolse il Congresso Internazionale Atletico di Parigi (16-24 giugno 1894), convocato dall'Unione delle Società Francesi di Sport Atletici allo scopo di studiare la questione del dilettantismo e di fare un primo sforzo alla ricerca dell'unificazione dei regolamenti sportivi. Si diede così luogo al ristabilimento dei Giochi Olimpici su basi e condizioni conformi alla necessità della vita moderna. Il 6 aprile 1896 ad Atene re Giorgio di Grecia dichiarò ufficialmente aperti i Giochi e così si ebbe la prima Olimpiade dell'era moderna. Si dice che quando de Coubertin morì, il 29 settembre 1937, il suo cuore venne murato in un pilastro delle rovine di Olimpia, in Grecia.

Nell'ultimo paragrafo del primo capitolo viene spiegato come nel testo le proposte concrete per un'azione da parte dell'Unione siano state inserite in un piano d'azione dedicato a Pierre de Coubertin, del quale, poiché è suddiviso nei vari capitoli, si tratterà in seguito.

<sup>244</sup> Tale capitolo era, a sua volta, suddiviso in 8 paragrafi. Questi per completezza i titoli: 2.1 Migliorare la salute pubblica attraverso l'attività fisica; 2.2 Unire le forze per combattere il doping; 2.3 Rafforzare il ruolo dello sport nel campo dell'istruzione e formazione; 2.4 Promuovere il volontariato e la cittadinanza attiva attraverso lo sport; 2.5 Utilizzare il potenziale dello sport per l'inclusione sociale, l'integrazione e le pari opportunità; 2.6 Rafforzare la prevenzione e la lotta contro il razzismo e la violenza; 2.7 Condividere i nostri valori con le altre parti del mondo; 2.8 Promuovere lo sviluppo sostenibile.

<sup>245</sup> *“The chapter on the social role of sport discussed sport and public health, doping in sport, the role of sport in education and training, volunteering in sport, sport and social inclusion, combating racism and violence, sport's connection with the EU's external policies and sport and sustainable development and outlined ways in which the Commission would seek to mainstream these sporting issues”.* In R. PARRISH-S. MIETTINEN, *op. cit.*, loc. cit., p. 43.

Per un esame più approfondito sul ruolo sociale dello sport: S. BASTIANON, *La funzione sociale dello sport e il dialogo interculturale nel sistema comunitario*, in RIDPC, 2009, p. 351; A. PAPISCA, *Diritti umani e sport nell'anno europeo del dialogo interculturale*, in J. TOGNON, *op. cit.*, loc. cit., pp. 63 ss.; S. MARASSI, *Il dialogo sociale europeo nel settore sportivo*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, Vol. VII,

Sotto tale profilo è interessante anzitutto ricordare i dati riportati dalla Commissione, ripresi da un sondaggio dell'Eurobarometro del novembre 2004. Tali dati mettevano in evidenza come il 60% circa dei cittadini europei, già allora, partecipava in modo regolare alle attività sportive, chi in modo autonomo e chi nell'ambito di una delle 700.000 società sportive allora esistenti. Si passava, quindi, da un'analisi del problema, che era sempre rimasta astratta, ad ipotesi concrete<sup>246</sup>.

Lo sport, dunque, attirava e attira l'attenzione della gente e rappresenta un'immagine positiva, che dovrebbe portare a una sua maggiore espansione, considerati anche i benefici sulla salute<sup>247</sup>.

---

fasc. 2, 2011, pp. 45-65; R. PARRISH-S.MIETTINEN, *op. cit.*, loc. cit, pp. 46-49; S. SMISMANS, *The European Social Dialogue Between Constitutional and Labour Law*, 32(3) *European Law Review*, 2007, p. 342.

<sup>246</sup> Stando ai risultati dell'ultima indagine Euro barometro sullo sport e l'attività fisica (EUROBAROMETRO –marzo 2014) il 59% dei cittadini dell'Unione europea non fa mai esercizio fisico o sport o ne fa poco rispetto al 41% che fa esercizio fisico almeno una volta alla settimana. I cittadini dell'Europa settentrionale fanno più attività fisica di quelli dell'Europa meridionale e orientale. Il 70% dei rispondenti in Svezia ha affermato di fare ginnastica o sport almeno una volta a settimana superando di poco la Danimarca (68%) e la Finlandia (66%) seguita dai Paesi Bassi (58%) e dal Lussemburgo (54%). All'altra estremità della graduatoria, il 78% dei cittadini non fa mai esercizio fisico o sport in Bulgaria, seguita da Malta (75%), dal Portogallo (64%), dalla Romania (60%) e dall'Italia (60%). Commentando queste risultanze Androulla Vassiliou, Commissaria europea responsabile per lo sport, ha affermato: “*I risultati dell'Euro barometro confermano la necessità di misure per incoraggiare un maggior numero di persone a praticare sport e attività fisica quali parti integranti della vita quotidiana. Ciò è essenziale non soltanto per la salute, il benessere e l'integrazione degli individui, ma anche per i notevoli costi economici legati all'inattività fisica. La Commissione è impegnata a sostenere gli sforzi degli Stati membri per incoraggiare il pubblico ad essere maggiormente attivo. Daremo attuazione alla neo adottata raccomandazione del Consiglio sull'attività fisica salutare e porteremo avanti i piani per una Settimana europea dello sport. Il nuovo programma Erasmus+ erogherà anch'esso, per la prima volta, finanziamenti per iniziative transnazionali a promozione dello sport e dell'attività fisica*”. (Raccomandazione del Consiglio, 28 agosto 2013, COM(2013) 603). Dall'indagine emerge che le autorità locali, in particolare, potrebbero fare di più per incoraggiare i cittadini ad essere fisicamente attivi. Mentre il 74% dei rispondenti ritiene che le associazioni sportive locali e altri fornitori di servizi sportivi offrano opportunità sufficienti a tal fine, il 39% ritiene che le proprie autorità locali non facciano abbastanza. Questa indagine (Euro barometro) è stata effettuata per conto della Commissione europea dalla rete TNS Opinion & Social network nei 28 Stati membri tra il 23 novembre e il 2 dicembre 2013. All'indagine hanno partecipato circa 28 000 rispondenti di diversa estrazione ed origine. L'indagine fa seguito a indagini analoghe condotte nel 2002 e nel 2009 e i dati da essa raccolti contribuiranno a sostenere lo sviluppo delle politiche volte a promuovere lo sport e l'attività fisica.

<sup>247</sup> La Commissione sottolineava così che la mancanza di attività fisica comporta rischi e malattie, quali l'obesità, e tutta una serie di disturbi cronici, come il diabete, che riducono la qualità della vita, comportando, così, non soltanto un rischio per la vita delle persone, ma anche un onere per i bilanci sanitari aggravando gli oneri economici.

Si raccomanda, dunque, di rafforzare la cooperazione tra l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e

Strettamente connesso al tema della tutela della salute è la lotta contro il doping. Doping che la Commissione definisce una seria minaccia per lo sport in tutto il mondo, contro la quale “*bisogna unire le forze*”. L’Unione europea, e così tutto lo sport, riuscirebbe a trarre beneficio da un approccio meglio coordinato con l’Agenzia Mondiale Antidoping (WADA), nonché con il Consiglio d’Europa e l’UNESCO<sup>248</sup>.

La Commissione infine raccomandava che il commercio delle sostanze dopanti fosse trattato alla stregua di quello delle sostanze stupefacenti. E sollecitava i soggetti responsabili della sanità pubblica a tener conto dei rischi per la salute, nonché le organizzazioni sportive perché elaborassero norme per garantire una maggior trasparenza e informazione fra i giovani, non soltanto per rilevare gli effetti negativi sulla salute, ma anche per imporre il rispetto del principio della leale competizione.

La lotta e la prevenzione, oltre al doping, devono riguardare anche il razzismo e la violenza, poiché “*lo sport interessa tutti i cittadini indipendentemente da genere, razza, età, disabilità, religione e convinzioni personali, orientamento sessuale e provenienza sociale o economica*”. Per questo le federazioni e gli Stati membri devono predisporre procedure per combattere i casi di razzismo durante le partite e rafforzare le norme

---

gli Stati membri: in questi ultimi, in particolare, la cooperazione deve essere anche interna a livello ministeriale tra i settori della salute, dello sport e dell’istruzione.

Si raccomanda anche di rafforzare l’istruzione, che gioca un ruolo fondamentale nello sport, non soltanto per la formazione dei giovani sportivi, ma anche per un vero e proprio programma di reinserimento degli atleti professionisti nel mercato del lavoro alla fine delle loro carriere sportive. Ciò si può realizzare solo attraverso un programma che prepari gli sportivi fin dalla giovane età a una ‘duplice carriera’ attraverso l’istituzione di centri di formazione locali, dove gli stessi possano veder tutelati i loro interessi morali, educativi e professionali. Questi sistemi di formazione devono essere aperti a tutti e non possono ammettere discriminazioni basate sulla nazionalità tra i cittadini dell’UE.

Dunque anche lo sport venne inserito in un programma di apprendimento permanente già istituito dalla Decisione n. 1720/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio il 15 novembre 2006, ripreso poi anche dalla Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 (2006/962/CE). Fu, infatti, nel giugno del 2002, che il Consiglio adottò una risoluzione sull’apprendimento permanente (2002/C 163/01) per poter favorire la messa in opera della Comunicazione della Commissione intitolata “*Realizzare uno spazio europeo dell’apprendimento permanente*” (Bruxelles, 21 novembre 2001, COM(2001) 678).

Per un ulteriore approfondimento dell’argomento si veda B. NASCIMBENE-S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., pp. 67-68, nota 82.

<sup>248</sup> Di particolare importanza è la Convenzione dell’UNESCO contro il doping nello sport, tenutasi a Parigi il 19 ottobre 2005.

contro la discriminazione nei sistemi di autorizzazione delle società<sup>249</sup>.

Sotto altro profilo si evidenziava come lo sport sia idoneo a creare nuovi posti di lavoro, anche nelle zone meno sviluppate. E le infrastrutture sportive dovevano poter essere utilizzate anche da persone con disabilità.

Quanto alle politiche di sviluppo dell'Unione europea, veniva sottolineato come lo sport assumesse un ruolo fondamentale, poiché aveva un potenziale di promozione dell'istruzione, della salute, del dialogo interculturale<sup>250</sup>, dello sviluppo e della pace. Era opportuno, quindi, creare collaborazioni con i programmi in corso delle Nazioni Unite e con gli Stati membri; nonché realizzare azioni complementari e innovative riguardo ai

---

<sup>249</sup> Problemi che sono tutt'oggi all'ordine del giorno, soprattutto nel mondo del calcio. Per questo il Comitato Esecutivo UEFA, riunitosi a Londra il 22-23 maggio 2013, ha approvato il rafforzamento delle misure per combattere il razzismo, le combine e il doping.

In particolare per quanto riguarda la lotta al razzismo sono state inserite misure più stringenti nell'ultima edizione dei Regolamenti Disciplinari UEFA (in vigore a partire dal 1 giugno 2013), le quali, in caso di comportamenti discriminatori, prevedono:

- per gli spettatori la chiusura parziale dello stadio alla prima offesa e chiusura totale alla seconda oltre a un'ammenda da 50.000 euro;
- per i giocatori e i dirigenti una squalifica minima di dieci turni.

I nuovi Regolamenti disciplinari sono, dunque, in linea con la politica UEFA di tolleranza zero emersa anche attraverso la risoluzione adottata dal Consiglio Strategico per il Calcio Professionistico il 27 marzo 2013 a Sofia.

Lo sport, dunque, doveva eliminare ogni forma di discriminazione e facilitare l'integrazione nella società dei migranti e delle persone di origine straniera. Bisognava quindi sfruttare meglio il potenziale dello sport come strumento di inclusione sociale nelle politiche, nelle azioni e nei programmi dell'Unione europea e degli Stati membri.

<sup>250</sup> Per quanto riguarda il dialogo interculturale è interessante vedere come il 17 marzo del 2008 venne diffusa la Dichiarazione sul "*Il significato sociale il Dialogo nello Sport*", adottata a Lubjana dalla Presidenza di turno slovena dell'UE insieme con i Ministri allo Sport dei Paesi membri, i Presidenti dei Comitati Olimpici Nazionali degli Stati membri dell'UE, il rappresentante del Comitato Olimpico Internazionale e il Commissario Europeo responsabile per l'Educazione, la Cultura e lo Sport. Nello stesso documento si può leggere che le iniziative sportive "*possono effettivamente essere mezzi cross-cutting (trasversali a vari ambiti) per costruire capacità educative in grado di promuovere la salute e la pace, di proteggere l'ambiente naturale e di combattere l'esclusione sociale, la violenza, le ineguaglianze, il razzismo e la xenofobia*". Importante anche ricordare il Preambolo della Dichiarazione, dove si richiamano le fonti giuridiche internazionali ed europee: la Carta Europea degli Sports del Consiglio d'Europa, la Carta internazionale dell'Unesco su educazione fisica e sport, la Convenzione internazionale sui diritti dei bambini e degli adolescenti nel suo insieme e in particolare per quanto attiene al diritto al gioco e allo sport, la Risoluzione dell'AG delle NU del 17 novembre 2003 su "*Lo sport quale mezzo per promuovere l'educazione, la salute lo sviluppo e la pace*", la Convenzione dell'UNESCO del 2005 contro il doping nello sport ed infine il Libro Bianco sullo Sport e l'allegato Piano d'azione "*Pierre de Coubertin*" della Commissione europea.

procedimenti e alle azioni già esistenti<sup>251</sup>.

Un capitolo, dunque, estremamente denso di valutazioni positive sullo sport, finalizzate a sancirne l'importanza, ma anche lo sviluppo e l'espansione in più campi, quali quello della salute, dell'integrazione sociale e della formazione giovanile. Ciò comporta che lo sport non sia soltanto oggetto di attenzioni, ma diventi strumento per perseguire obiettivi sociali e politici che apparentemente sembrerebbero ben lontani dallo sport (occupazione, sanità, integrazione sociale). Una rilevanza sociale che non può più rimanere estranea all'ordinamento europeo.

Il secondo capitolo ritornava sulla nota dimensione economica dello sport, sottolineandone la grossa incidenza che aveva sul mercato comunitario<sup>252</sup>.

Ancora la Commissione prendeva avvio da dati reali, tratti da uno studio del 2006, effettuato durante la Presidenza austriaca dell'Unione europea, che aveva evidenziato come lo sport avesse generato un valore aggiunto di 407 miliardi di euro nel 2004, corrispondente al 3,7% del PIL dell'UE<sup>253</sup>, e come avesse portato l'occupazione di 15 milioni di persone, pari al 5.4% della forza lavoro<sup>254</sup>. Cifre che già testimoniavano l'enorme dimensione raggiunta dallo sport all'interno dell'Unione e l'importanza

---

<sup>251</sup> È la stessa Commissione che ricorda come esempio, il c.d. memorandum d'intesa del 2006 fra la stessa e la FIFA, che era stato firmato per far sì che il calcio diventasse una forza per lo sviluppo nei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. La Commissione concludeva il capitolo prendendo in esame la promozione dello sviluppo sostenibile, ricordando come sia *“importante promuovere una gestione ecologicamente razionale, che risulti adeguata fra l'altro a gestire gli appalti verdi, le emissioni di gas a effetto serra, l'efficienza energetica, l'eliminazione dei rifiuti e il trattamento dell'acqua dei suoli”*.

<sup>252</sup> *“The chapter on the economic dimension in sport stressed the importance of conducting further research in order to determine the actual economic importance of sport so that policy actions at European level are underpinned by a sound knowledge base. There is a need for sound economic justifications for prima facie restrictive rules of sports governing bodies. Under EC competition law contested rules of sports governing bodies can fail to constitute restrictions of competition and can thus be removed from the scope of competition law if the rule in question derives from a need inherent in the operation and organisation of sport. Similar supporting evidence is required for the exemption criteria contained in Article 81(3) to be applied to sporting contexts. In terms of free movement law, the process of objective justification requires similar evidence based justification”*. In R. PARRISH-S. MIETTINEN, *op. cit.*, loc. cit., p. 43.

<sup>253</sup> Dai dati ripresi da RAPID, 2013-2014, banca dati gestita e aggiornata dal Servizio stampa e comunicazione della Commissione europea, lo sport oggi contribuisce con 294 miliardi di euro al valore aggiunto lordo dell'Unione europea.

<sup>254</sup> D. DIMITROV-C. HELMENSTEIN-A. KLEISSNER-B. MOSER-J. SCHINDLER: *Die makroökonomischen Effekte des Sports in Europa*, Studie im Auftrag des Bundeskanzleramts, Sektion Sport, Wien, 2006.

economica dello stesso.

La Commissione sottolineava in particolare come una parte sempre più in crescita del valore economico dello sport fosse connessa con i diritti di proprietà intellettuale, come i diritti d'autore, le comunicazioni commerciali, i marchi registrati e i diritti d'immagine e di trasmissione radiofonica e televisiva. Le associazioni sportive, dunque, avevano diverse fonti di reddito, dalle quote di adesione ai proventi della vendita dei biglietti, dalla pubblicità alle sponsorizzazioni, dai diritti di trasmissione al *merchandising*, dalla redistribuzione degli utili all'interno delle federazioni agli aiuti pubblici.

Tuttavia, nonostante l'importanza economica dello sport, la maggior parte delle attività sportive si svolgeva in strutture senza scopo di lucro. Per questo, nello sport praticato a livello di base, il c.d. sport dilettantistico, le pari opportunità e l'accesso aperto potevano essere garantiti soltanto attraverso una partecipazione pubblica, purché essa fosse data in conformità al diritto comunitario. Ancora una volta la Commissione non parla di compatibilità con l'ordinamento sportivo, ma di conformità con il diritto europeo.

Il terzo capitolo riguardava, invece, l'organizzazione nello sport<sup>255</sup>, ma più in particolare si concentrava sull'annosa questione della c.d. specificità dello sport, tentando di definire i confini tra l'ordinamento europeo e quanto invece non poteva essere soggetto alle sue norme.

Infatti, dopo una prima parte in cui la Commissione si limitava a incoraggiare la condivisione delle pratiche efficienti nella gestione del settore sportivo, per contribuire

---

<sup>255</sup> “*In that chapter, the Commission notes that certain values and traditions of the European model of sport should be promoted but that it is unrealistic to attempt to define a unified model. The Commission argues that governance issues in sport should fall within a territory of autonomy and that most challenges can be addressed through self-regulation which must however be ‘respectful of good governance principles. The Paper stresses that sport is subject to EU law, it recognises two dimensions to the specificity of sport. The first is the specificity of sporting activities and rules. The second is the specificity of the sport structure. The Commission argues that whilst this specificity will continue to be recognised, it does not justify a general exemption from the application of Community law’*”. In R. PARRISH-S. MIETTINEN, *op. cit.*, loc. cit., pp. 43-44.

a sviluppare un complesso di principi comuni di buona gestione dello sport (come trasparenza, democrazia, responsabilità e rappresentanza delle parti interessate), la Commissione tentava di dare una definizione della c.d. specificità dello sport.

Da un lato, infatti, riconosceva la capacità dello sport di autogestirsi e quindi l'autonomia delle organizzazioni sportive e delle loro strutture rappresentative, dall'altro sottolineava come l'autoregolamentazione dovesse rispettare il diritto dell'Unione europea. Ricordava, dunque, come sempre affermato, che l'attività sportiva era soggetta all'applicazione delle norme UE, sulla concorrenza e sul mercato interno, nel momento in cui lo sport costituiva un'attività economica; ma ricordava altresì il necessario rispetto, in materia di diritto del lavoro, sia del divieto di discriminazione sulla base della nazionalità, sia delle norme relative alla cittadinanza dell'Unione e alla parità tra uomo-donna.

Tuttavia, a tale ricostruzione si contrapponeva il c.d. principio di specificità, che poteva essere letto da due angolazioni diverse:

- *la specificità delle attività e delle regole sportive*, come le gare distinte per uomini e donne, la limitazione del numero dei partecipanti alle competizioni, la necessità di assicurare un risultato non prevedibile in anticipo, nonché di mantenere un equilibrio fra le società che partecipano alle stesse competizioni;
- *la specificità della struttura sportiva*, che comprende l'autonomia e la diversità delle organizzazioni dello sport, una struttura a piramide e meccanismi organizzati di solidarietà tra i diversi livelli e operatori, il principio della federazione unica per singolo sport e l'organizzazione dello sport su base nazionale.

La Commissione, quindi, arrivava alla conclusione, in linea con la giurisprudenza<sup>256</sup>, che la specificità dello sport doveva continuare ad essere riconosciuta, ma “*non può essere intesa in modo da giustificare un'esenzione generale dall'applicazione del diritto dell'UE*”: il che comporta che “*se una certa regola sportiva sia compatibile con le norme UE in materia di concorrenza può essere valutato solo caso*

---

<sup>256</sup> Di cui si parlerà nel capitolo seguente di questo elaborato.

*per caso*'.

Veniva così respinta anche dalla Commissione la nozione di 'regole puramente sportive'. Infatti, alle norme sportive potevano non essere applicati i principi comunitari solo verificando caso per caso<sup>257</sup> se le norme sportive fossero proporzionate all'interesse sportivo legittimamente perseguito.

Prendeva sempre più forma, quindi, la concezione che la specificità dello sport non fosse più assoluta, ma solo relativa. Proprio questa presa di posizione da parte della Commissione generò una grande preoccupazione nelle grandi organizzazioni, quali il CIO, FIFA e UEFA, che temevano di essere continuamente esposti agli esiti di innumerevoli ricorsi davanti alla Corte europea.

Per quanto riguardava invece la questione della libera circolazione e della nazionalità, si ribadiva come le squadre nazionali svolgessero un ruolo essenziale sia nel rafforzare l'identità nazionale, sia nel garantire la solidarietà con lo sport di base. Si ricordava, però, che la discriminazione in base alla nazionalità era proibita dai Trattati, i quali sancivano sia la libera circolazione delle persone, sia la libera circolazione dei servizi. Naturale corollario era dunque che le restrizioni<sup>258</sup> potevano essere legittime, solo se limitate e proporzionate al principio di libera circolazione<sup>259</sup>.

Per quanto riguardava gli atleti, un altro punto fondamentale era il loro trasferimento. Veniva, quindi, sottolineato il problema della mancanza di norme specifiche, che poteva comportare un'alterazione della correttezza delle competizioni sportive, ovviamente ricordando che anche le norme sui trasferimenti dei giocatori dovevano rispettare il diritto comunitario<sup>260</sup>. La Commissione non ha perso, dunque,

---

<sup>257</sup> J. ZYBLBERSTEIN, *op. cit.*, loc. cit., p. 69.

<sup>258</sup> Restrizioni quali ad esempio il diritto di scegliere atleti nazionali per le gare cui partecipano le squadre nazionali; la necessità di limitare il numero di partecipanti a una stessa gara e la fissazione di termini per i trasferimenti di giocatori negli sport di squadra.

<sup>259</sup> "The Commission remained firmly committed to the principle of non-discrimination and was only prepared to accept limited exemptions to the principle with respect to national eligibility criteria, limiting the number of participants in a competition and in relation to the revised transfer system agreed between the Commission and FIFA and UEFA in 2001". In R. PARRISH-S. MIETTINEN, *op. cit.*, loc. cit., p. 45.

<sup>260</sup> Come esempio di buone pratiche che assicurassero da una parte un equilibrio competitivo fra le società

l'occasione per ribadire in ogni settore<sup>261</sup> come il diritto sportivo debba comunque rispettare il diritto europeo.

Interessante è il paragrafo che riguarda i sistemi di autorizzazione delle società. La Commissione, infatti, riconosceva l'utilità di sistemi affidabili, volti a garantire che tutte le società rispettassero le stesse regole di base sulla gestione finanziaria e sulla trasparenza. Questi sistemi, gestiti da organismi sovraordinati, quali possono essere le Federazioni Nazionali o la UEFA, devono essere compatibili con le disposizioni relative alla concorrenza e non devono andare al di là di quanto è strettamente necessario per conseguire *“un obiettivo legittimo concernente l'organizzazione e uno svolgimento adeguato dello sport”*<sup>262</sup>.

L'ultimo paragrafo riguardava i mezzi di comunicazione. La Commissione, ricordando che i diritti televisivi erano la fonte primaria di reddito per lo sport professionale in Europa, accettava il sistema della vendita collettiva, che, pur creando taluni problemi di concorrenza, veniva tollerato grazie alla previsione di un meccanismo

---

sportive e che dall'altra tenessero conto delle norme europee, si indicava la modifica, fatta nel 2001, dei Regolamenti FIFA sui trasferimenti internazionali, dove si prevede una compensazione per i costi di formazione sostenuti dalle società sportive, l'istituzione di periodi di trasferimento, la tutela dell'istruzione scolastica dei giocatori minorenni e un accesso garantito ai tribunali nazionali. Altro punto di preoccupazione riguardava la legalità e la trasparenza delle operazioni relative ai flussi finanziari. La Commissione era dunque del parere che l'adozione di un sistema di informazione e di verifica dei trasferimenti, gestito direttamente dalle parti interessate e quindi dagli Stati membri, poteva essere una soluzione efficace.

<sup>261</sup> Si passava poi ad analizzare il settore degli agenti dei calciatori. La Commissione, a tal proposito, evidenziava come lo sviluppo dello sport professionistico e di conseguenza gli interessi che ruotavano intorno allo stesso e il contesto giuridico ancora disomogeneo avessero convinto e spingessero sempre più giocatori e società a ricorrere ai servizi di agenti per negoziare e firmare i contratti. Tuttavia, *“si ha notizia di cattive pratiche nell'attività di alcuni agenti, che hanno dato luogo a casi di corruzione, riciclaggio di denaro e sfruttamento dei giocatori minorenni: pratiche del genere sono dannose per lo sport in generale e sollevano seri problemi di gestione. La salute e la sicurezza dei giocatori, in particolare di quelli minorenni, devono essere protette e le attività criminali combattute”*. Appariva dunque necessaria un'iniziativa legislativa europea in questo settore.

Ed è proprio della tutela dei minori che si occupava il paragrafo successivo, poiché lo sfruttamento dei giovani giocatori si pone come fenomeno costante, portando addirittura a volte anche ad abusi e molestie sessuali. La Commissione, quindi, auspicava che questi problemi, insieme a quello della corruzione, del riciclaggio di denaro e di tutte le altre forme di crimine finanziario, venissero affrontati a livello europeo al fine di poterli superare.

<sup>262</sup> Cfr. J. TOGNON, *Diritto e politiche dello Sport nell'Unione europea*, loc. cit., p. 69.

di redistribuzione del reddito dalle società maggiori a quelle minori, idoneo a rispettare il principio di sussidiarietà.

Per attuare quanto contenuto nel libro Bianco, la Commissione proponeva il piano d'azione "Pierre de Coubertin", inserito nel Libro Bianco attraverso una serie di punti, precisamente 52, che si snodavano dal secondo capitolo al quinto<sup>263</sup>.

Il Libro Bianco, dunque, rappresenta il documento più importante, in materia di sport, predisposto dalle istituzioni europee. Tuttavia, per i motivi già più volte sottolineati, non vi fu grande accoglienza da parte di coloro che aspiravano ad ottenere il riconoscimento effettivo ed esplicito della più ampia e più completa autonomia possibile dell'ordinamento sportivo. Per tali ragioni i riferimenti del Libro Bianco alla specificità dello Sport non sono stati ritenuti soddisfacenti e quindi condivisibili, tanto che alcuni esponenti del mondo dello sport lo qualificarono come un'ennesima occasione perduta.

Tuttavia, già dal novembre 2007, la Commissione si mise all'opera per garantire la piena realizzazione del documento e del piano di Azione Pierre de Coubertin. Ed infatti,

---

<sup>263</sup> Le proposte prevedevano:

- elaborazione di linee direttrici sull'attività fisica nonché la realizzazione di una rete europea di promozione dello sport come fattore benefico alla salute;
- un maggior coordinamento della lotta contro il doping su scala europea;
- l'attribuzione di un'etichetta europea alle scuole incoraggiando la pratica di attività fisiche;
- l'avvio di uno studio sul volontariato nello sport;
- il miglioramento dell'inserimento sociale e dell'integrazione tramite lo sport attraverso i programmi e i fondi europei;
- la promozione dello scambio di informazioni, di esperienze e di buone pratiche in materia di prevenzione degli incidenti razzisti e violenti fra i servizi repressivi e le organizzazioni sportive;
- il rafforzamento del ricorso allo sport come strumento della politica europea di sviluppo;
- la creazione di statistiche che consentano di quantificare l'incidenza economica dello sport;
- la realizzazione di uno studio sul finanziamento pubblico e privato dello sport;
- un'analisi d'impatto sulle attività degli agenti di giocatori nonché una valutazione del valore aggiunto di un eventuale intervento comunitario nel settore;
- una migliore strutturazione del dialogo sullo sport a livello comunitario, soprattutto mediante l'organizzazione di un forum annuale sullo sport (quello del 2014 si è tenuto a Milano l'1 e 2 dicembre, mentre quello del 2016, organizzato dalla Presidenza di turno olandese, si è svolto il 9 e 10 marzo all'Aja, Olanda);
- un'intensificazione della cooperazione intergovernativa in materia di sport;
- la promozione della creazione di comitati di dialogo sociale nel settore dello sport e dell'appoggio ai datori di lavoro e ai lavoratori dipendenti.

si tenne a Bruxelles, il 28 novembre 2007, una conferenza<sup>264</sup> contro la violenza nello sport, a cui parteciparono la Commissione europea congiuntamente alla presidenza del Consiglio, il Parlamento europeo, vi fu anche la collaborazione della UEFA.

Il fatto però che il Libro Bianco non avesse avuto un'accoglienza positiva unanime da parte degli addetti al settore emerge anche leggendo i pareri che furono successivamente forniti sullo stesso.

Si tratta anzitutto del parere<sup>265</sup> del febbraio del 2008 del Comitato delle Regioni<sup>266</sup>. Nel quale il Comitato, se da un lato manifestava adesione ai presupposti e agli obiettivi della Commissione, dall'altro al punto 56, in tema di specificità, evidenziava che l'approccio «caso per caso» adottato per determinare la specificità di uno sport rischiava di accrescere l'incertezza giuridica esistente in materia.

Dello stesso avviso era anche il Parlamento europeo nella Risoluzione dell'8 maggio 2008<sup>267</sup>, che al punto 4 invitava la Commissione europea a tenere debitamente conto della specificità dello sport, evitando un'impostazione caso per caso, al fine di fornire una maggiore sicurezza giuridica, e adottando orientamenti chiari sull'applicabilità delle norme europee agli sport. Anche in questo caso, dunque, il Parlamento, pur sottolineando il valore della specificità dello sport, invitava la Commissione a garantire chiarezza, coerenza e visibilità pubblica alle disposizioni europee, affinché i servizi sportivi di interesse generale potessero raggiungere i propri obiettivi e contribuire ad una migliore qualità di vita dei cittadini europei. Non solo. Infatti, concordava con la Commissione in ordine alla libera gestione da parte dell'organizzazione sportiva, limitata tuttavia alle sole attività puramente sportive, sottolineando che, dove quest'ultime

---

<sup>264</sup> “*Kicking violence out of sport <br>UEFA and EU host high-level conference against violence in sport*”.

<sup>265</sup> (2008/C 105/09), pubblicato in GU C 105, del 25 aprile 2008.

<sup>266</sup> Il Comitato delle regioni è un organo consultivo che dà voce agli enti regionali e locali dell'Unione europea. Il ruolo del Comitato delle regioni (CdR) è quello di fare in modo che la legislazione dell'UE tenga conto della prospettiva locale e regionale. A tal fine il Comitato pubblica relazioni (pareri) sulle proposte della Commissione. La Commissione, il Consiglio e il Parlamento devono consultare il Comitato delle Regioni prima che l'UE prenda decisioni su temi di competenza delle amministrazioni locali e regionali (ad esempio riguardo l'occupazione, l'ambiente, l'istruzione o la salute pubblica).

<sup>267</sup> Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 maggio 2008 sul Libro bianco sullo sport (2007/2261(INI)).

comportassero restrizioni, esse dovevano essere proporzionate, ovvero fondate e necessarie per raggiungere gli obiettivi sportivi perseguiti, nel quadro della legislazione dell'Unione europea.

In conclusione, qualsiasi critica sia stata mossa al Libro Bianco, l'importanza dello stesso dovrà essere rimeditata alla luce di tutti gli interventi via via operati in sede europea attraverso le nuove direttive e soprattutto attraverso l'apporto degli organi di giustizia europea che si sono occupati direttamente e/o indirettamente dello sport. E ciò per verificare se la demarcazione, fra specificità e necessità che alcuni aspetti del diritto sportivo siano conformi al diritto dell'Unione, sia stata un'ambizione del Libro Bianco senza seguito o viceversa, tratta origine dal Libro Bianco, sia stata sviluppata e accresciuta dai successivi interventi della giurisprudenza della Corte.

Infatti, il 18 gennaio 2011 la Commissione adottò la comunicazione "Sviluppare la dimensione europea dello Sport"<sup>268</sup> costruita proprio sui risultati ottenuti mediante l'implementazione del Libro stesso. In particolare, per quanto riguarda la c.d. specificità dello sport ha ribadito che le norme sportive devono essere compatibili con i requisiti previsti dal diritto dell'Unione. Non si può quindi parlare di esenzione, ma tutte le norme sportive devono risultare conformi ai diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché alle libertà fondamentali e alle regole della concorrenza. Si arriva così a definire il "*controllo di congruità delle norme sportive sotto le leggi del diritto europeo*" come "*un compito istituzionale e dovuto*"<sup>269</sup>.

## **2.7 L'art. 165 del Trattato di Lisbona.**

Sullo sfondo delle tante preoccupazioni e critiche suscitate dal Libro Bianco, il 27 dicembre del 2007 veniva presentato il Trattato di Lisbona<sup>270</sup>, che ha reintrodotta il

---

<sup>268</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 18 gennaio 2011, COM(2011) 12 definitivo.

<sup>269</sup> J. TOGNON, *Diritto e politiche dello Sport nell'Unione europea*, loc. cit., p. 87.

<sup>270</sup> Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, GUCE C 306 del 17 dicembre 2007.

riconoscimento della specificità dello sport tra i principi che devono ispirare l'azione dell'Unione.

Infatti, l'art. 2, punti 123 e 124, di detto Trattato ha modificato l'art. 149 del TCE, sostituito poi dall'art. 165 del TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea) nella versione consolidata.

È stato, inoltre, inserito l'art. 6 del TFUE.

Quest'ultimo articolo descrive la prima sottocategoria delle competenze complementari dell'Unione<sup>271</sup>. Esso, comprende le azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'intervento degli Stati membri in materia di tutela e miglioramento della salute umana, industria, cultura, turismo, istruzione, formazione professionale, gioventù e sport, protezione civile, cooperazione amministrativa<sup>272</sup>.

Per cercare di capire quanto questo articolo abbia influenzato, e possa essere considerato determinante nei rapporti tra Unione europea e sport, è utile, in primo luogo, ricordare i pareri, per la prima volta positivi, di tutti i principali esponenti del mondo sportivo nazionale e internazionale.

L'allora presidente del CIO Jacques Rogge, infatti, aveva definito il Trattato di Lisbona come *“un passo storico che dovrebbe dare maggiore autonomia alle federazioni*

---

<sup>271</sup> La seconda sottocategoria è costituita dall'azione di coordinamento che l'Unione può svolgere nelle politiche economiche, occupazionali e sociali nazionali, così come sancito dall'art. 5 TFUE. La terza sottocategoria è costituita dalle azioni dirette a definire e attuare programmi nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, così come stabilito dall'art. 4, par. 3, TFUE, nonché dalle azioni e dalla politica comune relative alla cooperazione, allo sviluppo e all'aiuto umanitario ex art. 4, par. 4, TFUE. Si deve inoltre ricordare la competenza dell'Unione in materia di politica estera e sicurezza comune così come stabilito dall'art. 24 TUE.

<sup>272</sup> Il che comporta che, *“in questi campi le istituzioni possano svolgere azioni che abbiano rilievo europeo, la cui tipologia è precisamente individuata. Ma, come precisato dall'art. 2, n.5, TFUE non soltanto l'Unione non può sostituirsi alla competenza degli Stati membri nei settori in questione, quanto soprattutto l'adozione di atti giuridicamente vincolanti non può comportare 'un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri' (art. 2, n.5, 2° comma, TFUE). Di conseguenza, l'azione dell'Unione interviene sostenendo le azioni statali attraverso il cofinanziamento di specifici programmi”*. Cfr. TESAURO G., *Diritto dell'Unione Europea*, 2012, cap. 2, pp. 102-104.

*internazionali*". Nello stesso senso molto favorevole era stato anche il commento dello svizzero Joseph Blatter, Presidente dal giugno 1998 al febbraio 2016 della FIFA<sup>273</sup>.

L'entusiasmo e la unanime condivisione dell'intervento legislativo paiono segnare il superamento delle critiche rivolte solo pochi mesi prima al Libro Bianco.

Ma accettare la prima ed immediata interpretazione del nuovo articolo del Trattato senza un'analisi meditata, significherebbe non tanto e non solo vanificare l'operato della Commissione (nel Libro Bianco), quanto disinteressarsi completamente della possibile influenza della Corte di giustizia, unico soggetto formalmente detentore del potere interpretativo del Trattato e quindi artefice dell'effettivo significato delle sue norme.

L'articolo può essere, quindi, analizzato attraverso un altro punto di vista, ovvero alla luce dell'evoluzioni che le istituzioni e la stessa giurisprudenza hanno apportato a questo difficile rapporto tra diritto dell'Unione e sport, arrivando così a un inquadramento completamente diverso del concetto di specificità.

Preliminarmente, non deve essere trascurato il fatto che ufficialmente viene riconosciuta la funzione sociale dello sport, mentre non viene nominata l'attività economica.

Nonostante a una prima lettura il riconoscimento della parola "specificità" e la mancanza di una rilevanza esplicita degli aspetti economici dello sport possa far pensare a una maggior autonomia delle istituzioni sportive, non si può certo affermare che il

---

<sup>273</sup> Secondo l'allora Presidente del Coni Gianni Petrucci "questo è un grande giorno per lo sport. Siamo stati dei buoni profeti e soprattutto tempestivamente. Del resto l'Italia è stata tra i primi Comitati Olimpici a battersi in favore di questa specificità che ora dovrà essere esplicitata nel dettaglio... d'ora in avanti le Federazioni Internazionali e quelle nazionali dovranno lavorare per formulare le nuove strategie che non potranno discostarsi da quelle linee guida a suo tempo indicate anche dal Consiglio Nazionale del CONI". Sempre per quanto riguarda l'Italia, si può inoltre ricordare il commento dell'allora Ministro per le politiche giovanili e attività sportive Giovanna Melandri: "...siamo alla conclusione di un percorso iniziato nel 2000 con la dichiarazione di Nizza su questa specificità e sulla funzione sociale ed educativa dello sport. Si separano in maniera chiara gli ambiti sportivi da quelli economici evitando il rischio che questi ultimi stravolgano il vero significato dello sport". Le reazioni del presidente del CIO di Giovanni Petrucci e dell'ex Ministro Giovanna Melandri sono state prese dalla nota 55 a pp. 147-148 dell'opera di J. TOGNON, *Sport, Unione europea e diritti umani, op. cit.*, loc. cit.

Trattato di Lisbona abbia dato allo sport l'assoluta autonomia che da alcuni era auspicata<sup>274</sup>.

Infatti, la mancanza di un richiamo specifico al valore economico dello sport non può far altro che confermare che non era necessaria una disciplina *ad hoc*, rientrando il valore economico nell'ambito dei principi europei già contenuti nelle norme dei Trattati<sup>275</sup>.

Dunque, l'unica novità consiste nell'inserimento della materia sportiva nell'ambito delle tutele dell'ordinamento sovranazionale e in particolare nella particolare attenzione ai diversi profili dello sport.

Se, da un lato, si ribadisce formalmente la specificità, da altro lato si affida all'Unione i compiti di tutelare la "*funzione sociale ed educativa*," di promuovere "*l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive*", di proteggere "*l'integrità fisica e morale degli sportivi*": una dettagliata elencazione dei compiti che rappresentano la complessità della funzione non economica dello sport.

Lo sport, così, finisce per essere globalmente considerato dall'ordinamento europeo, se si tiene conto che l'ulteriore aspetto economico era già stato a ragione incluso, perché indirettamente sottoposto alla disciplina europea generale.

Ma una fattispecie normativa così complessa come quella che riguarda l'attività sportiva impone di individuare quale sia la funzione prevalente da riconoscere nel caso concreto, per poi potere inquadrare correttamente l'attività sportiva stessa. E la nuova disposizione introdotta dal Trattato di Lisbona sembrerebbe evocare proprio il principio espresso dalla Corte nel caso *Meca Medina*<sup>276</sup> e cioè della necessità di un'analisi "*caso per caso*".

---

<sup>274</sup> S. WEATHERILL, *Eu Sports Law: The Effect of the Lisbon Treaty*, in *EU law after Lisbon*, a cura di A. BIONDI-P. EECKHOUT, Oxford, 2012, p. 416.

<sup>275</sup> "*Lo sport, infatti, soprattutto quando praticato ad alti livelli, può costituire a tutti gli effetti un'attività economica (c.d. Dimensione economica dello sport), come tale assoggettata alle regole europee in materia di mercato interno e di concorrenza e, pertanto, certamente rientrante nel novero delle competenze generali dell'Unione europea*" cfr. B. BASTIANON, *Sport, antitrust ed equilibrio competitivo nel diritto dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 3/2012, p. 486.

<sup>276</sup> Cfr. cap. 3 par. 3.6.

Il discorso vale anche nell'ambito del tema degli aiuti di Stato.

Non vi può essere alcun dubbio che la disciplina di cui all'art. 107 TFUE si applichi agli aiuti pubblici aventi per destinatari le società professionistiche, come è dimostrato dalle procedure di infrazione aperte di recente dalla Commissione nei confronti dell'Olanda per benefici accordati alle locali squadre di football<sup>277</sup>.

Tuttavia l'aiuto di Stato per piccoli club amatoriali o società no profit è sempre stato ammesso, così come è generalmente ammesso<sup>278</sup> l'aiuto per infrastrutture sportive con un bacino d'utenza puramente locale<sup>279</sup>.

Anzi la Commissione *“capisce l'importanza degli aiuti pubblici allo sport di base, ed è a favore di un tale sostegno, se fornito in conformità del diritto comunitario”*<sup>280</sup>.

Ma lo sport, in sé considerato, non costituisce una causa di automatica compatibilità di ogni possibile aiuto.

Infatti, anche con il nuovo Regolamento di esenzione n. 651/2014, la Commissione riconosce che *“gli aiuti agli investimenti per le infrastrutture sportive, nella misura in cui costituiscono aiuti di Stato, dovrebbero beneficiare dell'esenzione per categoria purché soddisfino le condizioni di cui al presente regolamento”*, e devono essere trattati come tutte le altre categorie rientranti nel suddetto Regolamento.

Così, nel rispetto delle norme di cui al capo I del Regolamento, *“nel settore dello sport varie misure adottate dagli Stati membri possono non costituire aiuti di Stato in quanto il beneficiario non svolge un'attività economica o perché le misure non incidono sugli scambi tra Stati membri. Questo potrebbe essere, in determinate circostanze, il caso delle misure di aiuto che hanno un carattere puramente locale o relative ad attività sportive amatoriali. L'articolo 165 del trattato riconosce l'importanza di promuovere*

---

<sup>277</sup> Decisione della Commissione europea in data 6 marzo 2013 IP 13/192 PSV Eindhoven, impugnata davanti al Tribunale da Gemmente Eindhoven il 17 luglio 2013 (causa T-370/13). La causa è stata poi cancellata dal ruolo, per rinuncia all'azione da parte del ricorrente in data 16 luglio 2016.

<sup>278</sup> Così A. PEDICINI-T. TIANI, *Lo sport e le risorse finanziarie nell'Unione europea*, in *RDES*, 2012, pp. 53 ss.

<sup>279</sup> Così in tema di aiuti in favore degli impianti a fune, Decisione Commissione in data 27 febbraio 2002 – C (2002) 599.

<sup>280</sup> Commissione europea, Libro Bianco dello sport, cit. Cfr. cap. 1, par. 1.7.

*aspetti inerenti allo sport in Europa, tenendo conto della specificità dello sport, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa”.*

Esplicito, quindi, il richiamo all’art. 165 TFUE, che potrà verosimilmente ampliare il campo di applicazione di detto regolamento con tutti quegli aiuti pubblici allo sport che saranno coerenti con dette azioni di sostegno, coordinamento e completamento promosso dall’Unione medesima.

Si potranno così ipotizzare azioni di sostegno (ed anche aiuti pubblici) per le piccole società sportive, per quelle dei semi professionisti, dei dilettanti, dei disabili, degli sport minori e così via.

La decisione più significativa in ambito sportivo, che interviene alla luce dell’operatività del nuovo Trattato, riguarda, sicuramente, il caso *Bernard*, di cui si dirà ampiamente più oltre<sup>281</sup>. La Corte, infatti, riconosce rilevanza economica all’attività di formazione del singolo atleta, ma tale riconoscimento pare la conseguenza inevitabile dell’aver collocato l’attività di formazione dell’atleta nell’ambito della funzione sociale ed educativa riconosciuta allo sport.

Dunque, l’aspetto economico è assolutamente derivato e marginale, tant’è che il compenso per l’attività di formazione deve essere proporzionato all’*“obiettivo di incoraggiare l’ingaggio e la formazione dei giovani giocatori”*.

Tale scopo deve essere perseguito dalle società sportive per dare attuazione alla funzione sociale ed educativa dello sport<sup>282</sup>.

L’aspetto economico appare addirittura occasionale, atteso che consiste in un mero rimborso delle spese sostenute, senza costituire un vero e proprio vantaggio per la società, che ha atteso alla formazione, ed è destinato ad evitare un pregiudizio che porterebbe a

---

<sup>281</sup> Cfr. cap. 3, par. 3.7.

<sup>282</sup> Cfr. sentenza Bernard, punto 40: *“Al fine di esaminare se un sistema che restringe il diritto della libera circolazione dei giocatori sia idoneo a garantire la realizzazione di tale obiettivo e non vada al di là di quanto necessario per il suo conseguimento, si deve tener conto, come rilevato dall’avvocato generale ai paragrafi 30 e 47 delle conclusioni, delle specificità dello sport in generale e del gioco del calcio in particolare, al pari della sua funzione sociale ed educativa. La pertinenza di tali elementi risulta, inoltre, avvalorata dalla loro collocazione nell’art. 165, n. 1, secondo comma, TFUE”*.

disincentivare la società dal perseguire l'obiettivo di formazione ed educazione, espressamente tutelato dal Trattato.

Tale obiettivo viene riconosciuto come legittimo.

Ed infatti, come si vedrà nella sentenza *Meca Medina*<sup>283</sup>, in base ad una consolidata giurisprudenza della Corte, le restrizioni non discriminatorie<sup>284</sup> “*possono ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio di libertà fondamentali garantite dai Trattati*”. E così “*possono nondimeno sfuggire al divieto se perseguono uno scopo legittimo compatibile con i Trattati e soddisfano le seguenti quattro condizioni*”<sup>285</sup>, che possono essere brevemente sintetizzate:

- sono applicate in modo non discriminatorio,
- sono giustificate da ragioni primarie di interesse pubblico,
- sono idonee ad assicurare il raggiungimento dell'obiettivo che perseguono,
- sono non ultronee rispetto a ciò che è necessario per il raggiungimento di tale obiettivo (principio di proporzionalità).

Si arriva così necessariamente a richiamare tutte quelle esigenze che la Corte ha inquadrato nell'ambito dell'interesse generale e che saranno illustrate nel capitolo successivo. Basterà ricordare la tutela della proprietà individuale, la tutela dei lavoratori, la lotta contro la criminalità e la frode, la protezione di opere di valore culturale e non ultima, fra le tante, la tutela dell'ordine sociale.

Se, dunque prima del Trattato di Lisbona, questi criteri erano stati adottati per sottolineare come l'aspetto sociale dello sport rientrasse nella specificità dell'ordinamento sportivo e quindi nell'autonomia delle federazioni, ora, con il riconoscimento esplicito della funzione sociale dello sport all'interno del Trattato, non si

---

<sup>283</sup> Cap. 3, par. 3.6.

<sup>284</sup> Per le misure discriminatorie, le sole eccezioni consentite sono quelle previste dal TFUE. Sono quindi ammesse solo le misure fondate sui motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica: libera circolazione dei lavoratori ex art. 45, n. 3 TFUE; libertà di stabilimento e anche in materia di servizi ex art. 52 TFUE. Sul punto, per una maggiore disamina, si veda il manuale *Diritto dell'Unione europea -parte speciale-*, a cura di G. STROZZI, Torino, 2010.

<sup>285</sup> S. BASTIANON, *Dal Trattato di Lisbona al nuovo regolamento UEFA sulle licenze per club e sul fair-play finanziario*, *Riv. Dir. Sport.*, 2012, p. 54.

possono più applicare i principi giurisprudenziali nell'ottica di sottolineare un'autonomia dello sport, ma si applicano partendo da una norma europea.

Logico corollario è che, per quanto concerne l'aspetto sociale dello sport, esso non scaturisce più dall'autonomia delle federazioni, ma direttamente dalle disposizioni del Trattato.

Secondo questa interpretazione la specificità dello sport, così come inserita nel Trattato, non può essere più intesa come una completa autonomia delle federazioni, ma, viceversa, come un riconoscimento da parte dell'ordinamento europeo di un'attività complessa, che ha molteplici sfaccettature, alcune delle quali trovano tutela diretta da parte dei principi europei e altre sono affidate alla discrezionalità tecnica delle federazioni.

Con un'importante precisazione e, cioè, che la discrezionalità tecnica, in quanto ricompresa nella specificità, oggi riconosciuta, e così attribuita dal Trattato, non potrebbe più essere considerata come assolutamente autonoma e svincolata dai principi fondamentali dello stesso Trattato, da cui la stessa specificità prende avvio.

Diversamente, se si ritenesse di proseguire nella pregressa concezione della specificità sportiva, ritenendola attribuita alla autonomia delle istituzioni sportive anche la piena discrezionalità nel perseguire la funzione sociale dello sport, si finirebbe col vanificare in gran parte il contenuto dell'intervento innovativo sull'art 165 TFUE.

Più chiaramente si dovrebbe attribuire al legislatore europeo una formulazione confusa, se non addirittura contraddittoria, là dove, al primo paragrafo, è stato inserito il compito dell'Unione di contribuire alla promozione dello sport.

La norma in esame impone all'Unione di tener conto della "specificità", delle "strutture fondate sul volontariato" e della "funzione sociale ed educativa". Tre diversi aspetti dello sport, che finirebbero per dover confluire uno nell'altro, al di là di quello che è il significato letterale e logico della nuova disposizione.

Se il legislatore avesse inteso condizionare la promozione dei profili europei dello sport alla specificità, intesa globalmente e ricomprensiva di tutte le caratteristiche

dell'attività sportiva, non avrebbe avuto alcuna necessità di fare espresso ed autonomo riferimento alle strutture fondate sul volontariato e alla funzione sociale.

Tali due specifici aspetti, alla luce di detta interpretazione, paiono considerati al di fuori della specificità e così diversi ed ulteriori rispetto alla disciplina tecnica del diritto sportivo.

Se dunque la normativa tecnica può rimanere giustificata nella sua autonomia dalla specificità del fenomeno sportivo, essa non potrà godere di altrettanta autonomia nel momento in cui, anche solo indirettamente, influenzerà le funzioni più nobili dello sport.

E così, conseguentemente, essa dovrà sottostare in ogni caso ad una attenta valutazione sul suo effettivo contenuto e così sulla sua compatibilità con i principi europei.

Difficile, infatti, ritenere che il Trattato di Lisbona sia stato confuso ed impreciso su un punto così importante, nella piena consapevolezza che le problematiche del diritto sportivo erano da tempo all'attenzione del legislatore e che le novità introdotte erano in gran parte già state anticipate o quanto meno auspiccate dalla giurisprudenza.

L'ipotesi, dunque, che la specificità del diritto sportivo, cui fa riferimento l'art.165 TFUE, sia una specificità assolutamente diversa da quella per anni coltivata dagli studiosi, si basa essenzialmente sulla costruzione della stessa norma dell'art. 165, che, se letta in modo non letterale, finisce per vanificare totalmente o in gran parte le stesse novità legislative<sup>286</sup>.

Se la prospettiva individuata è condivisibile, il panorama complessivo del diritto sportivo, sotto l'egida dell'Unione, cambia radicalmente, divenendo un settore dell'ordinamento di grande rilevanza, ma di autonomia derivata e condizionata dai principi generali o dalle deroghe eventualmente previste in funzione degli scopi che deve perseguire.

---

<sup>286</sup> Questo è ancora più evidente nella stessa sentenza Bernard, dove la Corte attribuisce rilevanza giuridica proprio alla "*collocazione nell'art. 165, n.1, secondo comma, TFUE*" della "*specificità dello sport in generale e del gioco del calcio in particolare, al pari della loro funzione sociale ed educativa*". Cfr. sentenza Bernard punto 40.

La conferma viene anche dalle direttive e dalle sentenze della Corte in tema di diritti televisivi<sup>287</sup>, che inducono a ritenere che la rappresentazione televisiva di un evento sportivo non possa certo avere un'importanza superiore e diversa da quella che è attribuita direttamente all'evento sportivo in sé per sé considerato.

Si deve sottolineare, infatti, che la trasmissione televisiva di una partita di calcio è un fenomeno di grande interesse generale, perché è il calcio, o quella singola partita, ad avere tale interesse. La riproduzione televisiva nulla aggiunge all'evento sportivo. Se tali considerazioni sono corrette, allora le direttive richiamate hanno espresso il già formato convincimento delle istituzioni europee che lo sport, in alcune sue manifestazioni, persegue un fine sociale che deve essere tutelato e difeso, così anticipando e coadiuvando l'innovazione all'art. 165 TFUE.

Forse è possibile un'ulteriore e conclusiva considerazione.

Proprio la funzione sociale, a fronte di avvenimenti sportivi considerati di grande rilevanza e cioè di interesse generale, anche se limitatamente ai singoli Stati membri, impedisce che lo sport possa essere racchiuso nell'ambito di una specificità, che diventa troppo angusta per l'espansione della funzione sportiva.

Infatti, se da un lato la specificità offre il vantaggio di una grande autonomia, d'altro lato impedisce che lo sport possa essere sottoposto a regole generali che gli permettano l'espansione incondizionata nell'ambito europeo.

Se ciò può essere condiviso, dunque, vi è un'ulteriore ragione per sostenere la tesi che vede la specificità prevista dall'art. 165 come una specificità derivata, limitata e posta sullo stesso piano di altre caratteristiche dello sport di pari dignità ed importanza.

Ed infatti se da un lato l'art. 165 TFUE inserisce il termine specificità accanto al termine sport, dall'altro lato lo sport è incluso anche nell'art. 6 del TFUE che elenca gli ambiti in cui l'Unione “*ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri*”.

---

<sup>287</sup> Cfr. Cap. 3, par. 3.8, 3.9 e 3.11.

È noto che nelle competenze complementari le istituzioni europee hanno capacità integrativa, nei limiti del principio di sussidiarietà<sup>288</sup>; e dunque nei limiti in cui si intende che una disciplina comunitaria a livello sovranazionale consenta un miglior assetto della materia e si ritengano pertanto insufficienti le normative dei singoli Stati membri.

Per concludere si potrebbe quindi dedurre che esiste una specificità dello sport, ma quest'ultima, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non potrebbe più essere intesa né come esenzione, né come estraneità al diritto europeo.

Il carattere venuto a delinarsi della specificità, porta a configurarla come una possibile eccezione alle garanzie stabilite dal Trattato sia in materia di libertà fondamentali, sia in materia di concorrenza.

Quest'eccezione, però, non deriva più da un'autonomia dettata dall'esistenza di un ordinamento sportivo indipendente, ma può derivare dall'interesse imperativo perseguito, che può derogare alle norme europee grazie all'applicazione dei principi giurisprudenziali già sopra ricordati.

E che quest'eccezione non sia propria di un ordinamento separato lo si evince anche se si considera che non rientra nell'interesse sportivo lo sport in sé considerato, ma lo sport in quanto abbia un rilievo sociale ed educativo, quegli stessi valori riconosciuti allo sport dal nuovo art. 165 TFUE.

Va da sé, quindi, che la valutazione della sussistenza di un tale interesse imperativo sarebbe rimessa unicamente e interamente alle istituzioni europee e alla Corte di giustizia, trattandosi di un concetto di elaborazione propria del diritto dell'Unione e non di un concetto (come l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza) mutuato dagli ordinamenti degli Stati membri.

---

<sup>288</sup> “È essenziale proseguire le politiche di sviluppo dello sport nell'UE in collaborazione con gli Stati membri e nel rispetto del principio di sussidiarietà, nei limiti delle competenze assegnate dal Trattato”. In punto 1.1 del Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni -Sviluppare la dimensione europea dello sport (2012/C 24/23) in G.U. C 24/106.

E in realtà la rilevanza europea dello sport comporta che ne siano presi in considerazione aspetti diversi, a seconda dell'angolo prospettico considerato.

Se si tratta delle libertà fondamentali o della tutela della concorrenza, lo sport è assoggettato alla disciplina del Trattato essenzialmente solo se assume rilevanza economica e nei limiti della stessa. Anche se la sua componente educativa e sociale può costituire di volta in volta motivo di eccezione al pieno dispiegarsi della disciplina generale, poiché idonea a rientrare nelle ipotesi derogatorie ivi pure previste (e senza alcun necessario parallelismo tra regole afferenti alle libertà fondamentali e quelle relative alla normativa antitrust<sup>289</sup>).

Se, viceversa, si tratta di normativa relativa a compiti di sostegno, coordinamento e completamento delle azioni degli Stati membri (artt. 6 e 165 TFUE) lo sport rileva essenzialmente per la sua funzione sociale ed educativa. E in tal quadro la sua "specificità" e la sua autonomia organizzativa, espressamente riconosciute, non paiono costituire dei limiti all'azione europea, ma valori da salvaguardare, in quanto "veicoli" di promozione del progresso morale e dalla coesione sociale dei popoli e dei cittadini europei.

In questo contesto, infatti, la "specificità" non sarebbe ricollegata allo sport in quanto "ordinamento", che come tale non risulta affatto menzionato, a differenza di quel che accade nella già richiamata normativa costituzionale italiana.

Ed anche tale dato testuale conforta la conclusione, già accennata nelle pagine che precedono, in ordine all'impossibilità di riconoscere nella disciplina dello sport un ordinamento indipendente e separato da quello nazionale e sovranazionale<sup>290</sup>.

---

<sup>289</sup> Cfr. sentenza Meca Medina, cap. 3, par. 3.6.

<sup>290</sup> Già autorevole dottrina ha preso posizione in modo netto, nei seguenti termini: *"In particolare si è osservato che l'ipostatizzazione di un ordinamento distinto e quindi separato da quello dello Stato legittima in modo automatico l'esistenza di un'area fenomenica sottratta a quest'ultimo e alle sue norme, a cominciare da quelle costituzionali. Ora, se questo appare del tutto ragionevole dove l'ordinamento "altro" è, per esempio, quello di un diverso Stato, il discorso cambia, e si fa addirittura "pericoloso", quando si tratta di una espressione del pluralismo sociale, o <<formazione sociale>> (ex art. 2 cost.), quale l'organizzazione sportiva. Qualora, infatti, l'ordinamento non fosse originario (come appunto quello degli Stati), sarebbe <<derivato>>, che significa <<subordinato>>: dunque, non*

Allo stato, dunque, la specificità dello sport è un concetto in divenire senza che sia possibile darne una definizione certa<sup>291</sup>. Così, per alcuni, rimane ancora aperta la problematica se sia effettivamente una vera e propria esenzione, come vorrebbero gli organismi sportivi o se viceversa si possa parlare di eccezione<sup>292</sup>, come sembrerebbe anche alla luce delle pronunce della Corte di giustizia che si andranno ad analizzare.

## **2.8 Breve sintesi sulla disciplina dello sport a livello di Trattati europei e di normativa derivata.**

Come si è potuto constatare, lo sport non è preso espressamente in considerazione nell'ambito dei principi che regolano il mercato unico, nè nell'ambito delle regole della concorrenza, che tale mercato contraddistingue. È preso, viceversa, testualmente in considerazione nell'ambito delle azioni di sostegno, promozione e coordinamento (art. 6 TFUE) e, specificamente, nell'ambito del Titolo XII della Parte Terza del Trattato, che riguarda l'istruzione, la formazione professionale, gioventù e, appunto, sport (art. 165).

L'assenza di specifica disciplina nel quadro del primo complesso normativo comporta che lo sport non è sottratto alle relative regole. Esso non è infatti espressamente escluso dall'ambito di applicazione delle stesse, sicché non si può parlare, come si è visto, di esenzione. Non è specificamente ricompreso neppure tra le eccezioni ivi previste, sicché occorrerà verificare se possa rientrare, a seconda dei casi, in talune di esse e a quali condizioni.

---

*risulterebbe neppure separato, e, al fondo, non risulterebbe nemmeno un ordinamento*". L. FERRARA, *Giustizia sportiva*, loc. cit., p. 494.

<sup>291</sup> Cfr. da ultimo, in tal senso, M. COLUCCI-D. RAPACCIUOLO, *Lo scontro tra FIBA, FIBA EUROPA e EUROLEAGUE: la vexata quaestio sull'autonomia delle associazioni sportive e la specificità dello sport*, in *RDES*, vol. XII, fasc. 1, 2016, p. 9 dove in particolare gli Autori sottolineano che: "Le istituzioni europee hanno sempre riconosciuto e rispettato l'autonomia delle associazioni sportive, e, quindi, il loro potere regolamentare, sempre però nel dovuto rispetto dei principi fondamentali del diritto europeo.

*Per questo motivo la nozione di specificità è sottoposta continuamente all'attento e scrupoloso lavoro interpretativo della Corte di Giustizia UE e dei servizi della Commissione che si occupano della concorrenza*".

<sup>292</sup> Per ulteriori riferimenti, anche dottrinari, confronta anche l'interessante saggio di B. GARCIA-S. WEATHERILL, "Engaging with the EU in order to minimize its impact: sport and the negotiation of the Treaty of Lisbon", in *Journal of European Public Policy*, v. 19, n. 2, March 2012.

In ogni caso è chiaro che neppure a livello europeo si può parlare di separazione dell'ordinamento sportivo. Già l'assoggettamento di esso alle regole del mercato interno e della concorrenza comporta una piena (o tendenzialmente piena) integrazione, che è confermata dall'azione positiva prevista al riguardo dal TFUE.

Infatti, la ricomprensione dello sport tra le attività di sviluppo e di sostegno all'azione degli Stati membri fa sì che esso rientri tra i compiti intestati all'Unione (sia pure, come si è visto, a livello di legislazione di sostegno, coordinamento e completamento, di cui al menzionato art. 6 del TFUE), a loro volta coerenti con gli obiettivi di cui all'art. 3 del TUE. In particolare, *“l'Unione 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”* (par. 1).

Si tratta di un importante riconoscimento dei valori dello sport, che da un lato consentono un impegno anche finanziario da parte dell'Unione (essenzialmente sub specie di cofinanziamento), dall'altro consentono anche interventi diretti *“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 di essi”*.

Particolarmente rilevante è il riferimento alla specificità dello sport, che, come si è visto, è stato oggetto di attento studio delle istituzioni europee, fino a ricomprendere in essa non solo la regolarità ed il funzionamento dei campionati, l'integrità e l'autenticità delle competizioni e l'equilibrio competitivo (così Il rapporto indipendente sullo sport della Conferenza ministeriale del 27 novembre 2006), ma anche le particolarità delle strutture sportive e dunque delle varie organizzazioni dello sport, collegate tra di loro in forma piramidale e facenti capo al CIO (Libro Bianco sullo sport dell'11 luglio 2007). Del resto gli “organismi responsabili dello sport” sono espressamente riconosciuti come interlocutori delle Istituzioni europee da citato art. 165, come pure si è visto.

Nel quadro dell'attività di cooperazione e sostegno la specificità dello sport è considerata un limite (“tenuto conto delle sue specificità”) da rispettare. Sicché le relative

azioni, che pure sono azioni positive di promozione dello sport, devono essere sviluppate nel rispetto di tali caratteristiche.

D'altra parte, come pure è stato sottolineato, la specificità dello sport presenta caratteri per certi aspetti discriminatori (connessi alla rilevanza di alcune caratteristiche quali il sesso, l'età, il peso, le quote nazionali, ecc.). Sicché sorge naturale il quesito se detta specificità possa essere considerata un limite anche ai ben noti principi di non discriminazione portati dai Trattati.

Del resto sarebbe illogico rispettare la specificità dello sport per le azioni di sostegno ed escluderne ogni portata derogatoria ai principi dei Trattati che tali caratteristiche espressamente vietano. Così come sarebbe illogico riconoscere l'importante valenza sociale dello sport e nel contempo comprimerne le sue potenzialità.

Si ritorna così ai problemi di coordinamento tra la normativa generale (in questo caso europea) e la disciplina prettamente sportiva, che può rivelarsi di per sé incompatibile con la prima.

Ancora una volta la problematica non riguarda quegli aspetti (ad esempio, le norme sportive) che sono da considerare automaticamente compatibili, anche perché non rientrano nelle competenze delle Istituzioni europee (soggette, come è noto, al criterio delle competenze di attribuzione). La problematica riguarda, viceversa, quei rapporti in cui vi è o vi può essere sovrapposizione di norme, contenenti discipline tra di loro contrastanti (il riferimento è anzitutto agli aspetti economici dello sport e alla disciplina europea sulla concorrenza e sul divieto degli aiuti di Stato).

Fermo restando l'ovvio primato del diritto europeo e la già constatata mancanza di ogni esenzione aprioristica dell'attività sportiva rispetto alle regole dei Trattati, occorre approfondire come si dipanano detti rapporti. E in particolare se, quando e a quali condizioni le regole sportive, pur rilevanti a livello di diritto europeo, possono beneficiare di deroghe idonee a consentire lo sviluppo di un'attività, che, del resto, è considerata dagli stessi Trattati di importanza fondamentale ai fini dell'educazione, della salute e della coesione sociale.

La già descritta vicenda relativa agli aiuti di Stato costituisce una prima risposta di diritto positivo (Regolamento n. 651 del 2004). Si tratta di comprendere se sia una disciplina speciale o se i criteri che ne sono alla base (eccezioni giustificate da ragioni primarie di interesse pubblico, idonee allo scopo e non ultronee rispetto ad esso) possano essere generalizzati.

### 3. LE SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA: DAL VALORE ECONOMICO

#### AL VALORE SOCIALE DELLO SPORT.

SOMMARIO: 3.1 I PRIMI INTERVENTI WALRAVE E DONÀ, LA RILEVANZA DELL'ATTIVITÀ SPORTIVA AI SENSI DELL'ART. 2 DEL TRATTATO CE. – 3.2 LA SENTENZA CHE RIVOLUZIONÒ IL CALCIO: IL C.D. CASO BOSMAN. – 3.3 LA PRIMA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI SANCITI NEL CASO BOSMAN DA PARTE DI UN GIUDICE NAZIONALE (IL CASO OLSSON) E LA SITUAZIONE DEGLI ATLETI DILETTANTI (IL CASO AGOSTINI). – 3.4 IL CASO DELIÈGE E IL DIRITTO DI AUTOREGOLAMENTAZIONE. – 3.5 IL CASO LEHTONEN, GIÀ DEFINITO COME “OCCASIONE PERSA”, POSSIBILI ALTRI SPUNTI DI RIFLESSIONE. – 3.6 LE NORME ANTI-DOPING E IL CASO MECA-MEDINA E MAJCEN: POSSIBILITÀ CHE UNA NORMA “PURAMENTE SPORTIVA” POSSA ESSERE VALUTATA ATTRAVERSO LE NORME DEL DIRITTO UE. – 3.7 LA “HOME-GROWN PLAYER RULE” E LA SENTENZA BERNARD: RICONOSCIMENTO DELL'INDENNITÀ DI FORMAZIONE. – 3.8 LA SENTENZA DEL 4 OTTOBRE 2011: IL DECODER GRECO E IL SUPERAMENTO DELL'INTERESSE ECONOMICO. – 3.9 LA SENTENZA DEL 22 GENNAIO 2013 E IL DIRITTO DI REALIZZARE BREVI ESTRATTI DI CRONACA. – 3.10 LA SENTENZA DEL 25 APRILE 2013 E L'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 2000/78/CE. – 3.11 LE CONTROVERSIE FIFA-UEFA E LO SPORT COME POSSIBILE DEROGA ALLE LIBERTÀ FONDAMENTALI, ALLE REGOLE DELLA CONCORRENZA E AL DIRITTO DI PROPRIETÀ. – 3.12 IL PERCORSO COMPIUTO DALLA CORTE DI GIUSTIZIA.

#### **3.1 I primi interventi Walrave e Donà, la rilevanza dell'attività sportiva ai sensi dell'art. 2 del Trattato CE.**

La prima volta che la Corte di giustizia si occupò dell'ambito sportivo fu il 12 dicembre 1974 con la sentenza nel caso “Walrave e Koch”<sup>293</sup>.

Il procedimento 36/74 aveva ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte sollevata dall'Arrondissementsrechtbank (tribunale distrettuale) di Utrecht, che verteva sull'interpretazione degli artt. 7, 48 e 59 del trattato CEE e sul regolamento (CEE) n. 1612/68, relativo alla libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità<sup>294</sup>.

Walrave e Koch, entrambi attori nella causa principale, erano due allenatori nelle corse ciclistiche degli <<stayers>>, gare di mezzofondo nelle quali i ciclisti corrono dietro

---

<sup>293</sup> Corte di giustizia, 12 dicembre 1974, *B. N. O. Walrave E L. J. N. Koch C. Association Union Cycliste Internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie, Federacion Espanola Ciclismo*, causa 36/74, in Raccolta, p.1405.

<sup>294</sup> Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.

motociclette. A partire dal 1973 il regolamento emanato dall'Union Cycliste Internationale (UCI), che disciplinava i campionati mondiali, aveva previsto che l'allenatore avrebbe dovuto tassativamente essere della stessa nazionalità del corridore, impedendo così che un allenatore, cittadino di uno Stato membro, potesse prestare servizi a un corridore cittadino di un altro Stato membro. Tale previsione era ritenuta dagli attori discriminatoria e così incompatibile con il Trattato di Roma.

Gli attori sostenevano che si trattasse di un contratto di lavoro stipulato tra il corridore e l'allenatore e che dunque il regolamento UCI, che ha in sé la clausola <<*antistranieri*>>, comportasse una discriminazione basata sulla nazionalità. Durante la fase orale sottolinearono, anche, che chi svolge la gara è il corridore/atleta e non l'allenatore, la cui prestazione è solo accessoria ed inoltre, a riprova di ciò, si era rilevato che le competizioni di mezzofondo sono organizzate dalle federazioni ciclistiche e non da quelle motociclistiche e che le classifiche dei campionati mondiali riportano soltanto i nomi dei ciclisti. Dunque, non poteva essere presa in considerazione l'eccezione che giustificava l'esclusione degli stranieri quando si trattava di formare una squadra sportiva nazionale, proprio perché non si sarebbe trattato di squadra, ma di gare individuali, dove gli atleti erano solo i ciclisti.

L'UCI<sup>295</sup> e la Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie (KNWU) sottolineavano, invece, il ruolo di fondamentale importanza che aveva l'allenatore nelle gare di mezzofondo: quest'ultimo regola la velocità in funzione delle risorse fisiche del corridore<sup>296</sup>. Tale ruolo avrebbe giustificato di per sé l'equiparazione, a livello normativo, a quello degli atleti. Dunque, dato che la clausola di nazionalità era stata applicata ai campionati mondiali per permettere ad ogni paese di essere rappresentato dai propri atleti, l'imposizione della medesima anche agli allenatori trovava piena giustificazione

---

<sup>295</sup> UCI all'epoca composta da 108 federazioni ciclistiche appartenenti alla FIAC (Federazione internazionale ciclisti dilettanti) e 18 federazione appartenenti alla FICP (Federazione internazionale ciclisti professionisti).

<sup>296</sup> Cfr. punto C 1.3 p. 1412-1413.

nel ruolo svolto da quest'ultimi<sup>297</sup>.

La Commissione, dal canto suo, ha ritenuto che l'art. 48 comprenda tutte le attività economiche, tra le quali, come attività ricreative, compare anche quella sportiva, a patto che sia esercitata a titolo professionale. L'esclusione degli stranieri, dunque, appariva giustificata solo nel momento in cui vi era necessità di formare una squadra sportiva nazionale. Il problema che si poneva, quindi, era relativo a cosa si dovesse intendere per squadra nazionale. Secondo la Commissione si trattava d'una valutazione di fatto, che avrebbe dovuto essere effettuata dal giudice nazionale caso per caso, a seconda dei vari sport, senza però attribuire alla nozione di <<squadra nazionale>> un'ampiezza maggiore di quant'è richiesto dallo scopo per cui essa viene usata.

A fronte di tali diverse e opposte opinioni la Corte ha rilevato che l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario in quanto “*attività economica ai sensi dell'art. 2 del trattato. In particolare, quando una simile attività riveste il carattere di una prestazione di lavoro subordinato o di una prestazione di servizio retribuita, essa rientra nell'ambito dell'applicazione degli artt. 48-51 (ora 45-48 TFUE) o 59-66 (ora 56-62) del trattato, a seconda dei casi. Tali norme, che rendono operante il principio generale stabilito dall'art. 7 del trattato, vietano qualsiasi discriminazione, fondata sulla cittadinanza, che possa ostacolare l'esercizio delle attività da esse disciplinate*”<sup>298</sup>.

In altre parole la Corte, per la prima volta, ha riconosciuto che lo sport può essere

---

<sup>297</sup> Nel precisare meglio che cosa si intendesse per “discriminazione”, l'UCI e la KNWU ricordano la definizione già data dalla Corte di giustizia nella sentenza del 17 luglio 1963, causa 13-63, nella quale si legge che “<<la discriminazione materiale può consistere non solo nel trattare in modo diverso situazioni analoghe, ma pure nel trattare in modo identico situazioni diverse>>”. Per questo: “una discriminazione indiretta risultante da clausola controversa potrebbe essere fatta valere soltanto ove fosse provato: a) che c'è stata discriminazione nella formazione delle squadre partecipanti a gare, diverse dai campionati mondiali, tenute in territorio comunitario b) che una simile discriminazione indiretta è inevitabile conseguenza della clausola controversa”. La discriminazione indiretta non potrebbe poi venir fatta valere con riguardo alle prove di selezione precedenti i campionati del mondo, considerato l'evidente collegamento fra le citate competizioni; è ovvio che le regole fissate per i campionati del mondo si applicano pure alle gare di selezione, dovunque tali gare vengano disputate. Se si escludono le prove di selezione, viene però a mancare qualsiasi esempio di discriminazione indiretta; al di fuori dei campionati mondiali, infatti, gli atleti possono far squadra con chi vogliono, senza problemi di nazionalità. Cfr. p. 1415.

<sup>298</sup> Cfr. sentenza punti 4/6.

soggetto alle norme europee applicabili specificatamente solo alle attività economiche<sup>299</sup> e di conseguenza allo sport solo quando questo sia considerato attività economica.

Assodato, dunque, che l'attività in esame doveva rispettare i principi comunitari, la Corte ha proseguito sottolineando che *“gli artt. 7, 48 e 59 vietano, nei settori da essi rispettivamente disciplinati, qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza”*. Tali divieti però non potevano riguardare solo gli atti dell'autorità pubblica, ma si imponevano anche alle norme di qualsiasi natura dirette a disciplinare collettivamente il lavoro subordinato e la prestazione di servizi. Infatti, l'abolizione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione e alla libera prestazione di servizi sarebbe stata compromessa se oltre alle limitazioni stabilite da norme statali non fossero state eliminate anche quelle poste da associazioni o organismi non di diritto pubblico nell'esercizio della loro autonomia giuridica<sup>300</sup>.

Si affermava, così, che non bastava la natura privata delle federazione sportive per far sì che queste potessero sottrarsi alle norme del diritto comunitario, perché altrimenti la libera circolazione delle persone e la libera prestazione di servizi sarebbero state compromesse se non si fossero eliminate, oltre alle limitazioni poste da norme statali, anche quelle poste da associazioni o organismi non di diritto pubblico nell'esercizio della loro autonomia giuridica<sup>301</sup>.

Il che ha assunto un rilievo ben più generale. Infatti, nonostante l'effetto orizzontale diretto degli articoli del Trattato fosse già stato riconosciuto un anno prima con il caso 127/73 BRT V. SABAM [1974]<sup>302</sup>, *Walrave* rappresentò il primo passo per stabilire l'effetto orizzontale diretto nelle quattro libertà fondamentali dell'Unione

---

<sup>299</sup>“*In other words, Community law only applied to economic activity*”. In R. PARRISH- S. MIETTINEN, *op. cit.*, loc. cit., p. 74; “*In Walrave, the ECJ for the first time expressly recognised that sport could be subject to the Community Treaty in so far as sport was an economic activity*”. In R. PARRISH- S. MIETTINEN, *op. cit.*, loc. cit., p. 81.

<sup>300</sup> Cfr. sentenza punti 16/19.

<sup>301</sup> B. NASCIBENE- S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., p. 12.

<sup>302</sup> In questa sentenza, infatti, l'effetto diretto orizzontale del Trattato era stato riconosciuto solo nelle norme processuali che per loro natura producono effetti diretti nelle relazioni tra individui. Cfr. il paragrafo 16 della sentenza.

europea (ex art. 59, ora 56 TFUE)<sup>303</sup>.

Tuttavia la Corte, dopo aver stabilito la generale assoggettabilità dello sport-attività al diritto comunitario, sottolineava come esulasse dal divieto di non discriminazione, “*la composizione di squadre sportive -e in particolare delle rappresentative nazionali- operata esclusivamente in base a criteri tecnico-sportivi; è perciò impossibile classificare tale attività sotto il profilo economico*”. Sicchè, sarebbe stato compito del giudice nazionale accertare, caso per caso, la natura dell’attività oggetto della causa dinanzi a lui promossa<sup>304</sup>.

Tale affermazione da parte della Corte rappresenta l’“*aspetto più importante della pronuncia, seppur residui qualche incertezza*”<sup>305</sup>.

Il problema, infatti, si era posto poiché la statuizione della Corte era soggetta a due possibili interpretazioni, una ampliativa ed una restrittiva. Se si prendeva in considerazione la prima, si poteva ritenere che la Corte avesse voluto sottrarre al principio di non discriminazione ogni questione attinente alla composizione di tutte le squadre sportive, prendendo le squadre nazionali solo a titolo esemplificativo. Appoggiando invece la tesi restrittiva, si arrivava a considerare la composizione di squadre nazionali come un’eccezione al principio generale e quindi a ritenerla come unica deroga ammessa, poiché in questo caso venivano in rilievo i criteri tecnico-sportivi, che il giudice europeo non poteva sindacare.

La Commissione, nelle osservazioni presentate durante il processo, aveva suggerito alcuni elementi di giudizio, che potevano servire al giudice nazionale per evitare di estendere troppo la nozione di squadra nazionale, con riferimento al caso concreto: “*le caratteristiche tecniche dell’attività considerata (i compiti propriamente sportivi affidati all’allenatore), il carattere occasionale, o meno, della sua partecipazione all’attività della*

---

<sup>303</sup> Gli effetti verticali diretti del diritto comunitario erano stati riconosciuti una decina di anni prima della sentenza *Walrave* nelle sentenze *Van Gend en Loos* [1963 Case 11/70] ECR 1 e *Costa v. ENEL* [1964 Case 6/64] ECR 585.

<sup>304</sup> Cfr. sentenza punti 7/10.

<sup>305</sup> B. NASCIMBENE- S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., p. 12.

squadra, la sua eventuale sottomissione ai regolamenti di gara stabiliti dagli organizzatori e le modalità di consegna dei premi spettanti ai vincitori”.

Fu conscio delle difficoltà che avrebbe costituito il concetto di squadra nazionale anche l’Avvocato generale Warner, che invitò la Corte a non attendere troppo per dare una chiara indicazione per cosa si intendesse con detto termine<sup>306</sup>.

Riprendendo le parole della Corte, “*esula*”, dal divieto di non discriminazione, “*la composizione di squadre sportive -e in particolare delle rappresentative nazionali- operata esclusivamente in base a criteri tecnico-sportivi*”, ci si rende conto che, all’epoca, la Corte non poteva considerare nell’ambito dell’attività economica la questione della composizione della squadra rappresentativa di una nazione. Ma, dopo quarant’anni dalla sentenza, tale impostazione risulta “*priva di valenza: al giorno d’oggi le squadre nazionali rappresentano un business di ampia portata come è facilmente intuibile anche dal numero di sponsor che pubblicizzano la nazionale italiana di calcio*”<sup>307</sup>.

---

<sup>306</sup>“*Conscious of the difficulties determining whether the pacer and stayer could constitute a ‘national team’, Advocate General Warner advised the Court not to attempt to give the national court ‘an indication of what is involved in the concept of national team.’ (Walrave, Opinion of Advocate General Warner, p. 1426 first column.)*” in R. PARRISH- S. MIETTINEN, *op. cit.*, loc. cit., p. 75.

<sup>307</sup> In “*La libera circolazione degli sportivi in ambito comunitario: da Walrave a Bernard un percorso non ancora concluso*”, di J. TOGNON, in *op. cit.*, loc. cit. nota 5, p. 159. Interessante, da questo punto di vista, il ragionamento sostenuto nel lavoro “*The sporting exception in European Union Law*” da Richard Parrish e Samuli Miettinen, i quali partono proprio dalla differenza degli obiettivi della Comunità esistenti nel 1974 e quelli attuali. “*The list of the Community’s objectives in 1974 is not identical with that of the Union in either form or interpretation well over thirty years later. Today, it is recognised that even non-economic activity is subject to Community law where the rights of Union citizens are concerned, and that a lack of a Treaty competence in a particular field does not preclude the application of Article 12 so long as the situation falls within the substantive scope of other Treaty provisions. The list of objectives in the Treaty as it was in 1974 has been substantially added to by subsequent amendments. Treaty provisions alluded to in Article 2, the article upon which the broader exception in ‘Walrave’ was founded, now regulate some activities even when they clearly have no direct economic dimension. The original Treaty text recognised as the tasks of Community only ‘... establishing a common market and progressively approximating... economic policies..., promot[ing]... a harmonious development of economic activities, a continuous and balanced expansion, an increase in stability, accelerated raising of the standard of living and closer relations between the States...’ The modern revision of this Article also refers to ‘the promotion of social protection, gender equality, protecting the environment, and social cohesion’, all tasks that could plausibly involve, and today do involve, the regulation of activity other than purely economic activity. The activities of the Community in Article 3, which in previous revisions alludes to those activities as necessary for the fulfilment of the Article 2 tasks further accent this contrast. Whilst Article 3 originally referred to ten activities of which only the European Social Fund and the association of overseas countries expressly*

Diciotto mesi dopo la sentenza *Walrave*, la Corte ebbe subito l'occasione per risolvere il problema interpretativo di che cosa si dolesse intendere per "eccezione sportiva". E l'occasione fu data dal procedimento 13-76<sup>308</sup>, che aveva ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte dal giudice conciliatore di Rovigo.

Il sig. Mantero, ex presidente dell'Associazione calcio Rovigo e convenuto nella causa principale, aveva incaricato il sig. Donà, attore nella stessa causa, di effettuare sondaggi negli ambienti calcistici stranieri al fine di trovare un giocatore per la propria squadra. E ciò nonostante il divieto disposto dagli artt. 16 e 28, lett. g), del Regolamento organico della Federazione italiana giuoco del calcio, secondo cui vi era il divieto di ingaggiare atleti stranieri fino a che non fosse stato abolito il 'blocco delle frontiere'.

Donà fece pubblicare un annuncio su un giornale sportivo belga e dopo aver chiesto il compenso pattuito, si vide opporre dal proprio mandante un rifiuto 'giustificato' dal fatto che egli non avrebbe potuto prendere in considerazione le offerte, perché erano frutto di un'attività in violazione delle norme della federazione italiana di riferimento.

L'attore riteneva che le norme del regolamento della FIGC violassero i principi della libera circolazione e della prestazione di servizi e che non si potesse affermare che dette discriminazioni fossero dovute alla natura stessa dello sport. Infatti, riprendendo l'orientamento della Corte nella sentenza *Walrave*<sup>309</sup>, solo in casi ben definiti l'esclusione

---

*referred to non-economic considerations, the current version refers to no less than 21, all of which also require the furtherance of gender equality. The modern list of activities in Article 3 includes 'measures concerning the entry movement of persons...', 'the strengthening of economic and social cohesion'; 'a policy in the sphere of the environment', 'the promotion of research and technological development', 'a contribution to the attainment of a high level of health protection', 'a contribution to education to the strengthening of consumer protection' and 'measures in the spheres of energy, civil protection and tourism'. The exclusion of a rule on the basis that it related to non-economic activities could therefore be deduced at the time 'Walrave' was decided from the formal list of conferred Community competences".* In R. PARRISH- S. MIETTINEN, *op. cit.*, loc. cit., pp. 80-81.

<sup>308</sup> Corte di giustizia, 14 luglio 1976, Donà C. Mantero, causa 13/76, in Raccolta, p. 1334.

<sup>309</sup> " - nelle competizioni a carattere internazionale, disputate tra atleti o squadre che rappresentino singoli paesi; in tal caso, si tratta di difendere i colori nazionali; - nelle competizioni nazionali riservate a coloro che sono nati in una determinata regione; in tal caso, lo straniero sarebbe escluso allo stesso titolo dei cittadini che non possiedono tale requisito". Cfr. punto 1336.

degli sportivi appariva giustificata. Tuttavia, nell'ambito del campionato nazionale di calcio, nessuna di dette ipotesi si realizzava, poiché le squadre venivano costituite da giocatori scelti esclusivamente in funzione delle loro capacità: del resto una restrizione simile a quella italiana non esisteva in nessun altro Stato membro. La parte attorea ricordava inoltre come gli stranieri potevano essere ammessi a partecipare a gare riservate al settore dei dilettanti.

La Corte, riprendendo ciò che aveva già stabilito nella sentenza 'Walrave' ricordava che *“la pratica dello sport è disciplinata dal diritto comunitario se è configurabile come attività economica ai sensi dell'art. 2 del trattato”*<sup>310</sup>. Tale carattere economico è dunque ravvisabile nell'attività dei calciatori professionisti o semiprofessionisti, che svolgono un lavoro subordinato o effettuano prestazione di servizi retribuita: il che ha costituito piena riconferma che lo sport assume rilevanza per le norme comunitarie nel momento in cui sia configurabile come attività economica.

La Corte, rispetto alla sentenza 'Walrave' ha tentato, di fare un passo in avanti, cercando di precisare quali potessero essere i casi di attività sportiva non economica. Tuttavia, nonostante avesse rilevato che i motivi non economici dovevano essere *“inerenti al carattere e alla fisionomia specifica”* degli incontri, non ha chiarito quali requisiti fossero idonei a poter qualificare come puramente sportiva una norma.

In conclusione la Corte, dunque, ha giudicato *“incompatibile con gli artt. 7 e, a seconda dei casi, 48-51 o 59-66 del trattato, una disciplina o prassi nazionale, anche emanati da un'organizzazione sportiva, che riserva ai soli cittadini dello Stato membro in cui tale disciplina o prassi vige, il diritto di partecipare, come professionisti o semi-professionisti, ad incontri di calcio, salvo che non si tratti di una disciplina o prassi che precluda ai giocatori stranieri la partecipazione a taluni incontri per motivi non economici, ma inerenti al carattere e alla fisionomia specifica di detti incontri, e che hanno quindi natura prettamente sportiva”*<sup>311</sup>.

---

<sup>310</sup> Cfr. sentenza punto 12.

<sup>311</sup> Cfr. sentenza punto 19.

Queste due sentenze evidenziano, quindi, la decisione del giudice comunitario di distinguere, tra le varie e molteplici regole che disciplinano l'attività sportiva (le c.d. regole sportive), da un lato le c.d. regole economiche, che disciplinano gli aspetti economici dell'attività sportiva che, rilevanti *ex art. 2 TCE*, sono assoggettate al diritto comunitario, dall'altro le c.d. regole puramente sportive, che disciplinano solo i profili tecnici dello sport e dunque irrilevanti a livello comunitario. Vi è quindi un riconoscimento della c.d. specificità dello sport che, però, non può essere intesa in senso assoluto, come una sottrazione totale al diritto europeo delle attività sportive, ma produce l'effetto di non assoggettabilità al diritto europeo di quelle sole regole che sono dettate esclusivamente da ragioni tecnico-sportive<sup>312</sup>.

L'orientamento della Corte e la mancata specificazione dei criteri non economici portarono a molteplici reazioni, a volte anche contrastanti tra di loro. In particolare *“un indirizzo minoritario tendeva a sottrarre lo sport dall'osservanza della normativa europea, sottolineando come nelle competizioni agonistiche il significato sportivo assumeva valore preminente su quello economico. Altri, invece, ritenevano lo sport professionistico assoggettabile al diritto comunitario, sulla considerazione che la rilevanza economica di tale rapporto sia un dato obiettivo che comporta di per sé l'applicazione del Trattato. Va notato, peraltro, come per più di vent'anni, a causa delle particolari caratteristiche dell'ordinamento sportivo (tra queste il c.d. vincolo di giustizia sportiva), i rapporti tra questo e l'ordinamento comunitario abbiano visto prevalere il primo”*<sup>313</sup>.

Tuttavia, di fondamentale importanza furono le conclusioni dell'Avvocato generale

---

<sup>312</sup> Tuttavia, *“appare evidente il carattere sfuggente di una nozione (quella di regole puramente sportive) basata interamente sul richiamo di motivi non economici, ma inerenti al carattere e alla fisionomia specifica di taluni incontri ovvero a criteri tecnico-sportivi, posto che nulla viene detto a proposito di quale siano, in concreto, i criteri (tecnico-sportivi) o i motivi (non economici) rilevanti al fine della qualifica di una data regola come puramente sportiva”*. Cfr. S. BASTIANON, *Regole sportive, regole del gioco e regole economiche nel diritto dell'Unione Europea*, in *L'Europa e lo sport*, a cura di S. BASTIANON, Milano, 2009, p. 82.

<sup>313</sup> L. MUSUMARRA, *Il trasferimento e la libera circolazione degli atleti*, in *Dispense per il Corso di perfezionamento post lauream in diritto ed economia dello sport*, A.A. 2012-2013.

Alberto Trabucchi<sup>314</sup>, proprio nella causa da ultimo richiamata. Infatti, l'Avvocato ha ricordato come per la Corte il riferimento alle squadre nazionali avesse carattere meramente esemplificativo, poiché si poteva fare lo stesso ragionamento anche per le squadre sportive in gara per il campionato nazionale. Anche in questi casi riteneva che non si potesse escludere che *“dei motivi di ordine puramente sportivo”* potessero *“giustificare l'apposizione di qualche limite all'assunzione o quantomeno alla partecipazione alle gare valide per il campionato di giocatori stranieri al fine di garantire alla squadra che”* sarebbe risultata vincitrice *“un carattere rappresentativo dello Stato in cui essa”* sarebbe stata *“campione”*<sup>315</sup>. Per avvalorare ancora di più questo ragionamento, l'Avvocato ha preso ad esempio il caso in cui le squadre vincitrici del proprio campionato nazionale venivano utilizzate per rappresentare lo Stato in competizioni internazionali.

Venne così smentita la tesi restrittiva che vedeva la formazione di squadre nazionali come l'unica deroga ammessa.

Nelle sue conclusioni, l'Avvocato generale ha ricordato come questa c.d. *“eccezione sportiva”* poteva, però, essere considerata lecita solo quando le limitazioni *“basate sulla nazionalità del giocatore abbiano finalità puramente sportive”* e fossero *“idonee e proporzionate al perseguimento del fine”*. Eccezione sportiva che, dunque, veniva fatta rientrare nella c.d. specificità dello sport. Ma, per la prima volta venivano affiancati all'eccezione sportiva i termini di idoneità e proporzionalità, di modo che l'eccezione sportiva *“began to appear more as an objective justification in line with the framework developed some two decades later, rather than an exception properly so called”*<sup>316</sup>.

Si possono così sintetizzare i principi desumibili dalle due trattate sentenze *Walrave* e *Donà*, che fin dagli anni '70 hanno influenzato il rapporto tra diritto europeo e sport:

---

<sup>314</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Alberto Trabucchi del 6 luglio 1976 (causa 13-76) in Raccolta p.1343.

<sup>315</sup> *This is the first elaboration of the rationale for the sporting exception, namely that nationality may be legitimate consideration when there is some representative national honour involved*. In R. PARRISH-S. MIETTINEN, *op. cit.*, loc. cit., p. 85.

<sup>316</sup> In R. PARRISH-S. MIETTINEN, *op. cit.*, loc. cit., p. 85.

1. *“anche gli statuti di federazioni sportive private sono assoggettati al diritto comunitario;*
2. *il settore dello sport è assoggettato al diritto comunitario qualora sia configurabile come attività economica;*
3. *l'attività di calciatore professionista costituisce attività a fine di lucro e rientra pertanto nell'ambito dell'applicazione del diritto comunitario;*
4. *alla predetta attività sono applicabili l'art. 48 o l'art. 50, senza nessuna distinzione al riguardo;*
5. *la Corte ammette determinate eccezioni ai divieti sanciti da dette norme. Mentre nella sentenza Walrave la questione della composizione delle squadre da competizione veniva ancora esentata dal divieto, nella sentenza Doná la Corte limita tale eccezione all'esclusione di giocatori stranieri da determinati incontri. In ambedue le pronunce le eccezioni vengono riconosciute a motivi non economici, di natura prettamente sportiva”<sup>317</sup>.*

### **3.2 La sentenza che rivoluzionò il calcio: il c.d. caso Bosman.**

Dopo le due sentenze degli anni '70, si dovette aspettare il 1995, con la c.d. sentenza Bosman<sup>318</sup>, per avere un'altra decisione da parte della Corte di giustizia in materia di sport.

Il signor Jean Marc Bosman, cittadino belga, era stato tesserato dalla federazione calcistica belga, l'Union royale belge des sociétés de football association-URBSFA, e aveva iniziato a giocare nelle giovanili dello Standard Liegi, dove era divenuto anche calciatore professionista. Nel 1988 era stato ceduto alla squadra RC Liegi dietro pagamento di un'indennità di trasferimento pari a tre milioni di franchi belgi. Nell'aprile

---

<sup>317</sup> Cfr. punto 125 delle Conclusioni dell'Avvocato generale Lenz nella causa Bosman di cui si passa a parlare.

<sup>318</sup> Corte di giustizia, 15 dicembre 1995, C-415/93, in Raccolta, p. I-5040.

del 1990<sup>319</sup>, in prossimità della scadenza del contratto, la società gli aveva proposto un nuovo contratto per la durata di una stagione, prospettando uno stipendio quantificato al minimo previsto dal regolamento federale dell'URBSFA. Rifiutata tale proposta, Bosman veniva collocato nell'elenco dei calciatori cedibili e l'ammontare della sua indennità per il caso di cessione era fissata a circa 11.000 BFR. Nessuna squadra in Belgio si era mostrata interessata ad acquistare il calciatore, così Bosman decise di stipulare un contratto con la squadra dell'US Dunkerque, che militava nella seconda divisione francese. In base agli accordi tra le due società, l'RC Liegi cedeva il giocatore all'US Dunkerque per la durata di un campionato dietro pagamento di un'indennità pari a 1.200.000 franchi belgi, che sarebbe stata versata a condizione che l'URBSFA avesse rilasciato il certificato di svincolo<sup>320</sup>. Successivamente, l'RC Liegi, poiché dubitava dell'effettiva solvibilità della squadra francese, non richiese il certificato di svincolo alla federazione belga, impedendo il realizzarsi della condizione e determinando così l'inefficacia dell'accordo<sup>321</sup>. Dopo alterne vicende giudiziarie, la Corte d'appello di Liegi decise di sottoporre alla Corte di giustizia due quesiti pregiudiziali:

- in primo luogo se gli artt. 48, 85 e 86 del Trattato Cee (ora artt. 45, 101 e 102 TFUE) dovessero essere interpretati nel senso che vietavano ad una società calcistica di pretendere e percepire il pagamento di una somma di denaro, allorché un giocatore già

---

<sup>319</sup> Secondo il regolamento federale dell'URBSFA del 1983, vigente all'epoca dei fatti, tutti i contratti dei calciatori professionisti, la cui durata variava da uno a cinque anni, scadevano il 30 di giugno. Prima della scadenza del contratto, non oltre il 26 aprile, la società doveva proporre un nuovo contratto al calciatore, il quale, in caso contrario, era considerato dilettante ai fini dei trasferimenti. Il calciatore era libero di accettare o non accettare la proposta. Se come nel caso in esame la respingeva, egli veniva iscritto in un elenco di calciatori che potevano essere oggetto, fra il 1° e il 31° maggio, di un c.d. trasferimento imposto, il quale non richiedeva il consenso della società cui il calciatore apparteneva, ma comportava il versamento a quest'ultima, da parte della nuova società, di una c.d. «indennità di formazione», calcolata moltiplicando il reddito lordo annuo del calciatore per coefficienti che variavano a seconda dell'età.

<sup>320</sup> Il trasferimento internazionale era subordinato al rilascio, da parte della federazione internazionale di provenienza, di un certificato di trasferimento con il quale essa riconosceva che tutti gli obblighi di carattere finanziario, compresa l'eventuale somma per il trasferimento erano stati adempiuti.

<sup>321</sup> Sintesi tratta da B. NASCIMBENE-S. BASTIANON, *Diritto Europeo dello sport*, loc. cit., pp. 87-86.

tesserato per la stessa società, dopo la scadenza del contratto già stipulato, fosse ingaggiato da una nuova società calcistica;

- in secondo luogo se le associazioni o le federazioni sportive, internazionali o nazionali, potessero includere nei rispettivi regolamenti norme che limitavano la partecipazione di giocatori stranieri, cittadini di Stati membri, alle competizioni organizzate dai predetti Stati.

La sentenza della Corte è nota ai più come la pronuncia che ha rivoluzionato il mondo del calcio. Tuttavia non tutti conoscono l'influenza che hanno avuto le Conclusioni dell'Avvocato generale su di essa<sup>322</sup>.

Dopo una prima parte di descrizione dei fatti di causa, del contesto normativo e delle questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte, l'Avvocato generale passa ad affrontare il tema della denunciata incompatibilità della disciplina relativa ai trasferimenti degli stranieri con le norme UE sulla libera circolazione e sulla concorrenza, per poi concludere nella terza parte affrontando le possibili soluzioni che potrebbero risolvere le questioni pregiudiziali. Ovviamente la parte più rilevante risulta essere la seconda, non soltanto dal punto di vista quantitativo (90 pagine), ma anche perché affronta compiutamente le questioni sia sotto gli aspetti processuali che sostanziali<sup>323</sup>.

Secondo la UEFA, tale rinvio pregiudiziale aveva costituito solo un artificio procedurale per ottenere una pronuncia della Corte, poiché si trattava di questioni irrilevanti ai fini della controversia. Infatti, il regolamento UEFA del 1990<sup>324</sup> non era stato

---

<sup>322</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Carl Otto Lenz (già citate), presentate il 20 settembre 1995, in causa C-415/93, p. I-04921 e composte da 109 pagine, suddivise in tre parti e in 287 punti.

<sup>323</sup> Inoltre, è importante sin d'ora sottolineare come l'AG avesse già colto l'importanza della futura pronuncia della Corte di giustizia ed infatti testualmente afferma al punto 56:

*“l'importanza del presente procedimento è evidente. La soluzione della questione della compatibilità del sistema dei trasferimenti e delle norme relative agli stranieri con il diritto comunitario avrà ripercussioni sull'avvenire del calcio professionistico nella Comunità”.*

Ripercussioni che non potranno essere solo di natura economica, ed infatti, al punto 57, sottolinea come ci *“si potrebbe attendere un ulteriore aumento del numero di calciatori della Comunità ingaggiati presso società di un altro Stato membro”.*

<sup>324</sup> La UEFA era intervenuta in Europa attraverso vari e molteplici regolamenti, tra i quali quello adottato il 24 maggio 1990 che era entrato in vigore il primo luglio dello stesso anno. Tale documento prevedeva che alla scadenza del contratto il calciatore fosse libero di stipulare un nuovo contratto con la società

applicato ai fatti posti a base della controversia e i pretesi ostacoli alla carriera di Bosman basati sulla normativa degli stranieri erano del tutto ipotetici. L'Avvocato generale, interrogandosi su tale questione, ha ricordato come vi sia la facoltà e non un obbligo per la Corte di dichiarare inammissibile una questione pregiudiziale sottoposta al suo esame. In particolare, per l'Avvocato generale Lenz, l'esigenza di veder respinta la questione di inammissibilità scaturiva dalla necessità di sottoporre comunque alla Corte la questione della compatibilità delle norme relative agli stranieri con l'art. 48 del Trattato CE (per gli artt. 85 e 86 può anche valere un diverso discorso), questione che non avrebbe potuto essere sottoposta alla Corte per altra via<sup>325</sup>. Pur criticando da tempo queste norme, infatti, la Commissione non aveva mai avviato un'azione per inadempimento ai sensi dell'art. 169, dato che le prospettive di successo sembravano incerte sulla scorta di motivi formali, e così dal 1976, con la causa *Donà*, la Corte non aveva più ricevuto alcuna domanda di pronuncia pregiudiziale concernente tali norme. Per tali ragioni, secondo l'Avvocato generale, la decisione sulla questione pregiudiziale in esame avrebbe consentito alla Corte di chiarire il problema e di rimuovere le incertezze finora lasciate dalla giurisprudenza anteriore. In tal modo, la Corte avrebbe potuto assolvere, a suo giudizio in modo eminente, il compito di «contribuire all'amministrazione della giustizia negli Stati membri». Per contro, se la Corte avesse rifiutato di pronunciarsi sulla questione, la

---

di sua scelta. Quest'ultima doveva informare immediatamente la società di provenienza, la quale, a sua volta, né informava la federazione nazionale, che era tenuta a redigere il certificato internazionale di trasferimento. Tuttavia, la società di provenienza aveva il diritto di ricevere dalla nuova società un'indennità di promozione e formazione, il cui importo, in caso di disaccordo, veniva fissato da una commissione costituita nell'ambito della UEFA, moltiplicando il reddito lordo del calciatore nella stagione precedente per un coefficiente variabile da 12 a 1, secondo l'età dell'interessato, e con un massimo di 5.000.000 SFR. Lo stesso documento precisava che i rapporti economici fra le due società per quanto riguarda la fissazione dell'indennità di promozione o formazione non influivano sull'attività del calciatore, il quale era libero di giocare per la società da lui prescelta ex art. 16 del suddetto regolamento. Tuttavia, se la società prescelta non versava immediatamente l'indennità alla società di provenienza, la commissione di controllo e disciplina della UEFA esaminava il caso e rendeva nota la sua decisione alla federazione nazionale interessata, che poteva a sua volta infliggere sanzioni alla società inadempiente.

<sup>325</sup> Cfr. Punto 112 delle Conclusioni.

disciplina del settore avrebbe continuato ad essere sottoposta all'arbitrio delle federazioni sportive, situazione poco condivisibile<sup>326</sup>.

Le considerazioni dell'Avvocato generale sull'esiguo numero di azioni giudiziali simili a quella intentata dal Signor Bosman, non apparivano nuove. Infatti si ritrovavano già nel rapporto Van Raay del 1984, nel quale si sottolineava come i "*processi intentati dai singoli sportivi di professione*" fossero "*molto rari*"<sup>327</sup>.

Le norme UEFA includevano le clausole sulla nazionalità, limitando il numero dei calciatori stranieri che potevano essere schierati durante le partite di calcio. Tali clausole venivano applicate in vario modo nei tornei calcistici sia nazionali, sia internazionali che si svolgevano tra club professionistici. Per quel che riguarda le gare UEFA -le cosiddette partite di Coppa europea- potevano essere schierati al massimo tre giocatori stranieri e due giocatori cosiddetti assimilati (calciatori stranieri che avessero già giocato cinque anni nel paese considerato, di cui almeno tre nelle squadre giovanili -cosiddetta regola del 3 + 2-). Anche se per le gare nazionali alcune federazioni applicavano norme più "liberali", in generale ci si atteneva alla norma del 3 + 2.

In passato l'UEFA aveva limitato anche il numero dei calciatori stranieri, che potevano essere reclutati. In seguito alle discussioni svolte con la Commissione nel 1978, l'UEFA aveva cambiato le sue norme: le società potevano ingaggiare tutti i giocatori stranieri che volevano; restava, però, limitato solo il numero dei giocatori stranieri che potevano essere mandati in campo. Dunque, la violazione alla libera circolazione non consisteva più nell'imporre limiti al tesseramento, ma all'esercizio effettivo dell'attività lavorativa<sup>328</sup>.

---

<sup>326</sup> Cfr. Punto 117 delle Conclusioni.

<sup>327</sup> Cfr. Parlamento europeo, Relazione presentata a nome della commissione giuridica e per i cittadini sulla libera circolazione dei calciatori professionisti nella Comunità, 1 marzo 1989, Serie A, documento A2-0415/88, punto 10. Per una più ampia analisi delle problematiche si veda S. BASTIANON, *La sentenza Bosman vent'anni dopo*, Torino, 2015, pp. 62-64.

<sup>328</sup> M. CASTELLANETA, *Libera circolazione dei calciatori e disposizioni F.I.G.C.*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1994.

Infatti, al punto 135, l'AG ricorda come non servissero profonde disquisizioni per giungere alla conclusione che le norme relative agli stranieri avessero carattere discriminatorio, poiché ci si trovava di fronte a un caso classico di discriminazione fondata sulla cittadinanza. Tali norme, invero, limitavano il numero dei giocatori provenienti da altri Stati membri che una società poteva impiegare in una gara. In tal modo, questi giocatori venivano chiaramente sfavoriti rispetto ai giocatori cittadini del singolo Stato membro per quanto riguarda l'accesso alle opportunità di lavoro.

L'UEFA, viceversa, sosteneva che queste norme comunque non violassero l'art. 48, poiché esse si limitavano a disciplinare la questione del numero di giocatori stranieri che potevano essere impiegati da un club in una gara. Ciascun club sarebbe stato quindi libero di ingaggiare tutti i giocatori stranieri che desiderava. Tuttavia, come sottolineato dalla difesa del Signor Bosman e dalla Commissione, ciò non impediva che le norme controverse non pregiudicassero il diritto alla libera circolazione. Infatti, qualsiasi società che operi e pianifichi in modo razionale, deve tener conto dell'esistenza delle norme relative agli stranieri nel costituire l'organico della propria squadra, con la conseguenza che nessun club avrebbe interesse ad ingaggiare più calciatori stranieri - o molti di più - di quanti non possa impiegare nell'ambito di una gara. Infatti, il poter tesserare più giocatori stranieri, rispetto a quelli che si potevano impiegare in campo, sarebbe diventato un lusso che poche società avrebbero potuto permettersi.

Altrettanto corretto risultava il richiamo alla disposizione dell'art. 48, n. 3, lett. c), in forza del quale i lavoratori degli Stati membri potevano prendere dimora nel territorio di un altro Stato membro al fine di «svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali». La regola vigente all'epoca dei fatti, secondo la quale poteva essere limitato soltanto il numero dei giocatori stranieri che potevano essere impiegati in una gara e non più invece il numero di giocatori stranieri che potevano essere ingaggiati da un club, rappresentava certo, da questo punto di vista, un progresso rispetto al passato,

ma ciò non toglieva che la regola in questione continuasse ad essere contraria all'art. 48, costituendo solo un mutamento della violazione del Trattato<sup>329</sup>.

L'Avvocato generale è passato così ad esaminare la questione se le norme relative agli stranieri potessero, malgrado tutto, essere considerate legittime alla luce della giurisprudenza della Corte. Come si è già ricordato, la Corte aveva affermato, nella sentenza *Walrave*, che il divieto di discriminazioni sancito dall'art. 48 non si applicava alla «composizione di squadre sportive, e in particolare delle rappresentative nazionali». Nella causa *Donà* aveva invece statuito che questo divieto non veniva trasgredito qualora i giocatori stranieri fossero esclusi «*da determinati incontri per motivi non economici, ma inerenti al carattere e alla fisionomia specifica di detti incontri, e che hanno quindi natura prettamente sportiva, come ad esempio nel caso di incontri tra rappresentative nazionali di due paesi*». Tuttavia, da tali sentenze l'Avvocato generale ha ritenuto che non fosse possibile desumere il fondamento dell'«eccezione», né la sua portata. Ma risultava evidente che l'orientamento della Corte in queste sentenze presupponeva che le norme, che prescrivono che nelle rappresentative nazionali di un paese possano essere impiegati solo giocatori che hanno la cittadinanza di questo paese, fossero conformi al diritto comunitario.

Dopo tali considerazioni, l'Avvocato generale ha comunque sottolineato come la giurisprudenza precedente fosse inapplicabile al caso del calciatore Bosman. Infatti, se si fosse estesa l'interpretazione della sentenza *Donà Mantero* agli incontri tra club all'interno dei singoli campionati nazionali, lo stesso *iter* logico avrebbe condotto ad una costruzione contraria al diritto dell'Unione, poichè se i giocatori di altri Stati membri potessero essere esclusi anche da incontri disputati nell'ambito di campionati nazionali, il diritto alla libera circolazione sarebbe rimasto privo di ogni utilità o addirittura totalmente superato<sup>330</sup>.

---

<sup>329</sup> A. CASTELLANETA, *op. cit.*, loc. cit., p. 644.

<sup>330</sup> Contra cfr. M. COCCIA, *L'indennità di trasferimento e la libera circolazione dei calciatori professionisti nell'Unione Europea*, in *RDS*, 1994, p. 362, secondo cui «*le norme sportive che limitano il numero di giocatori che possono entrare in campo per ogni partita sono determinate da motivi di natura*

Per tali ragioni, l'Avvocato generale ha analizzato le possibili ulteriori giustificazioni che erano state prospettate durante il giudizio.

1. In primo luogo, era stato rilevato che l'aspetto nazionale assumeva nel calcio un ruolo importante. L'identificazione dello spettatore con la rispettiva squadra avrebbe potuto essere garantita soltanto se questa fosse stata costituita, almeno per la maggior parte, da cittadini dello Stato membro considerato. Inoltre, le squadre di successo nei campionati nazionali rappresentavano il loro paese nelle competizioni internazionali.

Tuttavia, già allora la maggioranza delle società calcistiche si avvaleva di calciatori stranieri, che in molti casi avevano caratterizzato la stagione della squadra (il Milan, per esempio, dei tre giocatori olandesi Gullit, Rijkaard e Van Basten); e la maggioranza dei tifosi è più interessata, ancora oggi, al successo di tale squadra che alla sua composizione (per esempio l'Inter del c.d. triplete).

2. In secondo luogo era stato dedotto che le norme in questione erano necessarie a garantire la disponibilità di un numero sufficiente di calciatori per la rispettiva squadra nazionale. Senza le norme relative agli stranieri, sarebbe stata pregiudicata anche la preparazione dei giovani calciatori.

Tuttavia, non risultava provato che la preparazione dei giovani calciatori in uno Stato membro sarebbe stata ostacolata qualora le norme relative agli stranieri fossero state abolite. Solo alcune maggiori società hanno sempre puntato in modo specifico alla preparazione di un proprio settore giovanile, come ad esempio l'Ajax di Amsterdam. La maggior parte dei talenti, invece, si fa strada partendo da club minori, per i quali le norme in questione non valgono. Inoltre, vi sono molti argomenti per ritenere che la partecipazione di calciatori stranieri di prestigio favorisca lo sviluppo del calcio. Un precoce contatto con i fuoriclasse stranieri «*può costituire solo un vantaggio per i giovani calciatori*» e il prestigio che i giocatori acquisiscono nel rappresentare la nazionale si

---

*non economica, ma prettamente sportiva e possono, dunque, considerarsi compatibili con l'art.48 del Trattato CEE, proprio alla luce della giurisprudenza Donà e Walrave*».

riverbera a vantaggio dei club di appartenenza. Ad esempio in Scozia, la mancanza di norme relative agli stranieri non ha determinato alcuna carenza rilevante di calciatori da impiegare nella squadra nazionale.

Se è pur vero che il numero di ingaggi disponibili per i calciatori cittadini di uno Stato membro può diminuire a causa della presenza di giocatori stranieri, tuttavia secondo l'Avvocato generale "*nulla fa supporre che l'eliminazione delle norme relative agli stranieri possa determinare una situazione nella quale, nell'ambito di una serie calcistica, i calciatori cittadini dello Stato diventerebbero una sparuta minoranza. L'abolizione delle norme relative agli stranieri non comporterebbe per i club l'obbligo di ingaggiare (più) stranieri, ma darebbe loro la possibilità di farlo se ritengono in tal modo di avere maggior successo*"<sup>331</sup>.

Ad una prima lettura, dopo vent'anni dalla sentenza Bosman, tale passaggio sembrerebbe non condivisibile, visto il numero elevato di calciatori stranieri presenti oggi nel calcio italiano. Se è pur innegabile che dalla sentenza Bosman il numero di calciatori stranieri è aumentato in una maniera considerevole comprimendo così la partecipazione di giocatori italiani nel nostro calcio, la soppressione della regola del 3+2 ha costituito un'agevolazione di tale assetto, ma non lo ha imposto. Infatti, se la colonizzazione del calcio italiano da parte di calciatori stranieri fosse dipesa solo dalla sentenza Bosman, allora tale situazione la si dovrebbe trovare in tutti i campionati degli altri Stati membri dell'Unione. Ma, come dimostrano le diverse esperienze degli altri campionati, tale situazione è dipesa non solo dalla legislazione all'interno degli Stati membri, ma anche dalle scelte commerciali dei singoli club. L'Italia, infatti, ha scelto una

---

<sup>331</sup> Cfr. Conclusioni punto 145. Contra D. DIXON, *The long Life of Bosman – A Triumph of Law over Experience*, in <http://www2.warwick.ac.uk/fac/sol/law/elj/issues/volume6/number2/dixon> che ha sottolineato che "*remove the strand of national quotas, and the strand representing the strength of national teams should be unaffected. The Advocate General assumed that ending national quotas would simply redistribute the talent around the national leagues. Yet, remove the strand of national quotas and it is far from clear what will happen to the strands representing the development of talent in leagues that have the most money to import already made talent. Not only does the English Premier League now have a clear minority of English players, but no English players currently play in the top flight of Europe's other leading leagues. Thirteen years after Bosman, the picture is not as the Advocate General anticipated*".

politica improntata all'acquisto di un giocatore straniero già formato (c.d. *Buy it*) piuttosto che alla formazione dei calciatori (*Make it*). In altri paesi le scelte sono state diverse: l'Inghilterra ha deciso di investire nella costruzione di stadi privati e nel *merchandising*, la Germania e la Spagna hanno invece puntato alla formazione dei giovani. Dunque, scelte diverse, più orientate al medio-lungo periodo rispetto a quella italiana, ma che si sono rivelate sicuramente più vincenti nella tutela del calcio nazionale. Ad esempio, nei mondiali post Bosman, fatta eccezione per il Mondiale del 2006, la Germania ha registrato un continuo miglioramento, arrivando poi alla vittoria negli ultimi Mondiali del 2014<sup>332</sup>. Per tale ragione, se in Italia, negli ultimi vent'anni, le squadre hanno preferito, piuttosto che investire nei vivai, andare ad acquistare giovani calciatori all'estero, tale scelta è soltanto una decisione commerciale del singolo club, non un'imposizione della sentenza Bosman.

Concludendo, dunque, la regola c.d. del 3+2 non era necessaria per garantire la tutela dei vivai. Del resto la stessa Corte di giustizia, con il c.d. caso *Bernard*, su cui ci soffermeremo più oltre, esprimendosi favorevolmente sulla regola UEFA dei calciatori localmente formati<sup>333</sup>, ha dimostrato come il problema della formazione dei giovani calciatori nazionali avrebbe potuto essere affrontato con misure più dirette e proporzionate al problema.

3. In terzo luogo era stato sostenuto che le norme relative agli stranieri servissero allo scopo di garantire un certo equilibrio tra i club, poiché altrimenti le squadre maggiori avrebbero avuto mano libera nell'attrarre a sé i calciatori migliori.

Tuttavia, l'Avvocato generale ha sottolineato come esistevano, ed esistono tutt'oggi,

---

<sup>332</sup> Per un approfondimento della questione e una visione grafica delle problematiche di rinvia a S. BASTIANON, *op. ult. cit.*, loc. cit., pp. 70-73.

<sup>333</sup> Cfr. punto 49 della sentenza della Corte di giustizia, causa C-325/08, 16 marzo 2010 dove testualmente "...., le questioni pregiudiziali devono essere risolte nel senso che l'art. 45 TFUE non osta ad un sistema che, al fine di realizzare l'obiettivo di incoraggiare l'ingaggio e la formazione di giovani calciatori, garantisca alla società che ha curato la formazione un indennizzo nel caso in cui il giovane giocatore, al termine del proprio periodo di formazione, concluda un contratto come giocatore professionista con una società di un altro Stato membro, a condizione che tale sistema sia idoneo a garantire la realizzazione del detto obiettivo e non vada al di là di quanto necessario ai fini del suo conseguimento".

altri mezzi per conseguire tale scopo, senza pregiudicare il diritto alla libera circolazione. D'altro canto, le norme del 3+2 erano idonee, in ogni caso, solo in misura molto relativa a garantire l'equilibrio tra i club. Le società più opulente, infatti, sono, oggi come ieri, in grado di permettersi di ingaggiare i migliori -e quindi di norma anche i più costosi- fuoriclasse stranieri. E tale tipo di società avrebbe comunque la possibilità di ingaggiare i migliori calciatori nazionali senza incontrare limitazioni in una qualsivoglia norma restrittiva, andando in ogni caso a falsare l'equilibrio competitivo tra i club.

Senza soffermarci su come l'Avvocato generale sia arrivato a qualificare la natura del diritto alla libera circolazione come un diritto fondamentale e quindi l'art. 48 CE come divieto generale di restrizioni alla libera concorrenza<sup>334</sup>, è interessante sottolineare come ha analizzato le possibili giustificazioni a favore della regola sui trasferimenti. Infatti, l'Avvocato generale, attraverso la ricostruzione della portata dell'art. 49 CE, è giunto alla conclusione che la regola sui trasferimenti, ovvero la regola delle c.d. indennità, costituiva una restrizione alla libera circolazione<sup>335</sup>, poiché a causa di tale regola il calciatore professionista non poteva essere libero, allo scadere del contratto, di giocare per una società di un altro Stato membro, se prima non era stata pagata l'indennità di trasferimento dovuta alla società di provenienza. Tale criticità avrebbe potuto essere superata se le norme sul trasferimento fossero state giustificate da motivi di interesse pubblico<sup>336</sup>, e la loro applicazione fosse stata idonea a garantire il conseguimento dello

---

<sup>334</sup> Su punto cfr. S. BASTIANON, *op. ult. cit.*, loc. cit., pp. 74-76.

<sup>335</sup> Contra cfr. M. COCCIA, *op. cit.*, in *loc. cit.*, p. 356, il quale rileva che "*le normative sportive in materia di trasferimento dei calciatori professionisti non possono considerarsi misure indistintamente applicabili che comportano una sostanziale restrizione della libertà di circolazione dei lavoratori. Tali normative non determinano certamente per i calciatori professionisti la concreta impossibilità o difficoltà di rispondere ad offerte di lavoro e di spostarsi liberamente*".

<sup>336</sup> Dunque, le misure indistintamente applicabili o neutre, e cioè le norme che non implicano, né direttamente né indirettamente, discriminazioni fondate sulla nazionalità, qualora restringano la libertà di circolazione intracomunitaria dei lavoratori, sono contrarie all'art. 48, salvo che si possano giustificare sulla base delle eccezioni previste dall'art. 48.3 e cioè l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica, o di una esigenza o di un motivo imperativo di interesse generale riconosciuto dalla Corte di giustizia. In questo senso A. TIZZANO-M. DE VITA, *Qualche considerazione sul caso "Bosman"*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1996, pp. 416-435; A. ANASTASI, *Annotazioni sul caso "Bosman"*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1996, pp. 458-468; e J.DÍEZ-HOCHLEITNER-

scopo perseguito<sup>337</sup>.

Dal canto loro, la UEFA e la Federazione calcistica belga (URBSFA) avevano invocato come cause di giustificazione: a) l'equilibrio competitivo e finanziario; b) la compensazione dei costi di preparazione degli atleti.

1. Per quanto riguarda l'equilibrio finanziario e tecnico (c.d. equilibrio competitivo), l'Avvocato generale ha indicato varie ragioni per le quali tale aspetto, se pur da tutelare, non costituisca però né la causa, né l'obiettivo a cui le norme sull'indennità tendono.

Infatti ha rilevato che:

A.) la disciplina all'epoca in vigore costringeva molto spesso le società professionistiche minori a cedere calciatori per garantirsi la sopravvivenza con le entrate derivanti da questi trasferimenti. Poiché da sempre i calciatori ceduti alle società maggiori sono i migliori calciatori, di cui le società professionistiche minori dispongono, queste ultime, ogniquale volta vendono il loro migliore calciatore, hanno un indebolimento sul piano tecnico. È pur vero che queste società potranno essere in grado, grazie alle entrate derivanti dai trasferimenti, di ingaggiare a loro volta nuovi calciatori nei limiti, però, in cui le loro disponibilità finanziarie generali lo consentano. Tuttavia, le indennità di trasferimento venivano normalmente calcolate in base al reddito del calciatore e, poiché i club maggiori, di superiore capacità economica, da sempre, versano, in linea generale emolumenti più alti, le società minori difficilmente sono in grado di acquistare a loro volta calciatori di buon livello da questi club: sotto tale aspetto, quindi, la disciplina dei trasferimenti, non solo non tutelava il c.d. equilibrio competitivo, ma accentuava persino lo squilibrio, comunque esistente, tra le grandi e le piccole società.

---

A. MARTÍNEZ SANCHEZ, *Le conseguenze giuridiche della sentenza "Bosman" per lo sport spagnolo ed europeo*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1996, pp. 469-507.

<sup>337</sup> "... Tale interpretazione derogatoria, comunque, va intesa molto rigorosamente e non può estendersi oltre i limiti ben precisi del settore cui si riferisce". In sentenza *Walrave*, 12 dicembre 1974, causa 36/74, p. 1405, punti 4-9, ripresi nelle conclusioni dell'AG Lenz al punto 122. "... Tale restrizione della sfera dell'applicazione delle disposizioni di cui trattasi deve essere tuttavia mantenuta rigorosamente entro i limiti del suo specifico oggetto". Cfr. punto 15 sentenza Donà del 14 luglio 1976, C-13/76, p. 1334.

B.) Inoltre, la disciplina dei trasferimenti non impediva, quindi, ai club più facoltosi di ingaggiare i migliori calciatori, aumentando il gap rispetto alle società minori.

C.) Ed infine, la disciplina sull'indennità non garantiva nemmeno che le somme necessarie per il trasferimento rimanessero nello stesso campionato, poiché se una società ingaggiava calciatori provenienti da club di altri Stati membri o di paesi terzi, dette somme finivano all'estero, senza che gli altri club militanti nello stesso campionato ne traessero alcun vantaggio.

Per tali ragioni l'Avvocato generale concludeva nel ritenere che la disciplina sui trasferimenti non fosse indispensabile, in quanto non conforme al principio di proporzionalità<sup>338</sup>.

2. Per quanto riguarda la pretesa compensazione dei costi di preparazione dei giocatori, l'Avvocato generale ha rilevato l'inconsistenza di tale problematica, considerato che l'indennità non era collegata alle spese sostenute per la preparazione del calciatore, fondandosi viceversa sul reddito. E non solo. Se, infatti, fosse servita per compensare i costi di formazione dei giovani calciatori, allora non avrebbe dovuto riguardare quei giocatori che erano verso la fine della loro carriera, come, invece, era

---

<sup>338</sup> L'Avvocato generale, infatti, ritenendo comunque che l'equilibrio competitivo fosse un principio da dover preservare, nelle conclusioni proponeva misure alternative per raggiungere detto obiettivo. Tale misura poteva essere la mutua ripartizione delle entrate derivanti dalla vendita dei biglietti o dalla cessione dei diritti. Infatti, rilevava che la ripartizione di una parte delle entrate sembrava costituire un sistema ben più adatto al conseguimento dello scopo prefisso rispetto al sistema delle indennità di trasferimento. Ciò avrebbe consentito, infatti, ai club interessati di operare su basi molto più sicure. Nel momento in cui una società può comunque contare su una determinata somma base, ricevuta in ogni caso, la sua solidità finanziaria è garantita ed addirittura maggiore rispetto alla possibilità di riscattare una grossa somma di denaro in cambio della cessione di un proprio calciatore.

Sull'argomento si veda, ad esempio, S. KÈSENNE, *De economie van de sport. Een Overzichtsbijdrage*, in *Economisch en Sociall Tijdschrift*, 1993, p. 359, in particolare p. 376; J. CAIRNS-N. JENNETT-P.J. SLOANE, *The Economics of Professional Team Sports: A Survey of Theory and Evidence*, in *Journal of Economic Studies*, 1986, p. 3, sostengono che potrebbe risultare adeguata la soluzione nella quale la società ospitante riceve il 50% e la società ospite il 25% delle entrate. Il rimanente 25% spetta alla federazione, che provvede a ripartirlo tra tutte le società del campionato. Al riguardo, sono inoltre interessanti le osservazioni del professor R. Noll, presentate nel luglio 1992, nella causa *McNeil v. NFL* dinanzi alla District Court of Minnesota, 4th Division, una copia delle quali è stata prodotta agli atti del signor Bosman. Secondo queste osservazioni, nel periodo considerato il 60% delle entrate (e quindi più che in altri sport) realizzate nel campionato di football americano negli USA è stato ripartito. Secondo il professor Noll, questa percentuale era troppo elevata, poiché affievoliva lo stimolo a fornire prestazioni migliori.

previsto.

Ciò, tuttavia, non significava che la pretesa di un'indennità di trasferimento per un calciatore dovesse considerarsi in ogni caso illegittima<sup>339</sup>. Infatti, secondo l'Avvocato generale avrebbero dovuto essere soddisfatti almeno due requisiti:

a.) in primo luogo, l'indennità di trasferimento dovrebbe effettivamente essere limitata alla somma investita dal (o dai) club di provenienza per la preparazione del calciatore;

b.) in secondo luogo, l'indennità di trasferimento dovrebbe riguardare solo il primo passaggio di società e allorché il club di provenienza avesse provveduto alla preparazione del calciatore<sup>340</sup>.

Occorre poi sottolineare un altro aspetto. Infatti, nonostante la Corte di giustizia non si sia pronunciata sul punto, non si può non ricordare come l'Avvocato generale si fosse soffermato anche sulle norme in materia di concorrenza. L'importanza di tale approfondimento risulta proprio dal fatto che, per la prima volta, si è cercato, all'interno di un organo di giustizia europeo, di delineare i rapporti tra lo sport e il diritto della concorrenza.

Il primo luogo l'Avvocato generale ha ricordato come le società sportive possano essere qualificate imprese. In tale nozione, infatti, deve essere ricompresa qualsiasi attività economica, a prescindere dal suo *status* giuridico e dalle sue modalità di finanziamento. Detta qualificazione delle società sportive non stupisce, poiché già la

---

<sup>339</sup> Infatti, l'Avvocato generale ha ricordato come debba essere riconosciuta una qualche rilevanza al principio secondo cui un club deve essere ricompensato per il lavoro di preparazione prestato, comportando così che le grandi e facoltose società calcistiche non devono potersi appropriare dei frutti di questi sforzi senza versare un proprio contributo.

<sup>340</sup> Alla stregua della disciplina dei trasferimenti in vigore all'epoca in Francia, tale indennità di trasferimento avrebbe dovuto inoltre ridursi percentualmente per ogni anno nel quale il calciatore fosse rimasto presso la società successivamente alla fase di preparazione, poiché durante questo periodo la società, che aveva provveduto alla sua preparazione, aveva l'opportunità di trarre benefici dagli investimenti compiuti sui calciatori.

Del resto, non si può dimenticare, come lo stesso signor Bosman avesse ammesso che una disciplina di tal genere avrebbe potuto rivelarsi utile in caso di trasferimento di calciatori dilettanti presso club professionistici. Tuttavia, tale ultimo aspetto esorbitava dai fatti posti alla base della controversia.

Commissione, con la decisione 92/521/CEE del 27 ottobre 1992<sup>341</sup>, aveva ricondotto la FIFA, la FICG, la COL Italia, la CIT Spa, Italia Tour Spa e 90 Tour Italia Spa all'interno della nozione di impresa *ex art. 85 CEE*. Così, le stesse avevano violato l'articolo 85, paragrafo 1 del trattato CEE per quanto riguarda le disposizioni dei contratti del 26 giugno 1987 e dell'11 febbraio 1988 - conclusi tra COL Italia, CIT Spa e Italia Tour Spa, da una parte, e 90 Tour Italia SpA, dall'altra - che prevedevano, a favore di 90 Tour Italia, la fornitura a titolo esclusivo, a livello mondiale, dei biglietti d'ingresso agli stadi allo scopo di confezionare pacchetti turistici per la Coppa del mondo 1990. I biglietti facevano parte di un sistema generale di distribuzione dei biglietti d'ingresso agli stadi, ideato e realizzato da COL Italia, secondo le istruzioni della FIGC e della FIFA e previa approvazione di quest'ultima, sistema che vietava la vendita di biglietti per la confezione di pacchetti turistici, rendendo impossibile agli altri tour operator e alle altre agenzie di viaggio reperire fonti di approvvigionamento diverse da 90 Tour Italia.

Detta qualificazione delle società sportive è stata ripresa dalla Commissione il 27 giugno 2002 con la chiusura delle indagini inerenti la normativa UEFA sulla proprietà multipla delle società<sup>342</sup>. In particolare, la Commissione ha ricordato come la normativa UEFA sia da qualificare come una decisione presa da un'associazione di imprese rientrando nel divieto dell'art. 81 (poi 101 TFUE), par. 1, ma giustificata dalla necessità di garantire l'integrità dei tornei, non andando tale norma oltre il suo scopo: ovvero assicurare l'incertezza dei risultati.

La stessa qualificazione di impresa e di associazione di imprese la si ritrova anche nel 2003 con la decisione della Commissione sulla vendita congiunta dei diritti della UEFA Champions League<sup>343</sup>.

Più nello specifico, in quest'ultima decisione la Commissione aveva sottolineato che le società calcistiche svolgono attività economiche, che le associazioni calcistiche

---

<sup>341</sup> Gazzetta ufficiale n. L 326 del 12/11/1992 pp. 0031-0042.

<sup>342</sup> Bruxelles, 27 giugno 2002, IP/02/942.

<sup>343</sup> Decisione del 23 luglio 2003 (COMP/C.2-37.398), Gazzetta ufficiale n. L 291 del 8/11/2003 pag. 0025-0055.

nazionali costituiscono associazioni di imprese e che le stesse associazioni calcistiche nazionali possono essere loro stesse imprese nel momento in cui svolgono direttamente un'attività economica ex art. 81 (poi 101 TFUE), par. 1 CE.

Dopo tale inquadramento, dunque, l'Avvocato generale ha sottolineato come le norme relative agli stranieri limitassero la possibilità delle singole società di farsi concorrenza mediante l'ingaggio di calciatori. Infatti, senza alcun obbligo di pagamento di indennità di trasferimento, un calciatore avrebbe potuto, alla scadenza del suo contratto, liberamente trasferirsi e optare per la società che gli offriva le condizioni migliori. In tal caso, un'indennità di trasferimento potrebbe essere richiesta soltanto qualora il calciatore e la società lo avessero previamente pattuito nel contratto. Il sistema dei trasferimenti di allora comportava invece che anche alla scadenza del contratto il calciatore rimanesse inizialmente vincolato alla sua società di appartenenza. Poiché un trasferimento poteva avvenire solo dietro pagamento di un'indennità, questo sistema tendeva intrinsecamente a conservare la situazione di concorrenza esistente<sup>344</sup>. Pertanto, l'obbligo di pagare indennità di trasferimento non svolgeva affatto, con riguardo alla concorrenza, quel «rôle neutre» attribuitogli dall'UEFA<sup>345</sup>.

---

<sup>344</sup> Di diverso avviso F. ROMANI-U. MOSETTI, *Il diritto nel pallone: spunti per un'analisi economica della sentenza Bosman*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1996, n. 3 dove ritengono che l'indennità non vadano ad alterare l'introito economico del calciatore, ma aggiungerà all'offerta l'importo dell'indennità nella consapevolezza che poi tale importo le ritornerà indietro alla fine del contratto. Dunque, secondo gli Autori l'indennità non aveva alcun effetto sulla scelta del giocatore e delle società.

<sup>345</sup> "...può affermarsi che le norme federali, che pongono limiti, seppur indiretti, alla circolazione dei calciatori -attraverso l'obbligo di pagamento dell'indennità di preparazione o attraverso l'assunzione dell'impegno a utilizzare nelle competizioni ufficiali un numero limitato di giocatori di diversa nazionalità- vengono di fatto ad introdurre una parcellizzazione del mercato calcistico e ad incidere in termini negativi in tale specifico settore sulla libertà degli scambi, con violazione dei principi sulla concorrenza fissati dai suddetti art. 85 e 86". In G. VIDIRI, *Il caso Bosman e la circolazione dei calciatori professionisti all'ambito della Comunità europea*, in *Foro it.*, 1996, IV, c. 17 e per analoghe considerazioni: A. GARDINI, *Libera circolazione dei calciatori nella CEE*, in *Dir. Comunitario scambi internaz.*, 1988, 3, p. 451; F. BIANCHI D'URSO, *Attività sportiva e libera circolazione nella Cee*, in *Dir. Lav.*, 1992, I, p. 483; G. VIDIRI, *La libera circolazione dei lavoratori nei paesi della Cee ed il blocco <<calcistico delle frontiere>>*, in *Giur. It.*, 1989, IV, c. 72 ss. "Ed invero non può dubitarsi che sono collocabili tra le imprese economiche, destinatarie delle menzionate norme comunitarie, sia le società sportive che le federazioni (come ad esempio la Fifa) per le attività economiche rilevanti svolte in relazione all'organizzazione delle manifestazioni agonistiche" in G. VIDIRI, *op. cit.*, in *Foro it.*, IV, c. 17; per l'affermazione del carattere imprenditoriale di dette società, quali enti di produzione di spettacoli sportivi, richiedenti un notevole impegno finanziario, cfr. per tutti, C. MACRÌ, *Problemi della*

Secondo la UEFA, invece, tali norme erano, da un lato, necessarie per promuovere la concorrenza e per garantire l'interdipendenza economica; dall'altro, essendo regole tra calciatore e datore di lavoro, ovvero di diritto del lavoro, erano da escludere dall'applicazione della concorrenza come avveniva in America.

Se per quanto riguarda l'interdipendenza economica valevano le considerazioni già svolte in tema di libera circolazione, sulla seconda argomentazione sollevata dalla UEFA, l'Avvocato generale ha rilevato che nel caso in esame non si trattava di contratti collettivi, ma di semplici accordi orizzontali tra società di calcio.

Per quanto riguarda, invece, la possibilità che tali norme sul trasferimento dei calciatori rientrino nell'esenzione prevista dall'art. 85 (poi 101 TFUE) par. 3, l'Avvocato ha ritenuto che di non dover esaminare la questione, in quanto il problema se la disciplina dei trasferimenti e le norme relative agli stranieri potessero essere esentate *ex art. 85* poteva essere deciso unicamente dalla Commissione<sup>346</sup>.

Negli ultimi punti delle sue Conclusioni l'Avvocato generale ha vagliato le norme alla luce dell'art. 86 (poi 102 TFUE). In particolare, ha ritenuto che, pur essendo le norme controverse contenute in regolamenti delle federazioni sportive, l'esistenza di una possibile posizione dominante collettiva doveva essere accertata in capo alle società

---

*nuova disciplina dello sport professionistico*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1981, II, p. 486; G. VIDIRI, *Le società sportive: natura e disciplina*, in *Giur. it.*, 1987, IV, p. 51.

<sup>346</sup> *"In effetti è da ritenere che la Commissione, soprattutto in seguito alle specifiche sollecitazioni del Parlamento europeo, avrebbe potuto svolgere un ruolo più incisivo nella liberalizzazione dei settori professionistici dello Sport:*

- *invece di limitarsi a stipulare accordi con le federazioni calcistiche nazionali comportanti una limitata liberalizzazione del settore -accordi contestati dal Parlamento europeo- avrebbe potuto promuovere un'azione tesa all'armonizzazione delle legislazioni nello specifico settore, o tentare di avvalersi, come suggerito da singoli parlamentari, degli strumenti di cui agli art. 169 e 170 del Trattato anche in costanza di ragionevoli dubbi sull'esperibilità di una tale azione;*
- *avrebbe potuto considerare -come esplicitamente suggerito dal Parlamento europeo- la normativa UEFA relativa alle disposizioni limitanti il numero dei giocatori stranieri abilitati a prestare la loro opera nelle squadre di calcio, quale <<decisione di associazione di imprese>> incompatibile con l'art. 85 del Trattato, in quanto <<ripartisce i mercati e le fonti di approvvigionamento>>;*
- *avrebbe potuto esperire, ai sensi dell'art. 86 del Trattato, un'azione volta a qualificare il rifiuto di ammettere altri giocatori comunitari come <<abuso di posizione dominante collettiva>>, suscettibile di falsare la concorrenza ed il commercio tra gli Stati membri".* Cfr. M. ORLANDI, *Ostacoli alla libera circolazione dei calciatori e numero massimo di <<stranieri comunitari>> in una squadra: osservazioni in margine alla sentenza Bosman*, in *Giust. Civ.*, 1996, 3, pp. 601 ss.

trattandosi di un eventuale abuso collettivo, dato il legame di interdipendenza economica esistente tra le stesse società. Tuttavia, non ha approfondito la questione, ritenendo che la causa non vertesse sulla potenza di mercato che le società potevano vantare collettivamente nei confronti dei concorrenti, clienti o consumatori, ma nei riguardi dei calciatori, i quali non rientravano in nessuna di dette categorie. Concludendo, così, che non potesse riscontrarsi un abuso ai sensi dell'art. 86 (poi 102 TFUE), in quanto ne veniva interessato solo il rapporto tra le società e i loro calciatori.

Com'è già stato rilevato<sup>347</sup>, tuttavia, tale affermazione risulta criticabile sotto almeno due aspetti. Il primo è che se anche i calciatori non rientrano all'interno della triade sopra citata (concorrenti, clienti o consumatori), tuttavia l'abuso di posizione dominante può incidere anche su altri soggetti operanti nel mercato. Il secondo aspetto, forse ancora più importante, è che l'Avvocato generale non si è soffermato sulla nozione di mercato rilevante, senza la quale non si può arrivare a dichiarare l'esistenza di un'eventuale abuso di posizione dominante, né ha considerato la natura monopsonistica delle società sportive nei confronti dei calciatori. Infatti, in tal caso un'eventuale posizione dominante non si potrebbe configurare sulla domanda, ma sull'offerta.

Si è già sottolineata l'importanza della Conclusioni dell'Avvocato Lenz e oggi a vent'anni di distanza sia dalle Conclusioni, sia dalla sentenza, non può non essere ricordato che le norme sui trasferimenti dei calciatori siano ancora un problema attuale. Infatti, la FifPro, il sindacato mondiale dei calciatori, che rappresenta oltre 65mila calciatori in 65 paesi, vorrebbe semplificare il passaggio dei giocatori, contrastando le richieste economiche che ancora, nonostante tutte le modifiche intervenute nel corso degli anni, le società pretendono quando un calciatore sotto contratto cambia squadra. Situazione questa che è ritenuta discriminatoria per i calciatori rispetto agli altri lavoratori alla luce del principio della libera circolazione.

Non solo. Ma proprio tali norme sarebbero la causa delle esorbitanti cifre caratterizzanti l'acquisto dei calciatori, che creano disparità tra le società medio-piccole,

---

<sup>347</sup> S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., p. 97.

favorendo la piccola *élite* dei club più facoltosi. Di conseguenza i club non possono essere equamente competitivi sul mercato per l'acquisto degli atleti, con conseguente pregiudizio sia degli interessi dei calciatori, sia delle società professionistiche, nonché dei sostenitori.

Tale pregiudizio è comunque già noto alla Commissione che, nel comunicato stampa del 7 febbraio 2013, ha condiviso quanto affermato dall'allora Commissario europeo responsabile per lo sport Androulla Vassiliou e cioè che le “*regole, nella forma attuale, non assicurano un giusto equilibrio nel settore del calcio, né condizioni di equità nei campionati e nelle coppe*”<sup>348</sup>. Per tali e altre ragioni, legate anche ai contratti di prestito dei calciatori e a un possibile limite al numero di giocatori, che possono essere tesserati da una società, il 18 settembre 2015 la FIFPro ha presentato davanti alla Commissione europea un esposto per chiedere una riforma del sistema dei trasferimenti della FIFA, così come disciplinato nel *Règlement concernant le statut et le transfert des joueurs* (RSTJ). Già nel mese di aprile dello stesso anno, il sindacato internazionale si era attivato unitamente alla UEFA contro la FIFA, presentando alla Commissione un reclamo sulla legalità dei TPO<sup>349</sup>, ovvero sul possesso dei cartellini dei giocatori da parte di soggetti

---

<sup>348</sup> Cartellino giallo della Commissione per sanzionare le indennità eccessive del trasferimento dei calciatori e l'assenza di condizioni di equità, 7 febbraio 2013, in [http://europa.eu/rapid/pressrelease\\_IP-13-95\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/pressrelease_IP-13-95_it.htm). Ed infatti la Commissione afferma che “*le società calcistiche spendono circa 3 miliardi di euro all'anno per i trasferimenti di calciatori, ma ben poco di questo denaro arriva fino alle piccole società o al settore del calcio dilettantistico, come risulta da uno studio della Commissione europea pubblicato oggi. Il numero di trasferimenti nell'ambito del calcio europeo è più che triplicato nel periodo 1995-2011, mentre gli importi spesi dalle società per i trasferimenti sono aumentati di sette volte. Il grosso della spesa si concentra però su un numero ristretto di società calcistiche che hanno le maggiori entrate o sono patrocinate da investitori estremamente ricchi. Questa situazione esaspera gli squilibri che sussistono tra le società ricche e quelle povere, visto che meno del 2% degli importi derivanti dai trasferimenti arriva fino alle società più piccole o alle associazioni dilettantistiche che sono essenziali per la crescita dei nuovi talenti. Il livello di redistribuzione del denaro in questa disciplina sportiva, che dovrebbe compensare i costi della formazione e dell'educazione dei giovani giocatori, è insufficiente per consentire alle associazioni più piccole di svilupparsi e di sottrarsi al controllo esclusivo che le società più grandi continuano a esercitare sulle competizioni sportive*”.

<sup>349</sup> In merito all'invio di un reclamo formale, il Segretario Generale UEFA Gianni Infantino ha dichiarato: “*La titolarità di soggetti terzi è una sorta di moderna schiavitù, che rende i calciatori proprietà di fondi di investimento o di altre entità non meglio identificate. Tutto ciò non può essere accettato dalla legislazione europea ed è proprio per questo che insieme alla FIFPro abbiamo chiesto alla Commissione Europea di indagare nel merito e di rendere illegale la titolarità di soggetti terzi*” in UEFA.org

terzi. Del resto dal maggio dello stesso anno la FIFA ha vietato la stipula di accordi TPO<sup>350</sup> a livello mondiale.

Nonostante gli anni trascorsi dalle complesse ed articolate conclusioni dell'Avvocato generale, pare ancora lungo il percorso, affinché il mondo dello sport possa superare vecchie criticità ancora esistenti ed arrivare ad un equilibrio fra l'interesse sportivo e i principi del diritto dell'Unione europea.

### **3.3 La prima applicazione dei principi sanciti nel caso Bosman da parte di un giudice nazionale (il caso Olsson) e la situazione degli atleti dilettanti (il caso Agostini).**

A poco meno di un anno dalla pronuncia della Corte di giustizia, il 14 ottobre 1996 con la sentenza n. 822, si è pronunciato il Tribunale di Santander<sup>351</sup>. Fu il primo Tribunale nazionale che applicò i principi dettati dalla sentenza Bosman, peraltro con riferimento ad uno sport dilettantistico.

Infatti, il Tribunale spagnolo ha dichiarato illegittima la delibera della federazione spagnola di pallamano in base alla quale era stato negato il tesseramento del giocatore Mats Olsson, di nazionalità svedese, poiché la società di pallamano Cantabria di Santander disponeva già di tre giocatori stranieri<sup>352</sup>.

Il Tribunale spagnolo concluse, sulla base dei fatti accertati nel corso del giudizio<sup>353</sup>, che *“deve considerarsi nulla per contrasto con l'art. 48 del Trattato di Roma la decisione*

---

<sup>350</sup> TPO (Third Part Ownership) è di solito e comunemente definito come l'accordo tra un club e una terza parte, come ad esempio i fondi di investimento, aziende, agenzie sportive, agenti e/o investitori privati, in base al quale detta terza parte acquisisce una partecipazione economica o un credito futuro relativo all'eventuale trasferimento di un determinato calciatore.

<sup>351</sup> Tribunale di Santander, 14 ottobre 1996, n. 822, in Riv. Dir. Sport., n. 4, 1997, pp. 856 ss. con nota di S. BASTIANON, *Dal calcio alla pallamano: la giurisprudenza Bosman nella pronuncia di un giudice nazionale*; A. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, *Asunto Olsson: una juez de Santander aplica la sentencia “Bosman” en favor de un jugador de balonmano*, in *Gaceta jurídica de la CE y de la Competencia*, 1996, pp. 5 ss.

<sup>352</sup> M.T. SPADAFORA, *Diritto del lavoro sportivo*, 2<sup>a</sup> ed., Torino, 2012, p. 170.

<sup>353</sup> In fatto: L'attore, Mats Ake Olsson, giocatore di pallamano di nazionalità svedese, era stato ingaggiato dal Club Pallamano Cantabria di Santander per disputare il massimo campionato di pallamano spagnolo, la “Liga Asobal”, nella stagione 1996-1997. Olsson si era, però poi, visto impedito nella partecipazione al campionato da una delibera della Federazione spagnola di pallamano. Infatti, quest'ultima si era rifiutata di tesserarlo, in quanto i propri regolamenti limitavano a tre il numero di giocatori stranieri che ciascuna squadra poteva ingaggiare per partecipare alle competizioni ufficiali. L'atleta svedese

*di una federazione sportiva che limita il numero di atleti, cittadini di altri Stati membri che possono essere schierati negli incontri che essa organizza”.*

Il giudice spagnolo, poiché era consapevole che la sentenza Bosman riguardava i calciatori professionisti, *“si preoccupò esclusivamente di ricondurre la figura del giocatore di pallamano nell’alveo degli atleti professionisti nella convinzione che solo per tale via fosse possibile invocare i principi elaborati dalla giurisprudenza comunitaria”*<sup>354</sup>. Infatti, nella stessa sentenza si legge che: *“a) in base al Decreto reale del 26 giugno 1985, n. 1006, sono considerati atleti professionisti tutti coloro che, nell’ambito e sotto la direzione di una società sportiva, svolgono, in modo stabile e retribuito, un’attività sportiva, con esclusione, pertanto, di quei soggetti che, a fronte dell’attività svolta, percepiscono soltanto un rimborso spese; b) il fatto che la normativa federale qualifichi la pallamano come attività dilettantistica non può avere nessuna influenza nel caso di specie, atteso che i criteri distintivi vigenti nel settore dello sport non rivestono alcun valore all’interno dell’ordinamento giuridico statale, né possono vincolare i relativi organi giurisdizionali”*<sup>355</sup>.

Questa argomentazione da parte del Tribunale suscitò alcuni dubbi e perplessità, poiché *“è noto che per la Corte di giustizia la condizione necessaria sufficiente perché un soggetto possa essere considerato un lavoratore ai sensi dell’art.”* 48 TCE *“è che tale persona svolga, per un certo periodo di tempo, in favore di un’altra persona e sotto la*

---

presentò, quindi, ricorso al Tribunale di Santander in data 4 settembre 1996, domandando che venisse accertato il comportamento discriminatorio e che venisse annullata la delibera della Federazione, in modo che gli venisse consentito di svolgere la propria attività, come giocatore professionista di pallamano, nelle stesse condizioni dei giocatori di nazionalità spagnola o di qualsiasi Stato membro dell’Unione europea. Richiese, inoltre, che venisse emessa una sentenza di condanna al risarcimento dei danni, per una somma equivalente agli stipendi non percepiti.

<sup>354</sup> B. NASCIMBENE-S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., p. 40.

<sup>355</sup> In tal senso richiama una precedente sentenza spagnola, per la quale: *“mentre uno sportivo dilettante non lavora, ma gioca, lo sportivo professionista non gioca, ma lavora ed offre le proprie prestazioni di sportivo ad un imprenditore, facendo dello sport materia e oggetto di lavoro, ragion per cui il denaro che percepisce costituisce una retribuzione per la prestazione lavorativa”*. In Trib. Supremo, sent. 10 ottobre 1995 e 3 novembre 1972; Trib. Centrale del Lavoro, sent. 14 ottobre 1989 e 24 giugno 1971.

*direzione di quest'ultima,*<sup>356</sup> *“delle prestazioni reali ed effettive in cambio delle quali percepisce una remunerazione, a nulla rilevando il fatto che l'attività in questione sia svolta a tempo pieno o part-time, durante l'anno o soltanto per alcuni mesi”*<sup>357</sup>.

Per questi motivi, un atleta può essere anche qualificato formalmente come dilettante, ma, tuttavia, rivestire la qualifica di lavoratore europeo e quindi beneficiare dei diritti riconosciuti dal Trattato.

Dunque, è estremamente riduttivo ritenere, come ha fatto il giudice spagnolo, che il diritto europeo si applichi soltanto in presenza di atleti professionisti<sup>358</sup>.

In realtà la questione dell'applicabilità del diritto europeo agli sport dilettantistici risulta essere un falso problema. Basta non partire più dal rigido criterio formalistico della distinzione dilettantismo-professionismo, arrivando così a sottrarre alle regole europee solo quelle attività sportive svolte a livello amatoriale, con finalità puramente ricreative e di divertimento, e, in quanto tali, prive di qualsiasi rilievo economico, con la sola eccezione del diritto al mero rimborso delle spese<sup>359</sup>.

Ragionare in modo diverso porterebbe a restringere e a nazionalizzare la nozione di lavoratore comunitario, andando a confliggere quindi con la giurisprudenza della

---

<sup>356</sup> Corte di giustizia, 21 novembre 1991, causa C-27/91, *URSSAF c. Hostellerie Le Manoir*, in *Raccolta*, p. I-5531, ove la Corte ha qualificato come lavoratore europeo uno stagiaire che era stato assunto da una scuola alberghiera per i soli mesi estivi.

S. BASTIANON, *Il diritto comunitario e la libera circolazione degli atleti alla luce di alcuni recenti sviluppi della giurisprudenza*, in *Dir. Un. Eur.*, 1998, 04, pp. 901 ss. Dove in particolare l'autore ricorda: *“Nel settore dello sport, pertanto, si assisterebbe a questo strano e ingiustificabile fenomeno: un cittadino di uno Stato membro, pur soddisfacendo tutti i requisiti per essere considerato un lavoratore comunitario, si troverebbe privato della possibilità di invocare diritti a lui riconosciuti dall'art. 48 del Trattato, soltanto perché lo sport a cui è dedito, è considerato, all'interno di un dato ordinamento giuridico, uno sport dilettantistico con conseguente restringimento e <nazionalizzazione> di una nozione che il giudice europeo, come si è visto ha ripetutamente definito in termini comunitari e tutt'altro che restrittivi”*.

<sup>357</sup> B. NASCIMBENE-S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., p. 41.

<sup>358</sup> Sul punto si veda P. DE CATERINI, *Le società sportive nella prospettiva del mercato unico europeo*, in AA. VV., *Società sportive e ordinamento giuridico*, Siena, 1994, pp. 47 ss. Nel quale si legge che sarebbe un errore credere che alcune determinate attività possano essere considerate volontarie per loro natura o per definizione legale, poiché il carattere volontario o professionale dell'attività o della singola prestazione dipende dalla natura del rapporto sottostante, e quindi dall'esistenza, dalla modalità e dalla misura dell'eventuale corrispettivo.

<sup>359</sup> L. MUSUMARRA, *La dimensione europea dello sport*, Altalex eBook Diritto dello Sport, 2012.

Corte di giustizia, che non solo tende ad interpretare questa nozione in modo estensivo, ma anche a non vincolarla senza riferimenti a interpretazioni dei singoli ordinamenti nazionali<sup>360</sup>.

Il primo caso che si è presentato, invece, davanti alla Corte di giustizia per quanto riguarda gli atleti dilettanti fu il c.d. caso Agostini nel procedimento C-9/98<sup>361</sup>. Nonostante il procedimento si sia concluso con un'ordinanza di irricevibilità<sup>362</sup> del rinvio pregiudiziale disposto dal Tribunale di Namur, la vicenda è stata utile per analizzare da un lato il problema di come si “*sia cercato di 'manipolare' tale pronuncia in virtù di considerazioni estranee al diritto comunitario e al principio della libera circolazione*”<sup>363</sup>, dall'altro per comprendere meglio l'applicabilità dei principi comunitari allo sport c.d. dilettantistico.

---

<sup>360</sup> Sull'immediata applicabilità nell'ordinamento sportivo italiano del principio si veda la decisione 26 ottobre 1996 della Commissione d'appello federale della FIGC, in *Riv. Dir. Sport.*, 1997, p. 583; si veda anche F.P. LUISO, *Gli effetti della sentenza Bosman sui rapporti pendenti*, in *Riv. Arb.*, 1997, p. 842 (nota e Coll. Arbitrale Roma, 7 maggio 1997, Soc. Scallgera Basket v/ Soc. Benetton Treviso Pallacanestro). Il criterio dell'economicità della prestazione è più importante e decisivo rispetto alla “formale” distinzione tra professionisti e dilettanti.

<sup>361</sup> Ordinanza della Corte, causa C-9/98, 8 luglio 1998.

<sup>362</sup> “...l'ordinanza di rinvio non contiene indicazioni sufficienti... Il giudice nazionale si limita a porre le questioni pregiudiziali senza fornire una qualunque indicazione sul loro fondamento. Esso non descrive né il contesto di fatto della controversia, o le ipotesi di fatto sulle quali esso si basa, né il contesto normativo nazionale, né i motivi precisi che lo inducono a chiedere delucidazioni sull'interpretazione del diritto comunitario e a ritenere necessario sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte. In tale situazione la Corte non è in grado di pronunciarsi, in mancanza di qualsiasi indicazione sulla condizione di professionista, di semiprofessionista o di dilettante dei ricorrenti, sulla natura delle competizioni che costituiscono l'oggetto del procedimento dinanzi al giudice nazionale, sulle modalità di selezione e di partecipazione a queste competizioni, né sulla normativa nazionale vigente in materia”. Cfr. punti 6 e 8 dell'ordinanza della Corte di giustizia.

<sup>363</sup> NASCIBENE B.–BASTIANON S., *op. cit.*, loc. cit., pp. 22-23 dove si ricorda come M. COCCIA–C. NIZZO, *Il dopo-Bosman e il modello sportivo europeo*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1998, pp. 339 ss. rivelino che “la vera conseguenza della sentenza Bosman non sia consistita tanto nell'abolizione dell'istituto dell'indennità di trasferimento o nell'apertura completa delle frontiere a vantaggio dei calciatori stranieri comunitari, ma considerate le domande pregiudiziali introdotte alla Corte, sia stata una sorta di <effetto domino> nei confronti di tutte le regolamentazioni poste in essere dalle organizzazioni sportive (la sentenza Bosman non sarebbe un punto di arrivo, ma di partenza nella ricerca di una difficile mediazione fra le esigenze dell'integrazione economica e politica, da un lato, e le peculiarità che caratterizzano il mondo dello sport, dall'altro)”.

Nel caso Agostini, infatti, il giudice belga chiedeva se fosse conforme con il Trattato di Roma ed in particolare con gli artt. 6, 48, 59 e seguenti, con il regolamento n. 1612/68<sup>364</sup> e con la direttiva 73/148 del Consiglio dei ministri, la regola, contenuta nel regolamento della federazione sportiva belga di judo, che “vietava ad un atleta professionista, semi-professionista o dilettante, cittadino di uno Stato membro dell’Unione, di partecipare a una competizione sportiva nazionale o internazionale per il solo motivo che l’interessato non era cittadino dello Stato membro sul cui territorio era organizzata la competizione, sia in relazione alla medesima regola, ma con riferimento ad una competizione sportiva destinata a designare il campione nazionale dello Stato membro interessato. Inoltre, si trattava di stabilire, se, in forza del diritto comunitario, l’atleta cittadino di uno Stato membro, ma tesserato dalla federazione di un altro Stato membro, poteva rivendicare il diritto di essere trattato al pari dei cittadini nazionali di tale secondo Stato membro ai fini della selezione per la partecipazione a grandi competizioni internazionali quali i Campionati europei o mondiali e i Giochi olimpici, oppure se le federazioni nazionali potevano ammettere soltanto i loro cittadini nazionali”<sup>365</sup>.

Per quanto, quindi, riguarda l’assoggettabilità al diritto comunitario delle attività dilettantistiche, basta ricordare che, in base alle sentenze *Walrave*, *Donà* e *Bosman*, lo sport deve rispettare le norme comunitarie nel momento in cui costituisce un’attività di carattere economico.

Per verificare se l’attività di un atleta abbia o meno carattere economico, non si guarda la qualifica, del tutto formale<sup>366</sup>, di professionista, ma se in concreto l’atleta svolga un lavoro subordinato o preli servizi dietro remunerazione<sup>367</sup>. Pertanto, l’unico dato

---

<sup>364</sup> Regolamento relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L257, p. 2).

<sup>365</sup> B. NASCIBENE-S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., p. 23.

<sup>366</sup> Significativo a questo proposito il fatto che la Fédération International de Basketball-FIBA abbia abolito ogni distinzione tra dilettanti e professionisti e che il CIO stia andando nella stessa direzione per quel che riguarda le discipline olimpiche.

<sup>367</sup> B. NASCIBENE-S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., p. 24; a riguardo anche M. THILL, *L'arrêt Bosman et ses implications pour la libre circulation des sportifs à l'intérieur de l'Union européenne dans des contextes factuels différents de ceux de l'affaire Bosman*, in *RMUE*, 1996, p. 102, il quale si è espresso così “il y a toutefois lieu de préciser que pour que l'arrêt Bosman soit applicable, il n'est pas nécessaire que l'exercice du sport en question soit organisé sur une base économique et professionnelle: la circonstance

rilevante è vedere se per l'attività svolta dall'atleta è preponderante e determinante una retribuzione che superi la somma del mero rimborso<sup>368</sup>.

Dunque, se per quanto riguarda gli atleti professionisti non vi sono dubbi che essi svolgano un'attività a carattere economico, nel caso di un atleta che svolga un'attività sportiva qualificata come dilettantistica, viceversa, diventa più complicato distinguere tra atleti che sono solo formalmente dilettanti (ma in realtà veri e propri professionisti) ed atleti veramente dilettanti<sup>369</sup>.

Solo nel primo caso, infatti, si arriva alla soluzione di assoggettare l'attività sportiva alle norme comunitarie seguendo lo stesso *iter* logico utilizzato per lo sport professionistico. Nella seconda ipotesi, non essendoci il requisito del carattere economico, *“l'applicabilità del diritto dell'Unione a simili fattispecie potrebbe essere <recuperata> attraverso il richiamo alla giurisprudenza relativa ai <vantaggi sociali> dei lavoratori migranti di cui all'art. 7, par. 2 del Regolamento n.1612/68 e ai diritti che sono il <corollario> della libertà di circolazione delle persone”*<sup>370</sup>.

La Corte di giustizia ha più volte riconosciuto che l'accesso alle attività ricreative di uno Stato membro costituisce un corollario della libertà di circolazione<sup>371</sup>.

---

*que les clubs n'ont pas le forme juridique de sociétés commerciales, mais celle d'associations sans but lucratif est tout aussi peu pertinente que celle que le sport en question est organisé sur une base <amateur>. Il suffit que le sportif qui souhaite se prévaloir de l'arrêt Bosman exerce ses activités sportives sur une base professionnelle, c'est-à-dire rémunérée, que ce soit dans le cadre d'une relation de travail liant employé et employeur ou à titre indépendant, moyennant des prestations de services rémunérées”.*

<sup>368</sup> Corte di giustizia, 3 luglio 1986, causa 66/85, Lawrie-Blum, in Raccolta, p. 2121; 21 giugno 1988, causa 197/86, Brown c. Secretary of State for Scotland, in Raccolta, p. 3205; 26 febbraio 1992, causa C-357/89, V.J.M. Raulin, in Raccolta, p. I-1027. Sul punto si veda inoltre J. DÍEZ-HOCHLEITNER-A. MARTÍNEZ SANCHEZ, *Le conseguenze giuridiche della sentenza "Bosman" per lo sport spagnolo ed europeo*, loc. cit., p. 502; M. CONDINANZI-A. LANG-B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2003, pp. 71 ss.; ADINOLFI A., *La libertà di circolazione delle persone*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione*, Torino, 2010, pp. 110 ss.

<sup>369</sup> B. NASCIBENE-S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., p. 26.

<sup>370</sup> B. NASCIBENE-S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., p. 26.

<sup>371</sup> Corte di giustizia, 31 maggio 1979, causa 207/78, Even, in Raccolta, p. 2019; 2 febbraio 1989, causa 186/87, Cowan, in Raccolta, p.195; 7 marzo 1996, causa C-334/94, Commissione c. Francia, in Raccolta, p. 1307.

Per quanto riguarda, invece, la questione sollevata dal giudice di Namur, sulla possibilità per un cittadino comunitario di partecipare a una competizione organizzata da un altro Stato membro per la designazione del proprio campione nazionale, si deve escludere la possibilità di assegnare il titolo di campione nazionale a un cittadino di un altro Stato membro<sup>372</sup>. Questi, tuttavia, può partecipare alla gara senza che la sua prestazione sia però contemplata per l'assegnazione del titolo, come già avviene per alcune discipline quali lo sci e la scherma<sup>373</sup>.

---

<sup>372</sup> “Con riferimento alla selezione degli atleti destinati a partecipare a grandi competizioni e tornei internazionali, quali i Campionati mondiali, europei e i Giochi olimpici, l'interrogativo posto dal Tribunale di Namur, apparentemente finalizzato a far emergere macroscopiche violazioni del divieto di discriminazione fondate sulla cittadinanza, ad un attento esame si rileva privo di rilevanza. La selezione, qualitativa e quantitativa, degli atleti destinati a partecipare alle competizioni internazionali da parte delle federazioni nazionali dei singoli Stati, infatti, mira esclusivamente ad individuare, all'interno di ciascuno Stato, gli atleti in grado di meglio rappresentare quest'ultimo nei confronti degli altri Stati”. B. NASCIMBENE-S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., p. 28.

<sup>373</sup> Si veda come esempio il regolamento della FIS in con particolare riguardo all'articolo 3, Partecipazione schermidori di nazionalità non italiana all'attività agonistica nazionale, interregionale e regionale (Disposizioni per lo svolgimento dell'attività agonistica e pre-agonistica). Possono partecipare anche gli schermidori di nazionalità non italiana tesserati alla FIS da almeno tre mesi. Gli atleti non tesserati alla FIS, ma appartenenti a Federazioni estere con le quali la FIS abbia stipulato accordi internazionali, possono partecipare all'attività agonistica nazionale, interregionale e regionale purché iscritti alla competizione direttamente dalla Federazione d'appartenenza; questi ultimi, peraltro, possono partecipare a tutte le competizioni ufficiali del calendario FIS solo nel caso in cui la nazione d'appartenenza dell'atleta non occupi una delle prime 16 posizioni del ranking FIE a squadre d'arma, e delle fasi finali di Campionato Nazionale delle categorie Cadetti, Giovani e Assoluti. I suddetti atleti concorrono comunque al calcolo delle percentuali dei qualificati. Nell'ambito della medesima stagione agonistica non è consentito agli atleti di prendere parte alle prove ufficiali del calendario agonistico nazionale in rappresentanza di due o più Federazioni diverse. Gli schermidori italiani che hanno una seconda o plurima nazionalità possono partecipare all'attività agonistica, ma possono vincere il titolo italiano individuale solo nei casi che non abbiano partecipato nell'ultima e nella corrente stagione agonistica ai Campionati della seconda Nazione o che l'abbiano rappresentata in campo internazionale. Alle prove del programma del Gran Premio Giovanissimi possono partecipare gli schermidori non italiani, purché tesserati alla F.I.S. da almeno tre mesi o appartenenti a Federazioni estere con le quali la FIS abbia stipulato accordi internazionali (senza alcun vincolo), nonché gli atleti tesserati per Società della Repubblica di San Marino e dello Stato di Malta. La partecipazione alla fase nazionale del Gran Premio Giovanissimi è consentita ai soli atleti stranieri tesserati alla FIS da almeno tre mesi e che ne abbiano acquisito il diritto secondo i criteri applicabili agli atleti italiani. Al campionato italiano Under 23 ed al torneo Under 14 possono partecipare anche gli schermidori di nazionalità non italiana non tesserati FIS e non necessariamente appartenenti a Federazioni estere con le quali la FIS abbia stipulato accordi internazionali. A seguito degli accordi intercorsi tra la F.I.S. e le Federazioni di Scherma Sammarinese e di Malta, gli atleti tesserati per Società della Repubblica di San Marino e dello Stato di Malta possono partecipare a tutte le competizioni nazionali ed a quelle territoriali rispettivamente dell'Emilia Romagna e della Sicilia. Nel caso di vittoria di uno schermidore

### **3.4 Il caso Deliège e il diritto di autoregolamentazione.**

Importanti, dunque, furono gli anni successivi alla sentenza Bosman, poiché segnarono l'evoluzione dei rapporti tra lo sport e il diritto dell'Unione europea. Fu proprio in quel periodo, infatti, che si è assistito ad *“un ampliamento del dibattito in ordine al problema della compatibilità con il diritto comunitario dei regolamenti delle Federazioni, che disciplinano i vari profili delle attività sportive, con specifico riferimento agli atleti dilettanti e agli sport individuali”*<sup>374</sup>. E la sentenza della Corte di giustizia in data 11 aprile 2000, nel c.d. Caso Deliège<sup>375</sup>, si è occupata proprio di uno sport individuale.

L'attrice, nella causa che aveva dato luogo al rinvio pregiudiziale, era una judoka che, nonostante gli eccellenti risultati ottenuti nella sua specialità, la categoria dei pesi inferiori a 52 kg, (campionessa di Belgio, campionessa d'Europa e campionessa del mondo nella classe di atlete al di sotto dei 19 anni), sosteneva che dal 1992 i responsabili della federazione nazionale di Judo le avessero ostacolato l'evolversi della sua carriera<sup>376</sup>. Poiché anche per la gara internazionale di categoria A di Parigi del febbraio 1996 vennero scelte due atlete che, secondo la parte attorea, avevano ottenuto risultati meno brillanti,

---

non italiano, il titolo di Campione italiano, quello di vincitore della Coppa Italia ed i titoli Territoriali (Campione Regionale/Zonale), sono assegnati al miglior classificato tra quelli italiani.

<sup>374</sup> R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, loc. cit., p. 172.

<sup>375</sup> Corte di giustizia, 11 aprile 2000, Christelle Deliège c. Ligue Francophone de Judo e a., cause riunite C-51/96 e C-191/97, in Raccolta p. 2549. La Corte di giustizia riunì due procedimenti C-51/96 e C-191/97, entrambi presentati dal Tribunale belga che, dopo una prima questione, nella pendenza del procedimento davanti alla Corte, per timore che fosse rigettata la domanda con ordinanza di irricevibilità, interrogò nuovamente la Corte. I procedimenti riuniti avevano ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Tribunal de première instance di Namur (Belgio) nelle cause pendenti tra: Christelle Deliège contro Ligue francophone de judo et disciplines associées asbl, Ligue belge de judo ASBL, Union européenne de judo (C-51/96) e tra Christelle Deliège contro Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL, Ligue belge de judo ASBL, François Pacquée (c-191/97).Le domande vertevano sull'applicazione degli artt. 59, 60, 66, 85 e 86 del Trattato CEE.

<sup>376</sup> Infatti, sosteneva che le fosse stata impedita la partecipazione sia ai giochi olimpici di Barcellona (1992), sia ai campionati del mondo del 1993 e anche ai campionati d'Europa del 1994. Infine, nel 1995, la judoka venne informata che non sarebbe stata preselezionata per i giochi olimpici di Atlanta e nell'aprile dello stesso anno, mentre si stava preparando per partecipare ai campionati d'Europa che si sarebbero tenuti in maggio, venne informata della propria esclusione a vantaggio di un'altra atleta. In ultimo, nel dicembre del 1995 le venne vietato di partecipare al torneo internazionale di categoria A di Basilea.

decise di adire il Tribunale di Namur, il quale sottopose la seguente domanda pregiudiziale alla Corte di giustizia:

*“Se una regolamentazione che imponga ad un atleta professionista, semiprofessionista o candidato a divenire tale di essere in possesso di un'autorizzazione o di una selezione da parte della propria federazione nazionale per poter prendere parte ad una competizione internazionale e che preveda contingenti nazionali di partecipazione o competizioni analoghe sia o no contraria al Trattato di Roma ed in particolare agli artt. 59-66, 85 e 86 del medesimo”<sup>377</sup>.*

In un secondo tempo lo stesso Tribunale belga integrò la domanda pregiudiziale con il seguente quesito:

*“Se il fatto di imporre ad uno sportivo professionista, semi-professionista o candidato a divenir tale di essere in possesso di un'autorizzazione della propria federazione nazionale per poter partecipare ad una competizione internazionale in cui non sono in gara squadre nazionali sia contrario o meno al Trattato di Roma ed in particolare agli artt. 59, 85 e 86 di tale Trattato”<sup>378</sup>.*

Prima di analizzare nel merito la sentenza, è interessante cercare di capire se anche lo sport individuale possa o meno rientrare nell'ambito delle competenze dell'Unione.

*“In via di approssimazione, l'espressione sport individuali si riferisce alle attività sportive svolte dagli atleti a titolo personale, nelle quali il risultato finale dipende direttamente e unicamente dalla qualità della prestazione del singolo atleta. A seconda dei casi si potrà assistere a un confronto diretto tra due atleti (come nel tennis) ovvero tra più atleti simultaneamente (come nel golf)”<sup>379</sup>.* Tuttavia, tale definizione non pare esaustiva, considerato che vi sono alcune discipline che possono presentarsi sia come

---

<sup>377</sup> Cfr. punto 16 della sentenza della Corte di giustizia, 11 aprile 2000, Crhristelle Delière c. Ligue Francophone de Judo e a., cause riunite C-51/96 e C-191/97.

<sup>378</sup> Cfr. punto 22 della sentenza della Corte di giustizia, 11 aprile 2000, Crhristelle Delière c. Ligue Francophone de Judo e a., cause riunite C-51/96 e C-191/97.

<sup>379</sup> S. BASTIANON, *Il diritto comunitario e la libera circolazione degli atleti alla luce di alcuni recenti sviluppi della giurisprudenza*, loc. cit., pp. 901 ss.

sport individuali sia come sport di squadra, come ad esempio la scherma o il tennis<sup>380</sup>. Dunque il fatto che uno sport sia individuale non può giustificare una sottrazione *tout court* dello stesso alle norme comunitarie<sup>381</sup>. Infatti, come già più volte ricordato, in generale l'unico requisito che serve affinché lo sport possa essere disciplinato dal diritto comunitario è che esso si configuri quale attività economica *ex art. 2* del Trattato, senza che rilevi se sia uno sport individuale o di squadra. Del resto vale lo stesso criterio già ampiamente sviluppato nel caso *Walrave*, dove si era evidenziato che, laddove l'attività sportiva costituisca un'attività economica, nessuna rilevanza può essere attribuita al fatto che l'atleta si presenti come un lavoratore subordinato o come un prestatore di servizi, poiché l'esistenza di un legame contrattuale non può in alcun modo giustificare un'interpretazione che limiti la sfera di applicazione del principio della libera circolazione. Infatti, una volta soddisfatto il requisito dell'economicità, ciò che poi varia è solo la norma che di volta in volta si può applicare al caso concreto. Così, per esempio, *“l'art. 48 in caso di atleti legati ad una squadra o ad una federazione da un contratto ovvero l'art. 59 in caso di atleti che svolgono attività senza vincolo contrattuale”*<sup>382</sup>.

Così la Corte, al punto 56, ha ricordato che *“a questo proposito occorre constatare che le attività sportive e, in particolare, la partecipazione di un atleta ad alto livello ad una competizione internazionale possono comportare la prestazione di diversi servizi distinti, ma strettamente connessi, che possono rientrare nell'ambito dell'applicazione*

---

<sup>380</sup> Prendendo ad esempio il tennis, sport più popolare e più seguito della scherma, è facile capire che quando il singolo giocatore partecipa al torneo di Wimbledon si è di fronte ad uno sport individuale, quando invece lo stesso giocatore partecipa alla Coppa Davis il gioco del tennis passa da sport individuale a sport di squadra.

<sup>381</sup> *“In primo luogo, occorre affermare che il carattere in linea di principio dilettantistico del judo, dedotto dalle federazioni belghe e dalla maggior parte degli Stati membri, non è sufficiente per escludere il caso della signorina Deliège dal campo di applicazione degli artt. 59 e seguenti del Trattato. La natura economica o meno dell'attività dell'atleta va ricercata negli elementi concreti che definiscono tale attività e non nelle dichiarazioni delle federazioni sportive relative all'immagine del judo al giorno d'oggi. Anche volendo ammettere che la volontà attuale dei dirigenti di tale sport sia di conservarne il carattere dilettantistico e di eliminare qualsiasi tipo di professionismo, ciò non significa che, in determinati casi, la pratica del judo, considerata dal punto di vista del diritto comunitario, non possa essere qualificata come attività economica”*. Punto 26 delle Conclusioni dell'Avvocato generale Cosmas del 18 marzo 1999.

<sup>382</sup> S. BASTIANON, *op. ult. cit.*, loc. cit., pp. 901 ss.

dell'art. 59 del Trattato anche se taluni di questi servizi non sono pagati da coloro che ne fruiscono (v. sentenza 26 aprile 1988, causa 325/85, *Bond van Adverteerders e a.*, Racc. pag. 2085, punto 16)<sup>383</sup>. Ed infatti l'atleta Deliège aveva ricevuto sussidi da parte della Comunità francese del Belgio e dal Comitato olimpico belga, oltre che introiti corrisposti direttamente da un istituto bancario e da un costruttore di automobili in forza di contratti di sponsorizzazione. Così, *“il fatto che, in uno sport ritenuto «dilettantistico», un atleta ottenga sistematicamente, proprio in virtù del livello dei suoi risultati, aiuti sotto forme diverse da parte di enti responsabili dell'organizzazione di tale sport, e che tali aiuti gli consentano di dedicarsi alla carriera sportiva in modo e a condizioni equivalenti a quelle di un professionista -in altri termini, permettendogli di guadagnarsi da vivere continuando la sua attività sportiva- milita a favore di una distinzione tra tale atleta e gli altri (puramente dilettanti) che praticano la stessa attività. Questo atleta fa parte di una categoria specifica, quella che potremmo definire degli «atleti non dilettanti di alto livello». Tale categoria specifica può giovare delle garanzie che il diritto comunitario riconosce ai lavoratori o ai prestatori di servizi”*<sup>384</sup>.

In conclusione, si può dedurre che la Corte abbia ritenuto che, per considerare un'attività rilevante per il diritto comunitario, fosse necessaria l'esistenza di uno stretto legame tra l'aspetto puramente sportivo e quello economico dell'attività stessa. Così, ogni

---

<sup>383</sup> Ed è la stessa Corte che al punto 57 fa un esempio per chiarire meglio quello che la stessa ha stabilito. Infatti si legge: *“A mo' d'esempio, l'organizzatore di una siffatta competizione offre all'atleta la possibilità di esercitare la sua attività sportiva misurandosi con altri concorrenti e, correlativamente, gli atleti, con la loro partecipazione alla competizione, permettono all'organizzatore di produrre uno spettacolo sportivo al quale il pubblico può assistere, che emittenti di programmi televisivi possono ritrasmettere e che può interessare quanti intendono inviare messaggi pubblicitari nonché sponsor. Inoltre, l'atleta fornisce ai propri sponsor una prestazione pubblicitaria che trova il suo supporto nell'attività sportiva in sé stessa”*.

<sup>384</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Cosmas del 18 marzo 1999.

L'Avvocato generale nel definire la categoria degli atleti non dilettanti, la cui attività è disciplinata dagli artt. 59 e seguenti del Trattato, ricorda dei criteri di delimitazione della categoria che possono avere carattere obiettivo o soggettivo. Per quanto riguarda il carattere obiettivo: la pratica dello sport, considerata obiettivamente, deve essere assimilata a quella di una professione, deve, inoltre, costituire il perseguimento sistematico delle risorse necessarie alla propria sussistenza e queste condizioni devono durare per un certo lasso di tempo. Per quanto riguarda il carattere soggettivo è, invece, la volontà dell'atleta di fare la propria attività una fonte di reddito.

volta in cui la partecipazione di un'atleta ad una competizione sportiva possa trascendere dal mero aspetto agonistico, rilevando anche una propria valenza economica, tale rilievo conferma la dimensione economica dell'evento e quest'ultimo, come tale, viene configurato come un'attività economica<sup>385</sup>.

Si può dedurre, dunque, che secondo la Corte, quel che rileva non è soltanto la situazione economica del singolo atleta, quanto “*il più vasto contesto socio-economico di riferimento all'interno del quale si colloca un determinato evento sportivo e, più in generale, la pratica di una determinata disciplina sportiva*”<sup>386</sup>.

Per quanto riguarda il primo quesito posto alla Corte, la dottrina pare unanime<sup>387</sup> nel considerare che in questo caso non possa affermarsi che il principio della libera prestazione di servizi porti all'eliminazione di ogni normativa delle federazioni sportive diretta a regolamentare la selezione degli atleti, considerato che i criteri e i modi di selezione di un atleta sono scelte discrezionali fatte dalle stesse federazioni su decisione di allenatori e tecnici sportivi. Infatti, ammettere, come sembra supporre il Tribunale di Namur, la legittimità solo di quelle procedure di selezione basate su criteri certi di idoneità e comportamento, che comporterebbero la scelta dell'atleta in base a una valutazione comparatistica obiettiva dei suoi meriti in rapporto con altri atleti concorrenti, significherebbe esautorare completamente i tecnici sportivi e le loro scelte. Che questo non sia l'orientamento della Corte appare dalle sentenze *Walrave, Donà e Bosman*, nelle quali la Corte ha sempre riconosciuto che le norme comunitarie sulla

---

<sup>385</sup> “*Al contrario, qualora l'evento sportivo presenti unicamente una rilevanza sportiva, costituendo esclusivamente un momento di confronto degli atleti, il semplice fatto che un atleta disponga di uno sponsor, dal quale riceve introiti, non vale ad attribuire all'attività svolta la qualifica di attività economica*” cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, loc. cit., p. 176.

“*The Court noted that for sport to constitute economic activity, it need not be directly remunerated. Sponsorship and other income outside the sporting structure may therefore serve to qualify the sport as economic*”. In R. PARRISH-S. MIETTINEN, *op. cit.*, loc. cit., p. 90.

<sup>386</sup> Le stesse parole si ritrovano sia in R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, loc. cit., p. 176 sia in B. NASCIBENE-S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., p. 37; nello stesso senso anche M. CASTELLANETA, *Le discipline sportive nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Dir. Comm. sc. Int.*, 2001, pp. 223-224.

<sup>387</sup> R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, loc. cit., p. 175; B. NASCIBENE-S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., p. 31; S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., pp. 901 ss.; N. PARISIS-M. S. FERNANDEZ, *Le sportif individuel au regard de l'arrêt Bosman*, in *RMUE*, 1996, p. 138 ss.

libera circolazione delle persone e dei servizi non ostano a normative o prassi aventi ad oggetto elementi puramente sportivi, in totale assenza di ogni aspetto economico.

In ordine viceversa al secondo quesito pregiudiziale le considerazioni puramente sportive risultano recessive, pur nel rispetto dell'esigenza di garantire uno standard qualitativo e tecnico dell'evento sportivo.

E al riguardo si potrebbe pensare di introdurre per ogni sport individuale, analogamente a quanto già è previsto in altri sport quali il tennis, il golf, la scherma e il ciclismo, l'obbligo di redigere una classifica di rendimento, basata su indici statistici vari, che consenta di stabilire in anticipo quali sono gli atleti che hanno il diritto di partecipare a un determinato torneo. Per garantire invece lo standard tecnico, o a volte per attirare il pubblico e i mass-media, si può prevedere la possibilità per gli organizzatori di inviare un certo numero di atleti indipendentemente dai risultati ottenuti attraverso l'utilizzo delle c.d. *wild cards*<sup>388</sup>.

---

<sup>388</sup> N. PARISIS-M. S. FERNANDEZ, *op. ult. cit.*, loc. cit., p. 138, i quali rilevano che “*dans les tournois de tennis regroupés dans l'ATP Tour un système de classement des joueurs permet de déterminer avant chaque tournoi quels sont les joueurs qui ont le droit d'y participer. En outre, les organisateurs ont la possibilité d'inviter certains joueurs qui seraient mal classés (wild cards), mais qui par d'autres mérites, parfois subjectifs, peuvent intéresser le public ou les médias*”.

Di avviso completamente opposto M. COCCIA, *La sentenza Bosman: summum ius, summa iniuria?*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1996, p. 653, secondo il quale: “*quando, in riferimento agli sports individuali, si afferma seriamente che costituiscono ostacoli alla libera circolazione sia le norme sportive che limitano il numero di atleti che ogni Paese può allineare nelle gare internazionali sia quelle che riservano alle federazioni nazionali la selezione degli atleti per tali gare e, coerentemente, si sostiene che la partecipazione ai tornei internazionali, al fine di rispettare il Trattato CE, dovrebbe essere stabilita sulla base non di scelte discrezionali dei tecnici delle varie federazioni nazionali, ma di classifiche computerizzate dei vari atleti del tipo di quella della ATP nel tennis, emerge in modo preoccupante una idiosincrasia culturale di tipo neo-hegeliano per qualsiasi forma di auto-organizzazione sociale non regolata e controllata direttamente dalle istituzioni di governo (in questo caso, governo europeo)*”.

E, infatti, è stato sottolineato che “*se non si vuole ridurre l'intero fenomeno sportivo ad un evento economico, è indispensabile che il potere discrezionale che rende un sistema di selezione degli atleti (oggettivamente rigido) sufficientemente elastico per poter funzionare correttamente, sia riconosciuto non solo agli organizzatori delle manifestazioni sportive (spesso più interessanti allo sport in quanto business), ma anche e soprattutto ai tecnici e alle federazioni. Se così non fosse, infatti, la decisione di un allenatore avventato di selezionare per una gara internazionale l'atleta arrivato secondo ai campionati nazionali perché appare al momento più in forma del primo arrivato, non potrebbe in alcun modo essere difesa, ancorché pienamente giustificata da un punto di vista autenticamente sportivo*”. Cfr. B. NASCIMBENE-S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., p. 33; M. COCCIA, *op. cit.*, loc. cit., p. 654, nota 12.

A prescindere da tali considerazioni, rileva evidenziare che la Corte ha incentrato la sua attenzione sulle norme federali che impongono un limite al numero degli atleti della stessa nazionalità che possono partecipare alle competizioni internazionali.

Bisogna infatti considerare che, accanto a competizioni di base a cui tutti i tesserati possono accedere, vi sono competizioni di livello sempre più elevato (provinciale, regionale, interregionale, nazionale ed internazionale) a cui solo i migliori, che si sono qualificati attraverso le varie gare di selezione, possono partecipare. Tale sistema fa sì che alle competizioni di livello nazionale, alle quali si giunge attraverso una preselezione regionale, rimangano esclusi atleti che sono stati eliminati a livello regionale, ma che sono più forti di altri atleti provenienti da regioni diverse. Tuttavia, tale meccanismo consente di mantenere un'ampia rappresentatività delle zone geografiche, evitando, però, *“l'assurda ed impossibile incombenza di far gareggiare tutti contro tutti”*<sup>389</sup>. A questo riguardo, si può ricordare come sia fondamentale la presenza dei contingenti nazionali per la partecipazione alle competizioni internazionali come i Giochi olimpici<sup>390</sup>.

La Corte ha, quindi, precisato che il compito di selezionare gli atleti destinati a partecipare a competizioni internazionali spetta alle federazioni che possono scegliere il meccanismo che ritengono maggiormente adatto. Poiché, secondo le conclusioni dell'Avvocato generale, *“alle federazioni nazionali è stato affidato un compito d'interesse pubblico, consistente nell'organizzare e promuovere gli interessi delle squadre nazionali per permettere loro di ottenere i più alti riconoscimenti internazionali...”*. Un sistema differente, che possa offrire a tutti gli atleti di poter individualmente partecipare a gare internazionali, *“significherebbe rompere l'equilibrio tra federazioni nazionali, che finirebbero per non essere più rappresentate dallo stesso numero di atleti”*<sup>391</sup>.

---

<sup>389</sup> S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., p. 901.

<sup>390</sup> Un esempio può essere quello per quanto riguarda la partecipazione alle Olimpiadi nella specialità della scherma: nelle gare individuali sono ammessi massimo tre atleti per nazione, così alle Olimpiadi di Londra 2012 la fioretista Ilaria Salvatori (oro olimpico nella gara a squadre) non ha potuto partecipare alla gara individuale, essendo la quarta italiana, nonostante fosse il numero 7 del ranking mondiale.

<sup>391</sup> Cfr. punto 72 delle Conclusioni dell'Avvocato generale Cosmas del 18 marzo 1999.

Infatti, è lo stesso diritto comunitario che riconosce<sup>392</sup> alle autorità sportive un limitato potere di autogestione e autoregolamentazione relativamente alle sole questioni non economiche connesse alla natura specifica, o per meglio dire di irrilevanza esterna, dello sport<sup>393</sup>, tant'è che l'Avvocato generale si è spinto a sottolineare come il *“perseguimento degli interessi di una rappresentativa nazionale costituisce una necessità imperativa d'interesse pubblico che, per sua natura, può giustificare restrizioni alla libera prestazione dei servizi”*<sup>394</sup>.

Per tali ragioni si è ritenuto che *“il diritto di autoregolamentazione riconosciuto allo sport sia un valore tutelato dal diritto comunitario”*. Con l'avvertenza peraltro che tale tutela vi possa essere solo se non vi siano discriminazioni o celati obiettivi di perseguimento di interessi economici.

L'Avvocato generale, dunque, riconosce nella promozione *“della dimensione sociale dello sport”* la specificità dello stesso e la giustificazione alla restrizione delle libertà tutelate dall'ordinamento europeo<sup>395</sup>.

A sua volta la Corte ha così deciso che *“una norma che imponga ad un atleta professionista o semiprofessionista, o candidato a divenir tale, di essere in possesso di un'autorizzazione o di un provvedimento di selezione della propria federazione per poter partecipare ad una competizione sportiva internazionale ad alto livello in cui non sono in gara squadre nazionali, qualora essa discenda da una necessità inerente all'organizzazione di una siffatta competizione, non costituisce di per sè stessa una restrizione alla libera prestazione dei servizi vietata dall'art. 59 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE)”*<sup>396</sup>.

---

<sup>392</sup> Sul significato di detto riconoscimento, cfr. *supra*, cap. 1, par. 1.10.

<sup>393</sup> Cfr. punto 76 delle Conclusioni dell'Avvocato generale Cosmas del 18 marzo 1999.

<sup>394</sup> Cfr. punto 84 delle Conclusioni dell'Avvocato generale Cosmas del 18 marzo 1999.

<sup>395</sup> Cfr. punto 87 delle Conclusioni dell'Avvocato generale Cosmas del 18 marzo 1999.

<sup>396</sup> La Corte, dunque, ha mantenuto la sua pronuncia in un ambito più ristretto rispetto a quello analizzato ed evidenziato dall'Avvocato generale nelle sue Conclusioni, forse *“in considerazione del fatto che l'esplicito riconoscimento di un diritto di autoregolamentazione dell'ordinamento sportivo avrebbe imposto una revisione della ben più ampia impostazione dogmatica sviluppata in relazione ai rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamenti giuridici nazionali e costruita, come è noto, su una visione di tipo monista e non dualista”*. Cfr. B. NASCIMBENE-S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., pp. 35-36; per

### 3.5 Il caso Lehtonen, già definito come “occasione persa”<sup>397</sup>, possibili altri spunti di riflessione.

A soli due giorni di distanza dalla sentenza Deliège, la Corte di giustizia si ritrovò di nuovo a stabilire la compatibilità di norme provenienti da federazioni sportive con i principi garantiti dal Trattato europeo<sup>398</sup>.

La domanda verteva sull'interpretazione degli artt. 6, 48, 85 e 86 del Trattato CE<sup>399</sup> ed in particolare: *“se siano compatibili con il Trattato di Roma le disposizioni regolamentari di una federazione sportiva che vietano ad una società di schierare in campo per la prima volta un giocatore in una competizione se esso è stato ingaggiato dopo una certa data, qualora si tratti di un giocatore professionista cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, nonostante le ragioni di carattere sportivo invocate dalle federazioni per giustificare le dette disposizioni, vale a dire la necessità di non falsare le competizioni”*<sup>400</sup>.

Il signor Lehtonen, giocatore di pallacanestro con cittadinanza finlandese, nella stagione 1995/1996 aveva giocato in una squadra che aveva partecipato al campionato finlandese e, alla fine di quest'ultimo, era stato ingaggiato dalla Castors Braine, società

---

quanto riguarda i rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamenti giuridici nazionali si veda M. CONDINANZI, *L'adattamento al diritto comunitario e dell'Unione europea*, Torino, 2003, pp. 9 ss.

<sup>397</sup> Così definita da S. BASTIANON e J. TOGNON.

<sup>398</sup> Sentenza della Corte di giustizia, 13 aprile 2000, Lehtonen, ASBL c. FRBSB, causa C-176/96, in Raccolta, p. I-2681, con la quale la Corte si pronunciò sul procedimento C-176/96 avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, proposta dal Tribunale di prima istanza di Bruxelles. Le parti in causa erano: Jyri Lehtonen, Castors Canada Dry Namur-Braine ASBL contro Fédération royale belge des sociétés de basket-ball ASBL (FRBSB).

<sup>399</sup> Già all'epoca della stesura della sentenza gli articoli erano divenuti, rispettivamente artt. 12 CE e 39 CE, artt. 81 e 82 CE.

<sup>400</sup> Cfr. punto 18 della sentenza.

*“Mentre la causa Bosman verteva sulle indennità di trasferimento che una società doveva pagare per impiegare un giocatore di un'altra società alla scadenza del contratto fra le parti, nonché sulle cosiddette clausole di nazionalità, in base alle quali le società calcistiche non potevano impiegare che un numero limitato di giocatori professionisti stranieri —con la sentenza 15 dicembre 1995 tali regole federali sono state dichiarate dalla Corte di giustizia entrambe incompatibili con l'art. 48 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 39 CE)—, nel presente caso si tratta di disposizioni che limitano nel tempo la possibilità per i giocatori di cambiare società nel caso in cui il giocatore in questione debba essere impiegato nella stagione ancora in corso”. Cfr. punto 2 delle Conclusioni dell'Avvocato generale Alber del 22 giugno 1999.*

aderente alla Fédération Royale Belge des Sociétés de Basket-Ball (FRBSB), per partecipare alla fase finale del campionato di Belgio 1995/1996. L'ingaggio fu registrato il 30 marzo 1996 presso la FRBSV, poiché il nulla-osta del giocatore era stato rilasciato il 29 marzo dalla federazione di provenienza. Il 3 aprile venne concluso il contratto. Tuttavia, il Belgio era uno di quei Paesi in cui era rimasta in vigore la vecchia disciplina che prevedeva limiti temporali diversi per il trasferimento degli atleti. Tale previsione era giustificata dalla necessità di evitare che trasferimenti tardivi potessero alterare l'equilibrio competitivo di una squadra di pallacanestro nel corso del campionato.

La normativa della federazione belga sui trasferimenti distingueva tre zone diverse a cui corrispondevano tre termini diversi entro i quali potevano essere effettuati i trasferimenti: uno per i giocatori della zona nazionale, uno per la c.d. zona europea e uno per gli Stati terzi. I giocatori comunitari, quindi, erano soggetti al termine del 28 febbraio, vincolo temporale più rigoroso di quello previsto per gli extracomunitari che era il 31 marzo. Questa differenziazione trovava la sua ragione, puramente di carattere sportivo, quando *“ciascuna squadra di pallacanestro poteva schierare al massimo uno o due giocatori stranieri (di regola statunitensi o iugoslavi), il cui apporto tecnico era tale da aumentare significativamente la “forza” della squadra,”* e quindi vi era la possibilità che *“l’indisponibilità (ad esempio per infortunio) di tali giocatori potesse in qualche modo pregiudicare la competitività della squadra”*. Per queste ragioni era stato concesso alle squadre di sostituire tali giocatori (e solo tali giocatori) fino a poco prima dell’inizio dei play off. In seguito, mutate le regole e venuto meno il limite dei giocatori cittadini di uno Stato membro tesserabili, *“si è assistito ad un progressivo affievolimento della rilevanza di tale differenziazione dei termini, a vantaggio della previsione di un termine unico”*<sup>401</sup>.

Questo fu anche l’orientamento della FIBA, ma non tutti i Paesi, come ad esempio il Belgio, cambiarono la disciplina. Così, il 5 aprile 1996 la FRBSB faceva notare alla società che, per impiegare validamente il giocatore, aveva bisogno dell’autorizzazione della FIBA e che nei suoi confronti avrebbero potuto essere adottate sanzioni, se avesse

---

<sup>401</sup> B. NASCIMBENE-S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., p. 37.

schierato l'atleta Lehtonen. Il 9 aprile la FIBA comunicava il rifiuto di procedere alla registrazione del signor Lehtonen, con la motivazione che il termine di trasferimento ad esso applicabile era scaduto il 28 febbraio 1996. Tuttavia la squadra l'aveva già schierato in campo il 6 aprile e lo schierò in campo anche dopo. La società venne sanzionata con una sconfitta tecnica e decise così, per evitare ulteriori esborsi, di rinunciare all'iscrizione ed all'impiego di Lehtonen per il resto dei play off. Nel mentre, sia il signor Lehtonen sia la società Castors Braine chiesero, con istanza di provvedimenti urgenti, al Tribunale di prima istanza di Bruxelles l'annullamento delle sanzioni inflitte alla società. Nel corso di questo giudizio, il Tribunale adì la Corte.

*“La questione sollevata dev'essere intesa come diretta sostanzialmente a stabilire se gli artt. 6 e 48 del Trattato ostino all'applicazione di norme emanate in uno Stato membro da associazioni sportive che vietino ad una società di pallacanestro di schierare in campo, in occasione di partite del campionato nazionale, giocatori provenienti da altri Stati membri qualora il trasferimento sia avvenuto dopo una certa data”*<sup>402</sup>. Per quanto riguarda l'art. 6, bisogna ricordare che esso sancisce il principio generale del divieto di discriminazione basato sulla nazionalità e si applica solo in quelle situazioni disciplinate dal diritto comunitario per le quali il Trattato non stabilisce norme specifiche di non discriminazione<sup>403</sup> e siccome *“l'art. 48 del Trattato CE rappresenta una norma speciale in materia di libera circolazione dei lavoratori, non occorre esaminare se la normativa controversa sia compatibile con l'art. 6 del Trattato CE”*<sup>404</sup>.

Per quanto concerne, invece, la rilevanza comunitaria delle norme, le parti non misero in discussione che i regolamenti delle federazioni sportive rientrassero, in via di

---

<sup>402</sup> Cfr. punto 31 della sentenza.

<sup>403</sup> Su questo punto si vedano le sentenze 10 dicembre 1991, causa C-179/90, *Merici convenzionali porto di Genova*, Racc, pag. I-5889, punto 11, e 14 luglio 1994, causa C-379/92, *Peralta*, Racc, pag. I-3453, punto 18.

<sup>404</sup> Cfr. punto 32 delle Conclusioni dell'Avvocato generale.

principio, nell'ambito dell'applicazione del diritto comunitario, nella misura in cui riguardano rapporti economici, come già sottolineato più volte dalla Corte<sup>405</sup>.

Infine, poiché le norme controverse non riguardavano l'ingaggio dei calciatori, ma la possibilità, per le società a cui appartengono, di poterli schierare in campo nelle gare ufficiali, bisogna ricordare quanto già sancito dalla Corte nella sentenza Bosman: infatti, dato che la partecipazione alle partite ufficiali *“costituisce l'oggetto essenziale dell'attività di un calciatore professionista, è evidente che una norma che limiti detta partecipazione incide anche sulle possibilità d'ingaggio del giocatore interessato”*<sup>406</sup>. Tuttavia, nella stessa sentenza Bosman, la Corte ha affermato che gli ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori sarebbero compatibili con il Trattato solo se e nella misura in cui essi siano volti a perseguire *“uno scopo legittimo compatibile con il Trattato e fossero giustificati da imperiosi motivi d'interesse pubblico. Anche in tale ipotesi, però, la loro applicazione dovrebbe essere idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non dovrebbe eccedere quanto necessario per farlo”*<sup>407</sup>.

Così, le sopra indicate condizioni, che pure non riguardavano in via diretta il trattamento economico, ma l'aspetto sportivo della prestazione, andavano comunque a incidere nell'attività principale del giocatore. Infatti influivano sulle possibilità di ingaggio e, di conseguenza, sulle future possibilità di poter stipulare nuovi contratti di lavoro<sup>408</sup>.

Diventa quindi rilevante accertare se la norma in questione della federazione belga, che ostacolava la libera circolazione dei lavoratori fosse o meno giustificata dal fine di tutelare la competizione sportiva da possibili manipolazioni. Come sottolinea lo stesso Avvocato generale nelle sue conclusioni, il fatto che nel campionato di calcio inglese i

---

<sup>405</sup> Cfr. sentenze 12 dicembre 1974, causa C-36/74, Walrave et Koch (Racc. pag. 1405, punti 4-10), e 14 luglio 1976, causa C-13/76, Gaetano Dona (Racc. pag. 1333, punti da 14-16).

<sup>406</sup> Cfr. punto 50 della sentenza.

<sup>407</sup> Cfr. punto 57 delle Conclusioni dell'Avvocato generale.

<sup>408</sup> Infatti *“i calciatori e gli sportivi professionisti in genere sono come gli attori e gli artisti; necessitano di giocare per poter mantenere la condizione fisica, il clima agonistico e, soprattutto, per poter adempiere alla primaria obbligazione: quella di svolgere la propria prestazione”* cfr. J. TOGNON, *op. cit.*, in J. TOGNON-A. STELITANO, *op. cit.*, loc. cit., p. 172.

termini di trasferimento fossero stati abrogati dimostrava come essi non fossero necessari. Tant'è che la stessa Corte ricorda come “*a prima vista, una siffatta disciplina dev'essere considerata eccedente quanto necessario per conseguire lo scopo perseguito*”.

Nel caso specifico infatti era evidente come il trasferimento tra il 28 febbraio e il 31 marzo di un giocatore proveniente da una federazione della zona europea non potesse presentare rischi maggiori per la regolarità del campionato rispetto al trasferimento, durante lo stesso periodo, di un giocatore proveniente da una federazione non appartenente a detta zona. Per questi motivi, la Corte ha stabilito che “*occorre risolvere la questione sollevata, come riformulata, nel senso che l'art. 48 del Trattato osta all'applicazione di norme emanate in uno Stato membro da associazioni sportive che vietino ad una società di pallacanestro di schierare in campo, in occasione delle partite del campionato nazionale, giocatori provenienti da altri Stati membri che siano stati trasferiti dopo una certa data qualora tale data sia precedente a quella che si applica ai trasferimenti di giocatori provenienti da taluni paesi terzi, a meno che ragioni obiettive, attinenti unicamente allo sport in sé e per sé o relative a differenze esistenti tra la situazione dei giocatori provenienti da una federazione appartenente alla zona europea e quella dei giocatori provenienti da una federazione non appartenente alla detta zona, non giustifichino una simile disparità di trattamento*”<sup>409</sup>.

Tuttavia, il giudice comunitario preferì rimettere al giudice *a quo* la verifica dei possibili motivi a giustificazione di tale disparità di trattamento, così attribuendogli il potere di determinare l'incompatibilità con il Trattato, qualora ne verificasse

---

<sup>409</sup> Cfr. punto 60 della sentenza.

Puntuale la critica della dottrina: “*Seppure, dunque, da un lato, i diversi “sbarramenti” (e quindi il conseguente divieto di effettuare trasferimenti tardivi) rispondono a ragioni sportive e in ispecie all'obiettivo di non alterare la competizione lasciando una sorta di deregulation, il giudice comunitario non ha potuto che prendere atto del fatto che fosse effettivamente eccessivo che i giocatori comunitari fossero sottoposti ad un trattamento più rigoroso (e dunque “discriminatorio”) rispetto ai giocatori extracomunitari per i quali i termini di trasferimento -e quindi le occasioni di trovare un lavoro e un ingaggio- erano prorogati di un mese*”. Cfr. J. TOGNON, *op. cit.*, in J. TOGNON-A. STELITANO, *op. cit.*, loc. cit., p. 172.

l'insussistenza. Questa decisione fu definita da alcuni autori come “*un’occasione perduta*”<sup>410</sup>.

In altri termini la critica rivolta ai giudici europei è proprio quella di non aver voluto cogliere l’occasione di formulare un principio comunitario che avrebbe permesso di porre tutti i giocatori stranieri in una medesima situazione senza interferenze valutative del singolo Stato membro.

Ma, la sentenza offre altri spunti di riflessione. Dall’interpretazione dell’art.48 (ora art. 39 del TFUE), ci si potrebbe chiedere se sia o meno conforme al Trattato quanto previsto dai regolamenti UEFA per quel che riguarda la partecipazione dei calciatori, trasferiti in occasione del calcio-mercato di gennaio o del mercato estivo, alle competizioni di Champions League e di Europa League. Infatti, come regola, un giocatore non può partecipare ad una competizione UEFA per club (cioè UEFA Champions League e UEFA Europa League, ma non Supercoppa UEFA) per più di un club nel corso della stessa stagione. Eccezionalmente, tuttavia, un giocatore che è stato schierato nelle qualificazioni al primo, secondo o terzo turno di UEFA Champions League o UEFA Europa League ha il diritto di giocare in UEFA Champions League e UEFA Europa League per un altro club a partire dalla fase a gironi, a condizione che la sua ex squadra non si è qualificata per la fase a gironi delle due UEFA Champions League e UEFA Europa League. Un giocatore sostituito che non è stato messo in campo ha il diritto di giocare per un altro

---

<sup>410</sup> Se infatti la previsione di un termine più lungo per il tesseramento degli atleti stranieri era giustificata in passato dalla rigida chiusura delle frontiere, ora essendo state “*aperte le frontiere, ai giocatori comunitari degli Stati membri, la presenza degli stranieri all’interno di una squadra, seppur ancora rilevante, ha perso quel carattere assolutamente indispensabile di alcuni anni fa, quando un solo giocatore straniero era in grado di fare la differenza; tanto è vero che sia a livello internazionale, sia a livello di alcune federazioni nazionali, è ormai previsto un unico termine di tesseramento dei giocatori*”. Per questi motivi, una sentenza più puntuale ed esaustiva *avrebbe potuto* da un lato, *giustificare la previsione di termini di tesseramento più lunghi per gli stranieri in virtù di quelle ragioni storiche autenticamente sportive cui si è fatto riferimento; dall’altro, preso atto del mutato contesto sportivo e della diminuita rilevanza degli stranieri in seno alle singole squadre, di ritenere anacronistica siffatta differenziazione temporale, e quindi dichiarare incompatibile con il diritto europeo l’esistenza di differenti termini di tesseramento degli atleti a seconda della loro nazionalità*”. B. NASCIMBENE-S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., p. 39.

club concorrente nella UEFA Champions League o UEFA Europa League nel corso della stessa stagione.

Nella stagione 2010/2011 vennero apportate alcune modifiche al regolamento UEFA ed in particolare è stato previsto che sia possibile per un calciatore cambiare squadra dopo la fase a gironi (quindi durante il c.d. mercato invernale) purché l'ex club non giochi o sia stato eliminato nella stessa competizione del nuovo club<sup>411</sup>. Queste regole sono limitate ai giocatori che siano letteralmente "scesi in campo", ovvero che siano stati inseriti nella lista di gara (almeno una volta) o come titolari o come riserve poi entrate in gioco. Infatti chi non è stato inserito nelle liste UEFA, o anche se inserito è sempre rimasto in tribuna o in panchina senza mai entrare in campo, può tranquillamente giocare con la nuova squadra<sup>412</sup>.

Il fatto, dunque, che solo in determinate e limitate condizioni un giocatore, che abbia già partecipato ad una competizione europea, possa continuare a giocare con un'altra squadra potrebbe essere considerato, secondo i principi interpretativi della Corte di giustizia, come una restrizione alla libertà di circolazione. Infatti se un calciatore possa o non possa giocare in una competizione europea è questione che influisce sia sulla volontà della società di comprarlo, sia sull'ingaggio del giocatore stesso. E su tal punto è

---

<sup>411</sup> Questo dunque vuol dire che dalla stagione 2010/2011 un giocatore può essere utilizzato in Champions League se l'ex suo club abbia giocato solo in Europa League, ed invece può essere utilizzato in quest'ultima competizione solo se il suo ex club abbia giocato solo in Champions, ma non sia stato eliminato al terzo turno di qualificazione, negli spareggi o sia giunto terzo nel suo gruppo nella fase a gironi.

<sup>412</sup> È interessante ricordare, a questo proposito, l'errore che fece la dirigenza nerazzurra nell'inserire Forlan nella lista dei calciatori da presentare alla UEFA per la partecipazione alla Champions League dell'anno 2011-2012. Infatti, Diego Forlan, inserito nella lista Champions dell'Inter, era stato prelevato in agosto dall'Atletico Madrid, dopo che il club spagnolo aveva già disputato due incontri preliminari di Europa League e si era qualificato. A fronte di ciò la UEFA ritenne impossibile per l'uruguayano la partecipazione alla citata competizione con la maglia nerazzurra per quell'anno.

Subito così venne portata sotto inchiesta la situazione di Nocerino, giocatore appena acquistato dal Milan, che aveva già disputato con la maglia del Palermo le qualificazioni in Europa League. Tuttavia, la situazione del milanista era diversa, poiché il Palermo era stato eliminato dalla competizione e quindi secondo il regolamento UEFA il giocatore era "libero" di poter giocare in Europa senza alcuna restrizione.

Le conseguenze per l'Inter furono decisamente pesanti: infatti Moratti, presidente dell'Inter, che non era a conoscenza dei limiti del nuovo acquisto, fu di fatto impedito di poter ottenere uno sconto sul giocatore o addirittura di decidere di ingaggiarne un altro.

interessante ricordare che la Corte, già nella sentenza *Bosman* e nel caso *Lehtonen*, aveva ritenuto che la partecipazione alle partite ufficiali “*costituisce l’oggetto essenziale dell’attività di un calciatore professionista*”.

È indubbio che, per le squadre che partecipano ad un campionato europeo, costituiscono partite ufficiali e di estrema importanza non solo quelle del campionato interno, ma anche e soprattutto quelle appartenenti alla competizione europea. Tuttavia, si potrebbe eccepire che la Corte ha ritenuto legittimi quegli ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori nella misura in cui essi perseguano “*uno scopo legittimo compatibile con il Trattato e fossero giustificati da imperiosi motivi d’interesse pubblico. Anche in tale ipotesi, però, la loro applicazione dovrebbe essere idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non dovrebbe eccedere quanto necessario per farlo*”<sup>413</sup>.

Un motivo di interesse pubblico potrebbe essere quello di non alterare l’andamento del campionato. Tuttavia il fatto che nei campionati nazionali questa regola non sia prevista dimostra che essa non è necessaria.

In conclusione nonostante la questione non sia mai stata posta davanti agli organi di giustizia europea, una più approfondita analisi dei principi contenuti nelle già analizzate sentenze, potrebbe essere uno spunto di riflessione per la UEFA ad un’analisi più attenta dell’attuale disciplina.

### **3.6 Le norme anti-doping e il caso Meca-Medina e Majcen: possibilità che una norma “puramente sportiva” possa essere valutata attraverso le norme del diritto UE.**

La sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2006, il c.d. caso Meca-Medina e Majacen<sup>414</sup>, è di particolare importanza sia dal punto di vista processuale, sia dal punto di vista sostanziale.

---

<sup>413</sup> Cfr. punto 104 della sentenza *Bosman*.

<sup>414</sup> Sentenza della Corte di giustizia, 18 luglio 2006, C-519/04P, in Raccolta, p. I-6991.

Sotto il primo profilo, è stata la prima volta in cui la Corte ha avuto la possibilità di pronunciarsi in ambito sportivo a seguito di un'impugnazione presentata contro una sentenza del Tribunale di Primo grado<sup>415</sup>, anziché in via pregiudiziale come era accaduto nei casi precedenti.

Sul piano sostanziale, la pronuncia ha portato un'evoluzione importante nella giurisprudenza dell'Unione, arrivando a stabilire la possibilità per una norma puramente sportiva (o ritenuta tale) di essere assoggettata alla disciplina di diritto europeo sulla concorrenza<sup>416</sup>.

Ai fini della comprensione della sentenza in oggetto è utile ricordare i fatti che hanno causato la controversia.

I Sigg. Meca-Medina e Majcen erano due atleti professionisti di nuoto a lunga distanza e, in occasione delle competizioni di Coppa del mondo, in data 31 gennaio 1999 risultarono positivi al test contro il nandrolone (un anabolizzante)<sup>417</sup>. Per questo motivo, inizialmente, erano stati sospesi per un periodo di quattro anni dal Doping Panel<sup>418</sup> della

---

<sup>415</sup> In tal senso si veda M. WATHELET, *L'arrêt Meca-Medina et Majen: plus qu'un coup dans l'eau*, in *Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 2006/41, p. 1799.

<sup>416</sup> “*In questo senso si chiarisce la portata rivoluzionaria di tale sentenza in quanto essa introduce un concetto innovativo nei rapporti tra sport e diritto comunitario; in altri termini, con la sentenza Meca-Majcen l'istituzione di Lussemburgo limita fortemente le pretese delle federazioni internazionali di “sfuggire” al diritto comunitario, costringendo finalmente le federazioni sportive a dar prova di moderazione sia nell'adozione dei loro regolamenti, sia nella loro applicazione*”. In G. GLIATTA, *Sentenza C-519P-18/07/2006 David Meca-Medina, Igor Majcen compatibilità tra le regole per il controllo antidoping e le norme comunitarie in materia di concorrenza e di libera prestazione dei servizi*, in *giustiziasportiva.it*, 2006, III, p. 4.

<sup>417</sup> Per un quadro più completo in materia di doping si veda J.C. LAPOUBLE, *L'europe et le dopage*, in *Revue des Affaires Européennes*, 2001-2002/3, p. 390.

<sup>418</sup> Le sanzioni vengono irrogate dal Comitato anti-doping (Doping Panel) della FINA (Federazione internazionale di nuoto), le cui decisioni possono essere oggetto ricorso in appello dinanzi al Tribunale Arbitrale dello Sport secondo la regola DC 8.9 (Doping Control Rules- Regole per il controllo anti-doping).

FINA<sup>419</sup> l'8 agosto 1999, decisione che era stata anche confermata dal TAS<sup>420</sup> il 29 febbraio 2000. Successivamente, però, grazie all'ulteriore conoscenza scientifica sulla sostanza, venne accolta dal TAS la richiesta di riesame e la sanzione venne ridotta di due anni.

In seguito, il 30 maggio 2001, gli atleti depositarono una denuncia presso la Commissione europea per la violazione degli artt. 81 e 82 CE di alcune disposizioni regolamentari adottate dal CIO e quindi applicate dalla FINA.

Con decisione datata 1 agosto 2002<sup>421</sup>, la Commissione respinse la denuncia dei ricorrenti, poiché a suo avviso la regolamentazione sulle sostanze dopanti non rientrava nell'ambito del divieto previsto dagli artt. 81 e 82 CE<sup>422</sup>. Giunse a tale conclusione, poiché

---

<sup>419</sup> La Federazione internazionale di nuoto, conosciuta anche come *Fédération Internationale de Natation* quale sua denominazione ufficiale in lingua francese, ma meglio nota con l'acronimo FINA, è l'organizzazione che promuove la pratica del nuoto in ogni sua forma e coordina l'attività agonistica internazionale del nuoto, del nuoto sincronizzato, dei tuffi e della pallanuoto.

La FINA è un'associazione di federazioni nazionali, con 202 affiliati al 2010. Ha sede a Losanna, in Svizzera. È l'organizzatrice ufficiale dei Campionati mondiali di nuoto, istituiti nel 1973.

<sup>420</sup> Il Tribunale Arbitrale dello Sport - TAS, anche noto come Comitato Arbitrale dello Sport o Camera Arbitrale Sportiva - CAS (fr. *Tribunal Arbitral du Sport*, en. *Court of Arbitration for Sport*), è una organizzazione giudiziale sportiva con sede a Losanna, Svizzera. Nato nel 1981, è stato costituito dal CIO nel 1984 con l'obiettivo di risolvere le controversie sportive di carattere transnazionale all'interno dell'ordinamento sportivo mondiale innanzi ad una istituzione arbitrale indipendente che emanasse un lodo assimilabile alla pronuncia del tribunale ordinario.

Nel 1994 una sentenza del Tribunale federale svizzero stabilì che il TAS era una vera e propria corte di arbitrato ed essa iniziò quindi a varare una serie di riforme per rendersi più indipendente dal CIO.

Dal 2003 il TAS è ufficialmente diventato indipendente dal CIO.

<sup>421</sup> Commissione europea, Bruxelles, Décision 01/08/2002, SG(2002)D/231051.

<sup>422</sup> Cfr. punto 72 della Decisione della Commissione, p. 16: "*En conclusion, la Commission considère, compte tenu de ce qui a été exposé que les règles et pratiques en cause ne tombent pas sous le coup de l'interdiction édictée e aux articles 81 et 82 du traité*". È interessante, inoltre ricordare di come, la Commissione europea avesse già avuto modo di occuparsi dello sport e le norme in materia di concorrenza. Infatti:

*"La Commissione europea aveva avuto modo di venire elaborando le linee essenziali di una propria posizione riguardo alla complessa problematica del rapporto tra attività sportive e diritto della concorrenza, sia in quanto chiamata ad operare episodicamente nei confronti delle concrete fattispecie portate alla sua attenzione dai sempre più numerosi reclami o denunce di soggetti interessati o terzi, sia in quanto chiamata a partecipare o a provvedere direttamente alla elaborazione dei documenti istituzionali che si sono appunto succeduti in materia di sport nell'arco temporale compreso tra il 1999 e il 2004 e che si sono ricordati in precedenza. [...] In ultima analisi, quindi, secondo la elaborazione della Commissione, le attività sportive, nella misura in cui presentino le caratteristiche di attività economiche, qualunque sia l'ambito territoriale di svolgimento (purché in grado di riflettersi sugli scambi tra gli Stati membri) e il piano organizzativo di riferimento (cioè associativo o federativo), non possono godere di un'esonazione generale dai principi e dalle regole comunitarie in materia di concorrenza, toccando gli interessi di una variegata moltitudine di soggetti anche esterni al settore e*

riteneva che la regolamentazione riguardante il controllo anti-doping fosse inerente ai soli obiettivi intesi a preservare da un lato l'integrità dello sport, e quindi della competizione, dall'altro lato la salute degli atleti: sicché detta disciplina non poteva essere sottoposta ai divieti dell'ordinamento comunitario<sup>423</sup>.

---

*operanti a diversi livelli del relativo mercato, ma solo di eccezioni specificamente verificate; più in particolare, nel mercato rilevante che si è venuto formando con l'intensificazione della valenza economica delle attività stesse, le libertà fondamentali garantite dal principio dell'economia di mercato aperto e concorrenziale "non ostacolano le misure regolamentari delle associazioni sportive a condizione che dette misure siano obiettivamente giustificate, non discriminatorie, necessarie e proporzionali" rispetto agli obiettivi propri che sostanziano la "specificità dello sport", orientati alla salvaguardia del principio della parità delle opportunità nelle competizioni e dell'incertezza dei risultati. In questo quadro, nel documento ora preso in esame, il doping viene considerato come fenomeno "antinomico" rispetto allo sport; il doping (cui pure la Commissione ha dedicato una coeva ed apposita Comunicazione) deve essere oggetto di misure di contrasto, misure che possono contribuire a "rafforzare la sicurezza giuridica delle attività sportive e della loro funzione sociale nel quadro comunitario", ma che paiono come tali estranee ai conflitti di ordine economico ai quali le pratiche sportive e in specie la funzione regolatoria esercitata dalle istituzioni sportive danno sempre più frequentemente origine". In A. MASSERA, *Lo sport e il principio della parità delle armi, tra politiche antidoping e diritto della concorrenza*, loc. cit., p. 175.*

<sup>423</sup>*L'appréciation de la compatibilité des règles antidopages avec l'article 81 du Traité implique un examen visant à déterminer si, dans le contexte juridique et économique où elles sont mises en oeuvre, leur objet ou effet est de restreindre ou de fausser la concurrence. (...) S'agissant de la définition du dopage (...) on peut d'emblée affirmer que ces règles n'ont pas pour objet de restreindre ou de fausser la concurrence à l'intérieur du marché commun. Il s'agit d'instruments destinés uniquement à combattre le dopage. La Commission (...) estime que le seul but de ces règles est d'assurer l'identification et la sanction des athlètes dont les comportements contreviennent aux obligations auxquelles ils sont assujettis concernant l'abus de substances prohibées et l'emploi de méthodes interdites. (...) Les règles définissant le dopage (...) empêchent d'exercer leur sport et d'exercer ou d'attirer les activités économiques y afférentes comme le sponsoring. Ces règles pourraient donc avoir pour effet de limiter la liberté d'action de l'athlète qui pourrait être qualifié d'entreprise au sens de l'article 81 du Traité. Cependant, une limitation de la liberté d'action n'est pas nécessairement une restriction de concurrence au sens de l'article 81, car une telle limitation peut être inhérente à l'organisation et au bon déroulement de la compétition sportive. (...) En effet, aux fins de l'application de cette disposition à une cas d'espèce, il y a lieu tout d'abord de tenir compte du contexte globale dans le quel la décision de l'association d'entreprises en cause a été prise ou déploie ces effets (...) de ses objectifs, liés en l'occurrence à la nécessité de concevoir des règles d'organisation, de qualification, de déontologie, de contrôle et de responsabilité qui procurent la nécessaire garantie d'intégrité et d'expérience aux consommateurs finaux des services juridiques et à la bonne administration de justice. (...) Le contexte globale dans le quel une décision a été prise et déploie ses effets doit être pris en compte. Pour autant qu'il y ait un effet limitant la liberté d'action des athlètes, il convient d'examiner si les règles antidopage aussi bien celles établies par le C.I.O. que celles de la FINA font partie de cet ensemble (...). Comme l'ont récemment confirmé (...) la nécessité de règles antidopage dans le sport est incontestée (...) afin d'éviter des états ou disciplines "paradis" pour les athlètes ayant recours à des substances dopantes. L'objectif général des règles antidopage est de lutter contre le dopage en vue d'un déroulement loyal de la compétition sportive". Estratti dalla Decisione della Commissione, pp. 9 ss.*

Fu presentato così dai nuotatori, l'11 ottobre 2002, ricorso diretto davanti al Tribunale di primo grado per l'annullamento della sopracitata decisione della Commissione. In particolare, secondo i ricorrenti, la "*Commissione avrebbe commesso un*" primo "*errore manifesto di valutazione in fatto e in diritto ritenendo che il CIO non sia un'impresa ai sensi della giurisprudenza comunitaria*"<sup>424</sup> e un secondo "*ritenendo che la limitazione della libertà degli atleti derivante dalla regolamentazione antidoping controversa non costituisca una restrizione della concorrenza ai sensi dell'art. 82 CE, per il fatto che simile limitazione sarebbe inerente all'organizzazione ed al corretto svolgimento della competizione sportiva e non eccederebbe quanto necessario per conseguire l'obiettivo della lotta al doping. La Commissione avrebbe*" inoltre "*male applicato i criteri stabiliti dalla Corte nella sentenza 19 febbraio 2002, causa C-309/99, Wouters e a.*"<sup>425</sup>.

Secondo la Commissione, infatti, anche ad ammettere che le norme antidoping avessero natura economica, e che il CIO fosse un'associazione di associazioni nazionali ed internazionali, i criteri della sentenza Wouters<sup>426</sup> sarebbero stati rispettati, poiché i limiti imposti non andavano oltre gli obiettivi perseguiti<sup>427</sup>. E il Tribunale confermò

---

<sup>424</sup> Sentenza del Tribunale del 30 settembre 2004, causa T-313/02, punto 30.

<sup>425</sup> Cfr. punto 31 della sentenza del Tribunale.

<sup>426</sup> Come poi ricordato nei punti 61-65 della sentenza del Tribunale la sentenza Wouters, 19 febbraio 2002, causa C-309/99, in Raccolta, p. I-1577, era importante ed era venuta in rilievo per il metodo di analisi usato dalla stessa Corte. L'ordine degli avvocati dei Paesi Bassi era stato qualificato un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 81, n. 1, chiarendo tuttavia che non ogni accordo o decisione che restringa la libertà di azione delle stesse ricada, necessariamente, sotto della norma, dovendo tener conto degli effetti restrittivi, del contesto globale, degli obiettivi perseguiti, della necessità delle disposizioni adottate rispetto ai fini proposti.

<sup>427</sup> "*La Commissione, infatti, facendo proprio il recente orientamento espresso dalla Corte di giustizia con la sentenza Wouters e relativo alla distinzione tra accordi o regole di natura economica e accordi o regole necessari per il buon funzionamento e l'organizzazione di un settore, suscettibili di limitare la libertà di azione delle imprese ma non per questo necessariamente da considerare come restrizioni della concorrenza se non nel quadro di una valutazione "ragionevole" del contesto globale in cui sono assunti o dispiegano i loro effetti e degli obiettivi concretamente perseguiti (punto 97), ne aveva utilizzato il suddetto esito applicativo; da qui l'asserzione che la normativa anti-doping, pur limitando la libertà di azione degli atleti (in ipotesi imprese per i fini di cui all'art. 81 del Trattato), non può considerarsi una restrizione della concorrenza ai sensi dello stesso art. 81 proprio in quanto da valutare come intimamente legata al buon funzionamento del settore sportivo, necessaria, attraverso la salvaguardia dell'integrità ed obiettività della competizione sportiva e la parità delle chances degli atleti, per lo*

l'operato della Commissione, sottolineando come il riferimento al metodo di analisi della sentenza *Wouters* non può comunque porre in dubbio la conclusione secondo cui la regolamentazione antidoping controversa esulerebbe dal campo di applicazione degli artt. 81 CE ed 82 CE, in quanto tale conclusione si basa, in definitiva, sulla considerazione che la regolamentazione antidoping è di natura puramente sportiva<sup>428</sup>.

Il Tribunale giunse, così, a tale conclusione, partendo dal presupposto che la lotta antidoping non persegua alcun obiettivo economico, poiché è volta a preservare, in primo luogo, lo spirito sportivo (il c.d. *fair play*), senza il quale lo sport, praticato a livello dilettantistico quanto professionale, non sarebbe più tale.

Dunque, si trattava, per il Tribunale, di una regola che si basava su considerazioni meramente sportive ed estranee a qualsiasi ragionamento economico, con la conseguenza che, conformemente alla precedente giurisprudenza in materia di sport, i divieti stabiliti dal Trattato non potevano essere applicati.

Il Tribunale giunse a tale conclusione, nonostante avesse riconosciuto che, in tutte le sentenze precedenti, la Corte non si era trovata a decidere sulla valutazione delle regole sportive alla stregua delle norme del Trattato relative alla concorrenza<sup>429</sup>. Ha così ritenuto

---

*svolgimento leale della competizione stessa ed altresì proporzionata rispetto all'obiettivo indicato nelle sue modalità di formulazione e di applicazione*". In A. MASSERA, *op. ult. cit.*, loc. cit.

<sup>428</sup> Cfr. punto 66 della sentenza del Tribunale e al punto 65 il Tribunale ricorda come: "*occorre segnalare che la fattispecie in esame si distingue dalla controversia che ha dato luogo alla sentenza Wouters. Infatti, la normativa controversa nella causa Wouters riguardava un comportamento di mercato – la costituzione di rapporti di collaborazione tra avvocati e revisori dei conti – e si applicava ad un'attività essenzialmente economica, quella d'avvocato. Per contro, la regolamentazione in causa nella presente fattispecie riguarda un comportamento – il doping – che, a meno di snaturare lo sport, non può essere assimilato ad un comportamento di mercato, e si applica ad un'attività, la pratica sportiva, che, considerata nella sua essenza stessa e come si è osservato nel precedente punto 45, è estranea a qualsiasi considerazione economica*".

<sup>429</sup> La Corte, infatti, non si era mai pronunciata sui rapporti tra il diritto della concorrenza e lo sport, sebbene più volte i giudici nazionali avessero fatto espressamente riferimento agli artt. 81-82 (ora 101-102 TFUE) nei loro rinvii pregiudiziali. Infatti "*la prima volta si è avuta in occasione della sentenza Bosman, nella quale la Corte, una volta accertato il contrasto delle norme sui trasferimenti e sugli stranieri con l'art. 48 del Trattato CE, ora art. 54 TFUE, non ha ritenuto necessario affrontare il problema della legittimità di tali norme sotto il profilo della concorrenza. La seconda e la terza volta si sono avute in occasione delle sentenze Deliège e Lehtonen in relazione alle quali la Corte ha ritenuto irricevibili le questioni pregiudiziali nella parte in cui facevano riferimento agli artt. 81 e 82 del Trattato CE, ora artt. 101 e 102 del TFUE, per carenza di informazioni trasmesse dai giudici del rinvio. La quarta occasione si è avuta in occasione dell'affare Balog, sui la Corte, dopo essere stata adita in sede di rinvio*

che i principi desumibili dalla giurisprudenza fossero ugualmente validi per quanto riguarda le disposizioni del Trattato relative alla concorrenza. Giustificando tale statuizione sul presupposto che un regolamento puramente sportivo fosse per sua natura estraneo a qualsiasi attività economica e dunque non potesse ricadere né nell'ambito di applicazione degli artt. 39 CE e 49 CE, né nell'ambito di applicazione degli artt. 81 CE ed 82 CE<sup>430</sup>.

---

*pregiudiziale, non ha potuto fornire la propria interpretazione in quanto è stato raggiunto un accordo stragiudiziale tra le parti in causa ed è pertanto cessata la materia del contendere*". In B. NASCIMBENE-S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., p. 54. Per quanto riguarda il calcio è importante ricordare l'obiettivo sociale dello sport e la non applicabilità delle norme sulla concorrenza è significativo ricordare la sentenza Piau, 26 gennaio 2005 (Laurent Piau contro Commissione) causa T-192/02, in Raccolta 2005, II-2009.

SENTENZA PIAU: il Tribunale ha dovuto esaminare la compatibilità del Regolamento FIFA sugli agenti dei calciatori con gli artt. 81 e 82 CE, nella misura in cui detto regolamento condiziona il rilascio della licenza di agente al superamento di un esame di idoneità e al deposito di una cauzione bancaria. Per prima cosa il Tribunale constatò che le società di football e le federazioni nazionali che le raggruppano sono, rispettivamente, imprese e associazioni di imprese ai sensi del diritto comunitario della concorrenza, ne consegue, quindi, che la FIFA, che raggruppa federazioni nazionali, è a sua volta un'associazione di imprese e che il regolamento adottato da quest'ultima, dal momento che produce effetti nella Comunità, deve essere conforme alle norme comunitarie della concorrenza. Ha inoltre stabilito che l'attività degli agenti di calciatori è un'attività economica di prestazione dei servizi e non un'attività peculiare al mondo dello sport così come definito dalla giurisprudenza della Corte. Per quanto riguarda la licenza di agente per poter esercitare la professione, prevista dal regolamento FIFA, costituisce una barriera d'accesso a tale attività economica e di conseguenza va ad incidere sulla concorrenza, tuttavia, come già sottolineato dalla Commissione "il carattere obbligatorio della licenza potrebbe trovare una giustificazione e il regolamento sarebbe suscettibile di una deroga ex art. 81, n. 3 CE. Il sistema della licenza, che impone restrizioni più qualitative che quantitative, intenderebbe tutelare i giocatori e le società e prenderebbe in considerazione, in particolare, i rischi corsi dai giocatori, le cui carriere sono brevi, in caso di trasferimenti mal negoziati. In mancanza, di un'organizzazione della professione di agente di calciatori e di normative nazionali generalizzate, la restrizione inerente al sistema è proporzionata e indispensabile" (punto 100 della sentenza). La concorrenza, dunque, non viene eliminata dal sistema della licenza, ma ne rappresenta un limite legittimo ex art. 81.3, perché va a imporre restrizioni più qualitative che quantitative, dato che va a tutelare i giocatori e va a moralizzare l'attività degli agenti. "Quanto all'abuso di posizione dominante da parte della FIFA, il Tribunale non ritiene violato l'art. 82 del Trattato CE, ora 102 TFUE: la posizione dominante collettiva delle società calcistiche sul mercato delle prestazioni di servizi da parte degli agenti (che vendono i servizi ai giocatori e alle società, queste dettano le condizioni di prestazione dei servizi) non è abusiva, ma solo qualitativamente, giustificabile" (in B. NASCIMBENE-S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., p. 60).

Per un'analisi più approfondita di questa sentenza si veda B. NASCIMBENE-S. BASTIANON, *op. cit.*, loc. cit., pp. 53-60; M. COLUCCI, *L'autonomia e la specificità dello sport nell'Unione Europea*, in *Riv. Dir. Ec. sport*, Vol. II, fasc. 2, 2006, pp. 25-27.

<sup>430</sup> Cfr. punto 42 della sentenza del Tribunale dove la stessa ricorda di vedere a proposito "le conclusioni dell'avvocato generale Lenz presentate nella causa Bosman, Racc. pag. I-4930, paragrafi 253-286, e specialmente paragrafi 262, 277 e 278; dell'avvocato generale Cosmas nella causa Deliège, Racc.

Si può, quindi, sintetizzare il principio di diritto enunciato dal Tribunale, sottolineando come lo stesso consideri che all'interno delle regole sportive vi siano due differenti tipologie:

- le c.d. regole economiche, che in quanto tali sono soggette al diritto comunitario e riguardano l'aspetto economico che l'attività può rivestire;
- le c.d. regole puramente sportive, ossia quelle che interessano esclusivamente lo sport e che proprio per questa caratteristica non rientrano nell'attività economica.

All'interno delle regole puramente sportive il Tribunale ha avuto cura di menzionare le c.d. regole del gioco che hanno ad oggetto, ad esempio, la durata delle partite, il numero di giocatori in campo ecc. Per tale tipologia di norme il Tribunale ha riconosciuto che la non assoggettabilità al diritto comunitario “*non può essere limitata alle sole disposizioni in materia di libera prestazione dei servizi o libera circolazione dei lavoratori, ma deve essere estesa ad ogni altro tipo di disposizione, ivi compresa la normativa della concorrenza*”<sup>431</sup>.

Contro la pronuncia del Tribunale di primo grado, che aveva così respinto il ricorso, i signori Meca-Medina e Majcen proposero appello alla Corte di giustizia.

Prima di entrare nel merito della questione, la Corte ha ricordato la sua giurisprudenza<sup>432</sup> riguardante la disciplina dell'attività sportiva in quanto economica,

---

*pag. I-2553, paragrafi 103-112, nonché dell'avvocato generale Alber nella causa Lehtonen, Racc. pag. I-2685, paragrafi 110 e 115) ed essere oggetto della procedura di applicazione degli artt. 81 CE ed 82 CE'.*

<sup>431</sup> S. BASTIANON, *L'Europa e lo sport*, Milano, 2012, p. 93.

<sup>432</sup> Causa 36/74, Sentenza del 12 dicembre 1974 – B. N. O. Walrave, punto [4]. “*Considerati gli obiettivi della Comunità, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario solo in quanto configurabile come attività economica ai sensi dell'art. 2 del Trattato. In particolare, quando una simile attività riveste il carattere di prestazione di lavoro subordinato o di una prestazione di servizio retribuita, essa rientra nell'ambito degli artt. 48-51 o 59-66 del Trattato, a seconda dei casi. Tali norme, che rendono operante il principio generale stabilito dall'art. 7 del Trattato, vietano qualsiasi discriminazione, fondata sulla cittadinanza, che possa ostacolare l'esercizio delle attività da esse disciplinate*”. Causa 13/76, Sentenza del 14 luglio 1976 – Gaetano Donà, punto [12.2]. “*Tenuto conto degli obiettivi della Comunità, la pratica dello sport è disciplinata dal diritto comunitario se è configurabile come attività economica ai sensi dell'art. 2 del Trattato. Riveste carattere economico l'attività dei calciatori professionisti o semiprofessionisti, che svolgono un lavoro subordinato o effettuano prestazione di servizi retribuita*”. Punto [14]. “*Tali norme tuttavia non sono in contrasto con una disciplina o prassi che escluda i giocatori stranieri da determinati incontri per motivi non economici, ma inerenti al carattere e alla fisionomia*

sottolineando come questa rientri nell'ambito degli artt. 39 o 49 CE quando si configuri o come prestazione di lavoro subordinato o come prestazione dei servizi retribuita. Ed ancora ha ricordato che i divieti disposti dal Trattato non riguardano le regole che vertono su questioni esclusivamente sportive e che, come tali, sono estranee all'attività economica<sup>433</sup>.

Data la frequente difficoltà di separare gli aspetti economici da quelli sportivi, la Corte, richiamando la sentenza *Donà*, ha precisato in particolare che le norme sulla libera

---

*specifica di detti incontri, e che hanno quindi natura prettamente sportiva, come ad esempio nel caso di incontri tra rappresentative nazionali di due paesi*". Punto [15]. "Tale restrizione della sfera d'applicazione delle disposizioni di cui trattasi deve essere tuttavia mantenuta rigorosamente entro i limiti del suo specifico oggetto". Causa C-415/93, Sentenza del 15 dicembre 1995 – J.M. Bosman, punto [73]. "A proposito di tali argomenti si deve ricordare che, considerati gli obiettivi della comunità, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario in quanto sia configurabile come attività economica ai sensi dell'art. 2 del Trattato (...). È questo il caso dell'attività dei calciatori professionisti o semiprofessionisti che svolgono un lavoro subordinato o effettuano prestazioni di servizi retribuite". Cause riunite C-51/96 e C- 191/97 – C. Deliège, punto [41]. "In via preliminare, occorre ricordare che, considerati gli obiettivi della Comunità, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario in quanto sia configurabile come attività economica ai sensi dell'art. 2 del Trattato (...). La Corte ha d'altro canto riconosciuto che l'attività sportiva presenta una notevole importanza sociale nella Comunità (v. citata sentenza Bosman, punto [106])". Punto [43]. "Occorre ricordare che le norme del Trattato in materia di libera circolazione delle persone non ostano a normative o prassi che escludano i giocatori stranieri da determinate competizioni per motivi non economici, attinenti al carattere e all'ambito specifici di tali competizioni e che quindi hanno natura prettamente sportiva, come, ad esempio, nel caso di incontri fra le rappresentative di paesi diversi. La Corte ha sottolineato, però, che tale restrizione della sfera di applicazione del Trattato deve restare entro i limiti del suo oggetto specifico e non può essere fatta valere per escludere da tale sfera qualsiasi attività sportiva (...)". Punto [47]. "Quanto alla natura delle norme controverse, risulta dalle citate sentenze Walrave e Koch (punti [17] e [18]) e Bosman ( punti [82] e [83] ) che le disposizioni comunitarie in materia di libera circolazione delle persone e di libera prestazione dei servizi non disciplinano soltanto gli atti delle autorità pubbliche, ma si applicano anche alle normative di altra natura dirette a disciplinare collettivamente il lavoro subordinato e le prestazioni di servizi. Infatti, l'abolizione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e alla libera prestazione dei servizi sarebbe compromessa se l'eliminazione delle limitazioni stabilite da norme statali potesse essere neutralizzata da ostacoli derivanti dall'esercizio dell'autonomia giuridica di associazioni ed enti di natura non pubblicistica". Punto [60]. "Supponendo che l'attività della signora Deliège possa essere qualificata come prestazione di servizi, occorre esaminare se le norme di selezione di cui trattasi nelle cause principali costituiscano una restrizione alla libera prestazione dei servizi, ai sensi dell'art 59 del Trattato". Causa C-176/96, Sentenza del 13 aprile 2000 – J. Lehtonen, punto [32]. "In via preliminare, si deve ricordare che, considerati gli obiettivi della Comunità, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario in quanto sia configurabile come attività economica ai sensi dell'art. 2 del Trattato (divenuto, in seguito a modifica, art. 2 CE) (...). La Corte d'altra parte ha riconosciuto che l'attività sportiva presenta una notevole importanza sociale nella Comunità (...)".

<sup>433</sup> Cfr. punto 8 della sentenza Walrave e Koch.

circolazione delle persone e dei servizi non ostano a normative inerenti alla natura e al contesto delle competizioni sportive, sottolineando, però, che dette norme devono restare entro i limiti del loro oggetto specifico. Per tali motivi, la Corte arriva a concludere che il Tribunale aveva commesso un errore di diritto in quanto, nella pronuncia, non aveva considerato il fatto che *“la sola circostanza che una norma abbia un carattere puramente sportivo non sottrae tuttavia dall’ambito di applicazione del Trattato la persona che esercita l’attività disciplinata da tale norma o l’organismo che l’ha emanata”*<sup>434</sup>. Ed infatti la stessa Corte prosegue: *“quand’anche si consideri che tali norme non costituiscano restrizioni alla libera circolazione perché riguardano questioni che interessano esclusivamente lo sport e, come tali, sono estranee all’attività economica (citate sentenze Walrave e Koch nonché Donà), tale circostanza non implica nè che l’attività sportiva interessata esuli necessariamente dall’ambito di applicazione degli artt. 81 CE e 82 CE né che le dette norme non soddisfino i presupposti per l’applicazione propri dei detti articoli”*<sup>435</sup>.

A tale risultato la Corte è giunta attraverso un *iter* ricostruttivo profondamente antitetico a quello del Tribunale, spezzando così una volta per tutte l’asserito parallelismo, secondo il quale un’attività irrilevante ai fini della libera circolazione di persone e servizi debba essere perciò solo irrilevante anche ai fini della normativa antitrust del Trattato.

Dunque, una conclusione completamente diversa rispetto a quella del Tribunale. Sulla base di queste argomentazioni la Corte annullava la sentenza del Tribunale di primo grado, nonostante anche l’Avvocato generale Léger, nelle sue conclusioni presentate il 23 marzo 2006, avesse concluso il suo *iter* logico rimanendo conforme alla decisione del Tribunale e, quindi, proponendo alla Corte di respingere il ricorso d’impugnazione.

Entrando nel merito della questione, però, la Corte ha ricordato che la compatibilità di una disciplina con le norme comunitarie in materia di concorrenza non

---

<sup>434</sup> Cfr. punto 27 della sentenza della Corte di giustizia, 18 luglio 2006, C-519/04P.

<sup>435</sup> Cfr. punto 31 della sentenza della Corte di giustizia.

possa essere valutata in astratto<sup>436</sup>, poiché non ogni accordo tra imprese o ogni decisione di un'associazione di imprese, che restringa la libertà d'azione delle parti o di una di esse, ricade sotto il divieto sancito dall'art. 81, par. 1 CE. La Corte, quindi, richiamando la sentenza *Wouters*, ha statuito che, ai fini dell'applicazione di tale disposizione ad un caso di specie, deve essere effettuata un'analisi c.d. caso per caso, tenendo conto del <contesto globale> in cui la decisione dell'associazione d'imprese in questione è stata adottata o dispiega i suoi effetti e, più in particolare, quali obiettivi si prefigga. Infine deve anche essere verificato, in caso di effetti restrittivi della concorrenza, se quest'ultimi siano conformi agli obiettivi e ad essi proporzionati<sup>437</sup>.

Per concludere, la Corte ha stabilito che, per sottrarsi al divieto sancito dall'art. 81, par. 1 CE, le restrizioni devono limitarsi a quanto necessario per assicurare il corretto svolgimento della competizione sportiva, come avvenne nel caso di specie. Infatti, le norme anti-doping oggetto di ricorso, a giudizio della Corte, non andavano al di là di quanto necessario per assicurare lo svolgimento e il corretto funzionamento delle competizioni sportive e le stesse sanzioni impugnate non erano sproporzionate all'obiettivo<sup>438</sup>.

Nel merito, dunque, l'appello -e così l'intera iniziativa processuale dei Sig.ri Meca-Medina e Majacen- è stato respinto.

Tuttavia, la sentenza della Corte ingenerò molte perplessità e preoccupazioni<sup>439</sup>. L'importanza di tale sentenza deriva dal fatto che, per la prima volta, l'Unione europea è

---

<sup>436</sup> Sentenza 15 settembre 1998, cause riunite T-374/95, T-375/94, T-384/94 e T-388/94, *European Night Services e altri c. Commissione*, punto 136; v. anche sentenza 17 novembre 1987, cause 142/84 e 156/84, *BAT e Reynolds c. Commissione*, Raccolta, 4487, punto 38 e sentenza 18 settembre 2001, T-112/99, *Métropole Télévision c. Commissione*, Raccolta, II-2459, punto 76.

<sup>437</sup> Cfr. punto 42 della sentenza della Corte di giustizia, 18 luglio 2006, C-519/04P.

<sup>438</sup> M. COLUCCI, *op. cit.*, loc. cit., p. 31.

<sup>439</sup> J. ZYLBERSTEIN, *Inquiétant arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Meca-Medina. -Ou comment deux nanogrammes de nandrolone pourraient bouleverser le sport européen*, in *Cah. de droit de sport*, No 7, 2007, p. 174-192; J. ZYLBERSTEIN, *Collision entre idéaux sportifs et contingences économique dans l'arrêt Meca-Medina*, in *Cah. de droit eur.*, No 1-2, 2007, p. 213-237; G. AUNEAU, *L'approche contrastée de la justice communautaire sur la qualifications des règles sportives*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2007, p. 365-377; P. ICARD, *La spécificité du sport menacée*, in *Dalloz*, No 9, 2007, p. 635-639; C. MIÈGE, *Contrôle d'une réglementation anti-dopage aux regard des règles communautaires de concurrence*, in *La semaine*

giunta alla conclusione che le regole puramente sportive, al pari delle regole economiche, sono soggette al diritto antitrust dell'Unione europea e possono considerarsi ad esso compatibili solo se conformi agli artt. 101 e 102 TFUE.

Peraltro la Corte non si è soffermata a spiegare come una norma, che rientra nelle regole c.d. puramente sportive e che quindi è estranea all'attività economica, possa rientrare nell'ambito di applicazione della normativa europea in materia di concorrenza<sup>440</sup>. Si presentava così difficile<sup>441</sup> il tentativo di individuare le norme organizzative dello sport, che dovevano ritenersi compatibili con il diritto antitrust,

---

*juridique*, 2006, II 10194, pp. 2224-2229. Per molti, infatti, non fu facile “comprendere il ragionamento seguito dalla Corte di giustizia, né coglierne la ratio decidendi, posto che, da un lato, la Corte di giustizia sembra riconoscere, ancorché soltanto in relazione alla disciplina in materia di libera circolazione, l'esistenza di regole puramente sportive, vale a dire di regole che disciplinano aspetti che interessano esclusivamente lo sport e come tali sono estranee all'attività economica, mentre, dall'altro lato, afferma espressamente che siffatte regole puramente sportive devono essere scrutinate sotto la lente degli artt. 101 e 102 TFUE prima di poterne affermare la compatibilità con il diritto dell'Unione europea” cfr. S. BASTIANON, *Regole sportive, regole del gioco e regole economiche nel diritto dell'Unione europea*, in *L'Europa e lo sport*, loc. cit., p. 96.

<sup>440</sup> Viene così considerato come un errore la valutazione della Corte, aggravato “dal fatto che sin dall'inizio, i giudici hanno ommesso di rilevare che la pratica sportiva non sia, per sua natura, un'attività economica: la relazione tra gli atleti è di natura unicamente sportiva... Proprio la questione della pratica sportiva emersa nel caso *Meca-Medina* non potrebbe essere considerata di natura economica” cfr. J. ZYLBERSTEIN, *La specificità dello sport nell'Unione europea*, in *Rdes*, Vol. IV, Fasc. 1, 2008, p. 66.

In particolare, l'allora Direttore dell'ufficio legale UEFA, Gianni Infantino (dal 26 febbraio 2016 Presidente della FIFA), si preoccupò di che cosa intendesse la Corte al paragrafo 28 della sentenza della stessa, dove era stabilito che “se l'attività sportiva di cui trattasi rientra nell'ambito dell'applicazione del Trattato i requisiti per il suo esercizio sono allora sottoposti a tutti gli obblighi derivanti dalle varie disposizioni del Trattato”. Cfr. G. INFANTINO, *Meca-Medina: un passo indietro per il modello sportivo europeo e la specificità dello sport*, in *eufa.com*.

<sup>441</sup> Appariva evidente come solo due tipologie di norme/obiettivi fossero contemplate sia nel Libro Bianco del 2007, sia nella Comunicazione del 2011. Non risultava nemmeno del tutto chiaro, perché il Libro Bianco facesse riferimento all'oggetto delle norme, mentre la Comunicazione guardava agli obiettivi perseguiti. Come già ricordato, “a tale proposito, nel Libro bianco sullo sport, la Commissione afferma che «esempi di tali norme sono le “regole del gioco” (ad es. regole che fissano la lunghezza delle partite o il numero di giocatori sul campo), le norme relative ai criteri di selezione per le competizioni sportive, le norme sulle gare “in casa” e “fuori casa”, quelle che vietano il cumulo di proprietà della società, quelle sulla composizione delle squadre nazionali, sul doping e sui periodi di trasferimento degli atleti. Analogamente, nella successiva comunicazione sulla dimensione europea dello sport, la Commissione sottolinea che «gli obiettivi legittimi perseguiti dalle organizzazioni sportive possono riguardare, ad esempio, la correttezza delle competizioni sportive, l'incertezza dei risultati, la tutela della salute degli atleti, la promozione del reclutamento e della formazione di giovani atleti, la stabilità finanziaria delle squadre/dei club sportivi o la pratica uniforme e coerente di un dato sport (le “regole del gioco”)»”. Cfr. S. BASTIANON, *Sport, antitrust ed equilibrio competitivo nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2012, 03, p. 485.

grazie ai loro obiettivi e a condizione che i possibili effetti restrittivi fossero proporzionati ai fini perseguiti.

Applicando i criteri della sentenza *Wouters*<sup>442</sup> meritava forse di essere esaminato quale ruolo potesse giocare nella valutazione la natura individuale (e non di gruppo) della prestazione sportiva<sup>443</sup>. Così com'è stata trascurata la relazione tra misure regolatorie restrittive in materia e obiettivi fondamentali di tutela della salute degli atleti.

---

<sup>442</sup> Il metodo *Wouters* o il c.d. *Wouters test*, infatti, si traduce in un approccio metodologico che si articola in quattro fasi:

- a) se l'associazione sportiva che ha adottato la regola contestata può considerarsi un'impresa o un'associazione di imprese ai sensi degli artt. 101 o 102 TFUE: a tale riguardo, occorre che l'associazione sportiva svolga essa stessa un'attività economica oppure che i membri dell'associazione sportiva siano imprese che svolgono un'attività economica;
- b) in caso di risposta affermativa, si tratta di verificare se la regola contestata restringe la concorrenza ai sensi dell'art. 101, n. 1 TFUE oppure costituisce un abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 102 TFUE. A tale scopo occorre: i) tenere conto del contesto generale in cui la regola è stata adottata o dispiega i suoi effetti, nonché dei suoi obiettivi; ii) verificare se gli effetti restrittivi della concorrenza sono inerenti al perseguimento di tali obiettivi ad essi proporzionati;
- c) in caso di risposta negativa, si dovrà verificare se la regola in questione è in grado di determinare un pregiudizio al commercio tra Stati membri;
- d) in caso di risposta positiva, infine, si dovrà verificare l'eventuale sussistenza delle quattro condizioni previste dall'art. 101, n. 3 TFUE.

<sup>443</sup> *“La questione del carattere individuale di una prestazione sportiva e quindi della possibile specificità dei connotati della competizione sportiva interessata aveva trovato invece una qualche attenzione da parte della Corte di giustizia nella sentenza *Deliège*, cit., ove in controversia era venuta la doglianza di una judoka che era stata esclusa a seguito delle selezioni operate dalla federazione del suo Paese dalla partecipazione ad una competizione internazionale di alto livello, pure non organizzata come confronto tra squadre nazionali: qui la Corte aveva rilevato che “a differenza delle norme applicabili nella causa *Bosman*, le norme di selezione controverse nelle cause principali non determinano le condizioni di accesso degli sportivi professionisti al mercato del lavoro e non contengono clausole di cittadinanza che limitino il numero di cittadini di altri Stati membri che possono partecipare ad una competizione” ed esse trovano piuttosto fondamento in una necessità oggettiva di limitazione del numero degli iscritti inerente all'organizzazione di un tale tipo di manifestazioni, rispetto alle quali le selezioni spettano naturalmente, attesa la loro competenza ed esperienza, agli organizzatori e alle federazioni nazionali (punti 61 e 64). Merita peraltro di essere segnalato che questa sentenza, come la coeva sentenza *Lehtonen*, riguardante invece nuovamente uno sport di squadra, la pallacanestro, sono state valutate come pronunce con le quali il giudice comunitario si sarebbe proposto di guidare con cautela la transizione dell'ordinamento sportivo verso il dopo-*Bosman*, respingendo “qualsiasi argomentazione fondata su una applicazione meccanica della pronuncia” stessa e riconoscendo dunque la peculiarità dello sport”.* Cfr. S. BASTIANON-B. NASCIMBENE, *Lo sport e il diritto comunitario*, in E. GREPPI-M. VELLANO (a cura di), *Diritto internazionale dello sport*, Torino, 2005, p. 277; e per una interpretazione delle sentenze del dopo-*Bosman* in chiave neo-istituzionalista, cfr. L. BARANI, *The Role Of The European Court Of Justice As A Political Actor In The Integration Process: The Case Of Sport Regulation After The Bosman Ruling*, in *JCER*, 2005, n. 1, pp. 42 ss.; con la stessa chiave interpretativa, ma in una prospettiva più ampia di analisi sulle modalità di collocazione dello sport in ambito europeo

Ed infatti la Corte non ha fatto altro che ricordare l'ampia estensione del principio della concorrenza per le attività a rilevanza economica ai sensi dell'art. 2 del Trattato CE. Ciò sta a significare che le norme sportive, che regolano gli aspetti economici dell'attività sportiva, sono soggette al diritto dell'Unione europea al pari di tutte le regole relative a qualsiasi attività economica. Dunque, la specificità dello sport potrà aver valore non per sottrarre automaticamente tali norme alla disciplina comunitaria, ma per fornirne possibili giustificazioni. È noto, anche in base alla giurisprudenza consolidata, che, come è stato prescritto con riguardo ai provvedimenti nazionali, dette norme possono ostacolare o diminuire l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato se soddisfano le seguenti condizioni:

- non devono essere applicate in modo discriminatorio;
- devono essere giustificate da imperiose ragioni di interesse pubblico;
- devono essere idonee ad assicurare il raggiungimento dello scopo che perseguono;
- non devono andare oltre quanto necessario per il raggiungimento dello stesso.

Per concludere è interessante ricordare come i principi sanciti dalla sentenza in esame siano stati ripresi nel Libro Bianco del 2007<sup>444</sup>, dove al capitolo 4, in tema di specificità, si legge: *“se una certa regola sportiva sia compatibile con le norme dell'UE in materia di concorrenza può essere valutato soltanto caso per caso, come recentemente*

---

e dal particolare ruolo ivi giocato da uno specifico approccio giuridico, cfr. R. PARRISH, *The Birth of European Union Sports Law*, in *Manchester University Press*, 2003.

Anche in considerazione del fatto, già rilevato, che, come ha affermato la stessa Corte, anche la "persona" che esercita l'attività soggetta alla norma sportiva rientra nell'ambito di applicazione del Trattato. Secondo M. BERTANI, *Imprese sportive e concorrenza*, in *AIDA*, 2003, p. 24 ss., infatti, *“nell'ambito sportivo sono imprenditori concorrenti tutti gli atleti che svolgono attività agonistica in modo professionale senza essere legati da vincoli di subordinazione”*, vale a dire tutti *“i praticanti degli sport individuali, che offrono la propria prestazione agonistica agli organizzatori di eventi e tornei”* (p. 39). *Ad essi, pertanto, si applica il diritto antitrust comunitario ed italiano, in quanto la loro partecipazione al mercato è in grado di condizionarne appunto l'assetto concorrenziale* (p. 42 ss.); *ad essi si applica, altresì, oltre alla disciplina dei segni distintivi del prodotto dell'imprenditore (per un caso di specie in materia, riguardante peraltro di nuovo uno sport di squadra, v. Corte giust., 12 novembre 2002, in causa C-206/01, Arsenal Football Club), la disciplina della concorrenza sleale ex art. 2598 ss. c.c., tra le cui manifestazioni l'A. cita, ricordandola in termini di complessità, “la valutazione di fenomeni quali il doping incentivato dal gestore e del team sportivo, che potrebbe rilevare a titolo di violazione di norme pubblicistiche”* (p. 45).

<sup>444</sup> Cfr. cap. 2 par. 6.

*confermato dalla Corte di giustizia europea nella sua sentenza sul caso Meca Medina. La Corte ha fornito un chiarimento per quanto riguarda gli effetti del diritto dell'UE sulle regole sportive, respingendo la nozione di <regole puramente sportive> in quanto irrilevante per la questione dell'applicabilità al settore sportivo delle norme UE sulla concorrenza”.*

Inoltre il Libro Bianco, forse anche per superare alcuni dubbi interpretativi nati dopo la sentenza in esame, ha proposto un'elencazione di quelle norme organizzative dello sport che “-in ragione dei loro obiettivi legittimi- non sembrano violare le disposizioni antitrust del trattato CE, purché i loro eventuali effetti contrari alla concorrenza siano pertinenti e proporzionali agli obiettivi perseguiti”:

- le c.d. “regole del gioco” (ad es. regole che fissano la lunghezza delle partite o il numero di giocatori in campo);
- le norme relative ai criteri di selezione per le competizioni sportive, sulle gare nazionali o sulle partite “in casa” o “fuori casa”;
- le norme che vietano il cumulo di proprietà di società;
- la normativa relativa al doping;
- le norme riguardanti i periodi di trasferimento.

Questi concetti sono stati ripresi, poi, dalla Commissione nella comunicazione del 2011, dove si è affermato che la specificità dello sport non può giustificare un'esenzione generale dell'attività sportiva dal diritto dell'Unione europea, ma deve rappresentare una peculiarità di cui si deve tener conto nel momento in cui si valuta se le regole sportive soddisfano o meno le prescrizioni della normativa europea<sup>445</sup>.

---

<sup>445</sup> Riguardo alla posizione assunta dalla Commissione è stato puntualmente affermato in dottrina che la Commissione ha chiaramente definito l'ambito del diritto dell'Unione europea. “*Considerato nella sua generalità (diritti fondamentali, libera circolazione, divieto di discriminazione, concorrenza, ecc.) non possono esistere regole puramente sportive, in quanto tali automaticamente sottratte alla sfera di applicazione della legislazione europea, posto che tutte le regole relative all'organizzazione e alla gestione dello sport, ivi comprese le regole del gioco, sono pienamente soggette al diritto dell'Unione europea ogniquale volta lo sport assuma i connotati di un'attività economica. Pertanto, anche le regole del gioco, al pari di ogni altra regola sportiva, devono ritenersi assoggettate al diritto dell'Unione europea con l'ulteriore conseguenza per cui, ove restrittive di talune libertà e/o diritti conferiti dai Trattati, tali regole potranno essere dichiarate compatibili con il diritto dell'Unione europea solo se*

In conclusione, la Corte ha escluso una ripartizione generale e astratta come quella operata dal giudice di primo grado e, senza contravvenire frontalmente all'orientamento precedente, ha introdotto un sottile, ma importante distinguo fra il contenuto tecnico della norma e l'obiettivo che si prefigge, dando rilevanza anche alle caratteristiche del soggetto da cui promana.

Dunque, il confronto fra il diritto sportivo e i principi comunitari in materia di libera concorrenza porta ad una necessaria rivisitazione del principio di specificità così come fino a quel momento riconosciuto. Infatti secondo la Corte la *sporting exception* non può mai divenire una *sporting exemption*, ovvero non ci può essere una aprioristica e astratta esenzione dai principi comunitari.

### **3.7 La “Home-grown player rule” e la sentenza Bernard: riconoscimento dell'indennità di formazione.**

Appena gliene fu data l'occasione la Corte, utilizzando i principi sanciti nella sentenza Meca-Medina, non a caso alla luce delle disposizioni del Trattato di Lisbona, diede un esempio di come una norma organizzativa dello sport, anche se contraria alla normativa della concorrenza, possa essere considerata legittima, purché i suoi effetti contrari alle disposizioni europee, siano pertinenti e proporzionali all'obiettivo perseguito. Così, il 16 marzo 2010, nella c.d. sentenza Bernard, la Corte stabilì che: *“l'art. 45 TFUE non osta ad un sistema che, al fine di realizzare l'obiettivo di incoraggiare l'ingaggio e la formazione di giovani giocatori, garantisca alla società che ha curato la formazione un indennizzo nel caso in cui il giovane giocatore, al termine del proprio periodo di formazione, concluda un contratto come giocatore professionista con una società di un altro Stato membro, a condizione che tale sistema sia idoneo a garantire la*

---

*perseguono scopi legittimi e gli eventuali effetti restrittivi di tali regole sono intrinseci al perseguimento degli obiettivi e commisurati a quest'ultimi”* cfr. S. BASTIANON, *op. cit.*, in *L'Europa e lo sport*, cit., p. 97.

*realizzazione del detto obiettivo e non vada al di là di quanto necessario ai fini del suo conseguimento*<sup>446</sup>.

Prima di passare all'analisi dell'iter logico che ha portato la Corte a tale conclusione, è interessante ricordare, brevemente, i fatti posti a base della controversia.

Nel 1997 Oliver Bernard, calciatore, firmò un contratto di formazione di tre anni come "*joueur espoir*" con la società di calcio francese Olympique Lyonnais. Al termine del contratto, il calciatore decise di non accettare la proposta di un contratto da professionista con la società francese e firmò, invece, l'offerta della società inglese Newcastle United.

In tale periodo, la Carta dei calciatori professionisti francese, all'art. 23, prevedeva che i "*joueur espoir*" (promesse del calcio di età compresa tra i 16 ed i 22 anni, assunti come tirocinanti da una società professionista) fossero tenuti a sottoscrivere un contratto con la società che li aveva formati, qualora quest'ultima gliene avesse offerto la possibilità al termine della loro formazione. La Carta, tuttavia, non prevedeva alcun regime risarcitorio per la società formatrice nel caso in cui un giocatore si rifiutasse, al termine della formazione, di sottoscrivere il contratto come calciatore professionista con la società medesima. In tale ipotesi, però, la società aveva la possibilità di proporre un'azione nei confronti del giocatore <promessa> ai sensi dell'allora vigente art. L. 122-3-8 del Codice del lavoro francese, per violazione degli obblighi contrattuali derivanti dall'art. 23 della Carta, al fine di ottenere la condanna del giocatore al risarcimento del danno.

Così fece l'Olympique Lyonnais che citò dinanzi ai giudici francesi il sig. Bernard e la Newcastle United chiedendo un risarcimento di euro 53.357,16, somma che equivaleva alla retribuzione che il sig. Bernard avrebbe percepito in un anno, se avesse sottoscritto il contratto con l'Olympique Lyonnais.

In primo grado, all'Olympique Lyonnais è stata concessa metà della somma richiesta che il sig. Bernard e la Newcastle United furono condannati a pagare in solido.

---

<sup>446</sup> Sentenza Corte di giustizia, causa C-325/08, 16 marzo 2010, disponibile su *curia.it*.

In seguito all'appello proposto con successo dal calciatore e dalla Newcastle United, l'Olympique Lyonnais propose ricorso presso la Corte di Cassazione francese. La quale propose alla Corte di giustizia i seguenti quesiti:

• *“Se il principio della libera circolazione dei lavoratori sancito dall’[art. 39 CE] osti ad una disposizione di diritto nazionale in forza del quale un giocatore “promessa” che, al termine del proprio periodo di formazione, sottoscriva un contratto come calciatore professionista con una società di un altro Stato membro dell’Unione europea si rende passibile di condanna ad un risarcimento danni.*

• *In caso di risposta affermativa (...), se la necessità di incentivare l’ingaggio e la formazione di giovani calciatori professionisti costituisca un obiettivo legittimo o una ragione imperativa di interesse generale tale da giustificare una siffatta restrizione”.*

Prima di entrare nel merito della sentenza del giudice europeo, occorre ricordare che, nel tempo intercorso tra la domanda di rinvio pregiudiziale e l’emanazione della sentenza, venne approvato il Trattato di Lisbona. Il quale aveva introdotto, come si è visto, l’art. 165 TFUE, che attribuisce rilevanza allo sport, anche indipendentemente dai profili di rilevanza economica<sup>447</sup>. Inoltre, la cittadinanza europea non poteva che precludere ogni ostacolo alla libera circolazione dei soggetti che ne fossero titolari<sup>448</sup>.

---

<sup>447</sup> A seguito dell’entrata in vigore del nuovo Trattato e “della rilevanza dello sport in esso assunta con l’art. 165 TFUE, la prestazione resa dagli atleti -a prescindere dalla valenza economica della loro attività, è rilevante per il diritto europeo perché ad esse- in quanto cittadini dell’Unione (ex art. 18 TFUE) deve essere attribuito il diritto di circolare (ex art. 21 TFUE) e di praticare liberamente lo sport all’interno del territorio comunitario”. Cfr. M. COLUCCI, *Gli atleti italiani: liberi di formarsi, liberi di giocare? Il vincolo sportivo e le indennità di formazione alla luce delle sentenze Bernard e Pacilli*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, Vol. VII, Fasc. 1, 2011, p. 23.

<sup>448</sup> Questo comporta che le norme, sia di uno Stato membro sia di un’associazione, che “precludono ai cittadini di uno Stato membro di esercitare il loro diritto alla libertà di movimento, o li scoraggiano a farlo, ... costituiscono un ostacolo alla libertà di movimento delle persone in violazione del diritto dell’Unione, e in particolare dell’art. 21 TFUE” e se, come nel caso in esame, i cittadini sono atleti, “lavoratori ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia, essi possono avvalersi direttamente della libera circolazione ex art. 45 TFUE” indipendentemente dalla cittadinanza dei lavoratori interessati. Cfr. M. COLUCCI, *op. ult. cit.*, loc. cit., p. 24. Si vedano inoltre le sentenze: Bosman C-415/93, Racc. pag. I-4921, punto 49; 17 marzo 2005, causa C-109/04, Kranemann, Racc. pag. I-2421, punto 25; e 11 luglio 2007, causa C-208/05, ITC, Racc. pag. I-181, punto 31.

“Con la sentenza Bosman, infatti, si è aperto un filone giurisprudenziale volto ad individuare la rilevanza anche di ostacoli non discriminatori alla libera circolazione dei lavoratori. L’obiettivo della Corte è quello di rendere omogenei i criteri giurisprudenziali relativi alle quattro libertà fondamentali,

In tale contesto, dunque, la Corte ha ritenuto che, in linea di principio, osti al diritto europeo una normativa come quella oggetto della causa principale, per la quale un giocatore c.d. «promessa» è tenuto, al termine del periodo di formazione, a concludere il suo primo contratto come un giocatore professionista con la società che ne ha curato la formazione, a pena di esporsi al risarcimento del danno. Infatti, tale norma risulta idonea a dissuadere il giocatore stesso dall'esercizio del suo diritto di libera circolazione.

Tuttavia tale diritto può essere limitato solo se la misura che ostacola la libera circolazione dei lavoratori persegua uno scopo legittimo, compatibile con il Trattato e sia giustificata da motivi imperativi d'interesse generale. A tal fine, ovviamente, l'applicazione di tale misura deve essere da un lato idonea al raggiungimento dell'obiettivo prefissato e non deve eccedere quanto necessario per conseguirlo<sup>449</sup>.

Del resto che tali principi non fossero nuovi per giudici europei lo si evince anche dalla stessa sentenza *Bosman*, in cui la Corte, al punto 106, aveva sottolineato la legittimità dello scopo di una norma, che, data la notevole importanza sociale dell'attività sportiva ed in particolare del calcio, avesse come obiettivo -anche per conservare un equilibrio fra le società e così la fondamentale incertezza dei risultati- l'incentivazione dell'ingaggio e la formazione dei giovani giocatori<sup>450</sup>. Tuttavia mentre nella sentenza

---

*adottando così, pure per la libertà di circolazione dei lavoratori, il principio per cui il diritto comunitario si estende anche alle misure nazionali non discriminatorie (c.d. indistintamente applicabili), se capaci di incidere sulla libertà di circolazione, ostacolando l'accesso al mercato di uno Stato membro*". Cfr. M.T. CROTTI, *Indennità di formazione e libertà di circolazione dei giovani calciatori professionisti*, in *Dir. Relaz. Ind.*, 2010, 3, p. 890; si veda nello stesso senso G. ORLANDINI, *La libertà di circolazione dei lavoratori subordinati*, in S. SCIARRA-B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro subordinato*, in G. AJANI-G.A. BENACCHIO (diretto da), *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, Torino, 2009, p. 498; L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo: cittadinanza, libertà di circolazione, concorrenza, aiuti di Stato*, Milano, 2006, p. 99. L'orientamento espresso nella sentenza *Bosman* ha trovato, poi, costante conferma (cfr., anche per i numerosi richiami giurisprudenziali, M. ROCCELLA-T. TREU, *Diritto del lavoro alla comunità europea*, Padova, 2009, p. 121).

<sup>449</sup> Così il punto 38 della sentenza *Bernard*; nello stesso senso: sentenza 31 marzo 1993, causa C-19/92, *Kraus*, Racc. pag. I-1663, punto 32, nonché le già citate sentenza *Bosman*, punto 104, sentenza *Kranemann*, punto 33 e *ITC*, punto 33. Per la dottrina, si veda M. COLUCCI, *La sentenza Bernard della Corte di giustizia analisi e prospettive*, e P. AMATO, *Il vincolo sportivo e le indennità di formazione e di addestramento nel settore calcistico alla luce della sentenza Bernard: il fine che non sempre giustifica i mezzi*, entrambi in Atti del convegno, *Vincolo sportivo e indennità di formazione*, 2010.

<sup>450</sup> Sui temi di confronti tra la sentenza *Bosman* e la sentenza *Bernard* cfr. S. GARDINER-R. WELCH, *Bosman – there and back again: the legitimacy of Playing quotas under European Union sports Policy*, in

Bosman l'importanza sociale dello sport veniva fatta rientrare nella c.d. specificità dello sport, nel caso Bernard tale peculiarità dello sport viene rafforzata dal suo riconoscimento anche all'interno del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea<sup>451</sup> ex art. 165<sup>452</sup>.

Le due sentenze, dunque, apparentemente in contrasto, poiché la prima aveva sancito l'incompatibilità della norma con il diritto dell'Unione, tuttavia concordano sulla legittimità dello scopo. Infatti, la differenza di statuizione si fonda sull'idoneità del mezzo per garantire l'obiettivo.

Nella sentenza Bernard il giudice europeo, pur riprendendo e sviluppando l'iter logico tenuto nella sentenza Bosman, è arrivato alla conclusione opposta, riconoscendo nell'indennità di formazione un mezzo idoneo a realizzare l'obiettivo di incoraggiare l'ingaggio e la formazione dei giovani giocatori. Dunque, *“alla luce di tutte le suesposte considerazioni, le questioni pregiudiziali devono essere risolte nel senso che l'art. 45 TFUE non osta ad un sistema che, al fine di realizzare l'obiettivo di incoraggiare l'ingaggio e la formazione di giovani giocatori, garantisca alla società che ha curato la formazione un indennizzo nel caso in cui il giovane giocatore, al termine del proprio periodo di formazione, concluda un contratto come giocatore professionista con una società di un altro Stato membro, a condizione che tale sistema sia idoneo a garantire la realizzazione del detto obiettivo e non vada al di là di quanto necessario ai fini del suo conseguimento”*<sup>453</sup>.

---

*European Law Journal*, vol. 17, n. 6, November 2011. Più in generale sul contratto di lavoro sportivo vedi anche L.M. DENTICI, *Il lavoro sportivo tra professionismo e dilettantismo: profili di diritto interno e comunitario*, in *Europa e diritto privato*, 2009, n. 4, pp. 1059-1082; M. MARINELLI, *Diritto comunitario e recesso dello sportivo dal contratto di lavoro a tempo determinato*, in *Europa e diritto privato*, 2008, n. 3, pp. 583-597.

<sup>451</sup> Nel “Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea”, in vigore dal 1 dicembre 2009, all'art. 1, par. 3 del TUE è stabilito che: *“l'Unione si fonda sul presente trattato e sul trattato sul funzionamento dell'Unione europea. I due trattati hanno lo stesso valore giuridico. L'Unione sostituisce e succede alla Comunità europea”*.

<sup>452</sup> Rispetto al vecchio art. 149, all'art. 165 viene aggiunto il riferimento allo sport ed in particolare: *L'Unione 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*.

<sup>453</sup> Cfr. punto 49 della sentenza Bernard.

La Corte, quindi, mettendo a confronto due interessi contrapposti<sup>454</sup> ha dato maggior rilevanza ed importanza all'interesse della società, in ragione del riconoscimento della funzione sociale ed educativa dell'attività della stessa nella formazione del giocatore (ex art. 165 TFUE). Ovviamente, però, come già ricordato dall'Avvocato generale Sharpston, nelle sue Conclusioni del 16 luglio 2009, e da giurisprudenza costante della Corte di giustizia, l'importo deve essere basato sui costi effettivi, sopportati dalla società di formazione, in modo che la misura sia proporzionata all'obiettivo da raggiungere. In caso contrario, come già ricordato nella sentenza Bosman, la norma si pone in contrasto con i dettati europei.

Ed è proprio sulla proporzionalità delle misure rispetto allo scopo che la Corte conclude, per quanto invece riguarda la normativa francese in esame, ritenendola inidonea, in quanto va al di là di quanto necessario ai fini dell'incoraggiamento dell'ingaggio e della formazione di giovani atleti, nonché del finanziamento di tale attività<sup>455</sup>.

Gli indennizzi, quindi, devono servire per remunerare i clubs per le spese sostenute per la crescita dei giocatori, ma non a risarcire gli eventuali danni subiti, come era invece stato richiesto dall'Olympique.

Per alcuni autori, proprio questo ultimo punto poteva dar luogo alle maggiori difficoltà applicative, poiché pareva difficile quantificare l'entità economica della

---

<sup>454</sup> *“da una parte, l'interesse del calciatore a sottoscrivere il primo contratto con qualsiasi società, nell'esercizio della propria libertà di circolazione; dall'altra parte, l'interesse della società che ha curato la formazione giovanile del calciatore, anche con investimenti di tipo economico, a vedersi garantita la stipula del primo contratto da professionista con il calciatore stesso”*. Cfr. E. LUBRANO, *La normativa sui trasferimenti nazionali ed internazionali dei calciatori alla luce della sentenza Bernard*, in Atti del convegno *“L'indennità di formazione nel mondo dello sport”*, 2011, p. 54.

<sup>455</sup> *“La Corte riconosce dunque, apertis verbis, la possibilità di una indennità di formazione, che permetta alla società di recuperare i costi sostenuti per la formazione.*  
*Sullo sfondo di tale riconoscimento si colloca la strategia di Lisbona (richiamata dall'avvocato generale al punto 48 delle sue conclusioni), la quale attribuisce un obiettivo primario alla formazione dei lavoratori, in tutti i settori. Per il raggiungimento dell'ambizioso obiettivo della "economia basata sulla conoscenza" è opportuno individuare mezzi per sostenere ed incentivare le imprese ad investire in formazione”*. Cfr. M.T. CROTTI, *op. cit.*, loc. cit.

formazione di un'atleta, che come noto svolge un'attività articolata e complessa<sup>456</sup>. Ed a questo riguardo occorre tener presente che il Regolamento FIFA sullo status e sui trasferimenti dei calciatori<sup>457</sup> all'art. 20 prevede che: *“alla/e società che provvedono alla formazione del calciatore viene corrisposta un'indennità di formazione: 1) quando il calciatore firma il suo primo contratto da professionista e 2) in occasione di ogni singolo trasferimento fino alla stagione in cui il calciatore compie il suo 23° anno di età. A seconda se il trasferimento avviene nel corso o alla fine del contratto, sorge l'obbligo di corrispondere l'indennità di formazione. Le disposizioni che disciplinano l'indennità di formazione sono contenute nell'allegato 4 del presente Regolamento”*<sup>458</sup>.

Sul punto 1 non ci sono dubbi sulla compatibilità con i principi sanciti dalla sentenza Bernard (pagamento di indennizzo in favore delle società che abbiano formato un calciatore in caso di stipula del primo contratto professionista con società diversa da quella che lo abbia formato). Il secondo punto, invece, riprendendo quanto proposto dalle molteplici critiche, si pone in contrasto sia con i principi sanciti dalla sentenza Bernard, che prevedono l'obbligo di pagare tale indennizzo soltanto al momento della stipula del primo contratto da professionista e non, invece, per i trasferimenti successivi; sia con i principi della sentenza Bosman, ove il giudice comunitario aveva sancito che

---

<sup>456</sup> *“Suscita perplessità anche il fatto che, riconosciuta la legittimità di un indennizzo e la sua <funzione sociale ed educativa> lo si limiti, poi, al solo risarcimento di un danno emergente (la diminuzione patrimoniale dovuta ai costi di addestramento), con esclusione del lucro cessante (perdita di chance di guadagno). È noto, infatti, che, sia nell'ordinamento italiano sia in quello comunitario, la nozione di danno è unitaria ed inscindibile, sia sotto il profilo del danno emergente, sia sotto il profilo del lucro cessante. Una possibile soluzione interpretativa potrebbe consistere in una lettura ampia del termine <oneri sopportati>, da calibrare non solo in relazione al costo (es. salario lordo di ciascun singolo calciatore), bensì anche in relazione allo sviluppo di carriera professionale dello sportivo (es. contratti successivi al primo in un arco temporale definito rispetto all'inizio della sua attività)”. Cfr. F. SIOTTO, *Giocatori <promessa> e la libera circolazione dei calciatori professionisti: la Corte di giustizia europea riconosce un indennizzo per la formazione*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, 2011, 1, p. 197; M.J. VACCARO, *Da Bosman a Bernard un percorso non ancora concluso*, in *Vincolo sportivo e indennità di formazione*, 2010, pp. 15 ss.*

<sup>457</sup> È interessante ricordare che al punto 59 delle sue Conclusioni, l'Avvocato generale Sharpston fa riferimento alle Regole FIFA sullo status e il trasferimento dei calciatori e nel citarlo sottolinea anche come tali norme siano state adottate nel 2001 con l'approvazione della Commissione, con l'obiettivo di conformarsi alla giurisprudenza della Corte, e che tuttavia non erano in vigore all'epoca dei fatti della sentenza Bernard. Conclusioni presentate il 16 luglio 2009.

<sup>458</sup> Il testo dell'articolo è stato ripreso dal Regolamento FIFA 2010.

ogni forma di pagamento di indennità per trasferimenti di atleti professionisti a contratto scaduto costituisse una violazione della normativa relativa alla libera circolazione dei lavoratori nell'ambito dell'Unione europea<sup>459</sup>.

Per quanto riguarda, invece, il calcolo dell'indennità di formazione, il Regolamento, all'art. 5 del quarto allegato, prevede che: *“In linea generale per calcolare l'indennità di formazione dovuta alla/alle società precedente/i è necessario considerare i costi che sarebbero stati sostenuti dalla società di destinazione qualora questa avesse provveduto da sola alla formazione del calciatore. Di conseguenza, la prima volta che il calciatore viene tesserato come professionista, l'indennità di formazione dovuta si calcola considerando i costi di formazione della società di destinazione, moltiplicati per il numero di anni di formazione che sono intercorsi, in linea di principio, dalla stagione del 12° compleanno alla stagione del 21° compleanno del calciatore. In caso di trasferimenti successivi, l'indennità di formazione viene calcolata sulla base dei costi di formazione della società di destinazione, moltiplicati per il numero di anni di formazione presso la società precedente”*<sup>460</sup>.

---

<sup>459</sup> Sul punto si veda E. LUBRANO, *op. ult. cit.*, loc. cit., p. 57.

<sup>460</sup> Art. 5 dell'allegato 4 *Indennità di formazione*:

1. *In linea generale per calcolare l'indennità di formazione dovuta alla/alle società precedente/i è necessario considerare i costi che sarebbero stati sostenuti dalla società di destinazione qualora questa avesse provveduto da sola alla formazione del calciatore.*
2. *Di conseguenza, la prima volta che il calciatore viene tesserato come professionista, l'indennità di formazione dovuta si calcola considerando i costi di formazione della società di destinazione, moltiplicati per il numero di anni di formazione che sono intercorsi, in linea di principio, dalla stagione del 12° compleanno alla stagione del 21° compleanno del calciatore. In caso di trasferimenti successivi, l'indennità di formazione viene calcolata sulla base dei costi di formazione della società di destinazione, moltiplicati per il numero di anni di formazione presso la società precedente.*
3. *Per garantire che l'indennità di formazione dei giovani calciatori non sia fissata ad un livello irragionevolmente elevato, i costi di formazione per le stagioni tra il 12° e il 15° compleanno (ovvero 4 stagioni) sono calcolati in base ai costi di formazione e di istruzione stabiliti per le società di 4<sup>a</sup> categoria. Tuttavia, questa eccezione non si applica nel caso in cui l'evento che dà diritto all'indennità di formazione (cfr. Allegato 4, Art. 2, paragrafo 1) si verifichi prima della fine della stagione in cui il calciatore compie il suo diciottesimo anno di età.*
4. *La Camera per la risoluzione delle controversie ha la facoltà di esaminare le controversie relative all'ammontare dell'indennità di formazione ed ha il potere discrezionale di rideterminarne l'ammontare ove questo risultasse chiaramente sproporzionato rispetto al caso in esame.*

Per quanto riguarda il calcolo dei costi di formazione, il Regolamento prevede che: *“le Federazioni devono classificare le loro società in un massimo di quattro categorie a seconda degli investimenti finanziari sostenuti per la formazione dei calciatori. I costi relativi alla formazione sono stabiliti per ciascuna categoria e corrispondono all’importo necessario per formare un calciatore per un anno, moltiplicato per un “fattore calciatore” medio, che indica il rapporto tra il numero dei calciatori da formare per ottenere un calciatore professionista”*<sup>461</sup>.

Per concludere, bisogna ricordare, che per le norme FIFA è la società e non il calciatore, come è stato stabilito dalla sentenza Bernard, a dover pagare tale indennità<sup>462</sup>.

---

<sup>461</sup> Speciali misure sono poi previste per i trasferimenti all'interno dell'Unione; infatti, per questi trasferimenti, il Regolamento stabilisce che il valore d'indennità di formazione viene stabilito attraverso due criteri:

- a) se il calciatore viene trasferito da una società di categoria inferiore ad una di categoria superiore, il calcolo è fondato sulla media dei costi di formazione delle due società;
- b) se il calciatore viene trasferito da una società di categoria superiore a una di categoria inferiore, il calcolo è fondato sui costi di formazione della società appartenente alla categoria inferiore Art. 6 del Regolamento, *Disposizioni speciali per i paesi UE*:

1. *Per i calciatori che si trasferiscono da una Federazione ad un'altra all'interno del territorio UE/AEE, il valore dell'indennità di formazione sarà stabilito sulla base dei seguenti criteri:*

- *a) se il calciatore viene trasferito da una società di categoria inferiore ad una di categoria superiore, il calcolo è fondato sulla media dei costi di formazione delle due società;*
- *b) se il calciatore viene trasferito da una società di categoria superiore a una di categoria inferiore, il calcolo è fondato sui costi di formazione della società appartenente alla categoria inferiore.*

2. *All'interno del territorio dell'UE/AEE, l'ultima stagione di formazione può concretizzarsi prima di quella in cui il calciatore abbia compiuto 21 anni, ove si appuri che il calciatore abbia completato la sua formazione prima di quella data.*

3. *Qualora la società precedente non offra al calciatore un contratto, non sarà dovuta alcuna indennità di formazione, salvo che la società precedente non dimostri di avere diritto a tale indennità. La società precedente deve offrire al calciatore un contratto per iscritto ed inviarlo per posta raccomandata almeno 60 giorni prima della data di scadenza del contratto in essere. L'offerta di cui trattasi deve inoltre essere di valore almeno pari all'attuale contratto. La presente disposizione non pregiudica i diritti della/e società precedente/i a percepire l'indennità di formazione.*

<sup>462</sup> Se dunque possono rimanere dei dubbi sulla conformità col diritto europeo del regolamento FIFA, la Commissione non ebbe, invece, alcuna esitazione nel censurare le norme previste dalla FIN (federazione italiana nuoto) nella parte in cui equiparavano gli atleti “stranieri” comunitari agli atleti extracomunitari (il Regolamento della Pallanuoto maschile di serie A1, regolando il tesseramento degli atleti c.d. non italiani disponeva: *“è possibile tesserare sino ad un massimo di due atleti non italiani”*).

Nel 2011 era stata aperta, infatti, una procedura d'infrazione contro l'Italia (n. 4146/2011), a conclusione della quale la FIN ha cambiato il proprio regolamento per la stagione 2012-2013 e, adeguandosi al principio europeo, ha equiparato gli atleti europei non più agli extraeuropei, ma a quelli italiani.

Non solo. Infatti, il riconoscimento dell'importanza dell'indennità di formazione e, dunque, in via indiretta del valore sociale dello sport, non è rimasto solo a livello giurisprudenziale. Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 2 febbraio 2012 sulla dimensione europea dello sport, al punto 74 ha sottolineato “*l'importanza delle indennità di formazione, poiché queste rappresentano un efficace meccanismo di protezione dei centri di formazione e una giusta redditività del capitale investito*”<sup>463</sup>. Riaffiora quindi, ancora una volta, il tema della c.d. “home-grown player rule”, per il conseguimento della quale il Parlamento “*sostiene il perseguimento degli sforzi, da parte degli organi direttivi sportivi, intesi a incoraggiare la formazione dei giovani giocatori locali entro i limiti del diritto dell'Unione*”<sup>464</sup>. Ancora, dunque, viene sottolineato come lo sport e i valori sportivi debbano essere tutelati all'interno di quelli che sono i principi europei. Non si può pertanto trattare di un'esenzione o meglio di una non applicazione dei principi dei trattati<sup>465</sup>.

---

<sup>463</sup> Risoluzione del Parlamento europeo 2 febbraio 2012 sulla dimensione europea dello sport (2011/2087(INI)).

<sup>464</sup> Cfr. punto 72 della risoluzione.

<sup>465</sup> Non può essere quindi condiviso quell'orientamento della dottrina che ha ricondotto le basi della statuizione della sentenza Bernard e il cambiamento di veduta della Corte solo nel contrasto al “*crescente disinteresse dimostrato dai club nelle loro attività di formazione. Questi club, impegnati in una concorrenza sempre più agguerrita, prediligono l'uso di una manodopera già abituata e avvezza ai tornei di alto livello, a scapito dell'integrazione dei giovani calciatori in erba*”. Cfr. J. ZYLBERSTEIN, *Quale bilancio per la regola UEFA sui giocatori cresciuti a livello locale*, in *RDES*, vol. VIII, fasc. 3, 2012, p. 37. Si deve ricordare un dato significativo: in Francia il costo annuale per la formazione di ogni giocatore nel 2004 era stimato a circa 115.000,00 euro. Y. COLLIN, *Rapport d'information sur les problèmes liés au développement économique du football professionnel (Rapporto informativo sulle problematiche relative allo sviluppo economico del calcio professionale)*, Sénat, 2004.

Infatti, nel periodo intercorso fra la sentenza Bosman e la sentenza Bernard, l'Unione aveva già avuto modo di occuparsi della c.d. regola degli “*home grown players*”, che è stata emanata dalla UEFA nel 2005 ed introdotta per la stagione 2006/2007. “*Detta norma prevede che le società sportive debbano utilizzare un numero minimo di calciatori cresciuti nei vivaia, e questo indipendentemente dalla loro nazionalità, facendosi invece riferimento al periodo di addestramento compiuto dal club nel quale militano (oppure svolto in un altro club della stessa federazione nazionale) per un periodo di almeno tre anni e che abbiano un'età compresa tra i 15 e i 21 anni*”. Cfr. J. TOGNON, *op. cit.*, in *Sport, Unione europea e diritti umani*, a cura di J. TOGNON-A. STELITANO, 2011, p. 152. “*Allorquando è stata introdotta nel 2006/2007, la soglia minima era stata fissata a 4 calciatori provenienti dalla formazione locale, quindi a 6 calciatori nella stagione successiva e, infine, a 8 calciatori a decorrere dalla stagione 2008/2009, di cui almeno la metà dovevano essere formati dai club. Una squadra che non soddisfa questo requisito si vede ridurre il proprio organico con il numero di calciatori mancanti e formati localmente. In forza del suo statuto, l'UEFA non è autorizzata a imporre la trasposizione di questa iniziativa alle proprie federazioni*”.

Dunque l'aspetto economico diviene assolutamente marginale, tant'è che il compenso per l'attività di formazione deve essere proporzionato all' "obiettivo di incoraggiare l'ingaggio e la formazione dei giovani giocatori", che è uno scopo che deve essere perseguito dalle società sportive per dare attuazione alla funzione sociale ed educativa dello sport<sup>466</sup>.

L'aspetto economico appare addirittura occasionale, atteso che esso consiste in un mero rimborso delle spese sostenute, senza costituire un vero e proprio vantaggio per la società<sup>467</sup>, che ha atteso alla formazione, ed è destinato ad evitare un pregiudizio che porterebbe a disincentivare la società dal perseguire l'obiettivo di formazione ed educazione, espressamente tutelato dal Trattato.

Tale obiettivo viene riconosciuto come legittimo. Infatti: "una misura che ostacoli la libera circolazione dei lavoratori può essere ammessa solo qualora persegua uno scopo legittimo compatibile con il Trattato e sia giustificata da motivi imperativi d'interesse generale. In tal caso occorre, inoltre, che l'applicazione di una siffatta misura sia idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo di cui trattasi e non ecceda quanto necessario per conseguirlo"<sup>468</sup>. Ed infatti, come già ricordato nella sentenza *Meca Medina*, in base ad una consolidata giurisprudenza della Corte, le restrizioni non discriminatorie<sup>469</sup>

---

*nazionali, che sono state in ogni modo invitate a farlo*". In J. ZYLBERSTEIN, *op. ult. cit.*, loc. cit., p. 42. Si veda anche la Circolare della UEFA alle federazioni nazionali datata 28 febbraio 2005, *Regola della UEFA sulla formazione locale dei giovani*.

<sup>466</sup> Cfr. sentenza Bernard, punto 40: "Al fine di esaminare se un sistema che restringe il diritto della libera circolazione dei giocatori sia idoneo a garantire la realizzazione di tale obiettivo e non vada al di là di quanto necessario per il suo conseguimento, si deve tener conto, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 30 e 47 delle conclusioni, delle specificità dello sport in generale e del gioco del calcio in particolare, al pari della sua funzione sociale ed educativa. La pertinenza di tali elementi risulta, inoltre, avvalorata dalla loro collocazione nell'art. 165, n. 1, secondo comma, TFUE".

<sup>467</sup> "Le spese derivanti dalla formazione dei giovani giocatori risultano peraltro compensate, in linea generale, solo parzialmente dai vantaggi che la società che cura la formazione può trarre nel corso del periodo di formazione, dai giocatori medesimi". Cfr. sentenza Bernard, punto 43.

<sup>468</sup> Cfr. punto 38 della sentenza Bernard.

<sup>469</sup> Per le misure discriminatorie, le sole eccezioni consentite sono quelle previste dal TFUE. Sono quindi ammesse solo le misure fondate sui motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica:

- libera circolazione dei lavoratori *ex art. 45, par. 3 TFUE*

- libertà di stabilimento e anche in materia di servizi *ex art. 52 TFUE*.

Sul punto, per una maggiore disamina, si veda il manuale *Diritto dell'Unione europea - parte speciale*, a cura di G. STROZZI, Torino, 2010.

*“possono ostacolare o rendere meno attraente l’esercizio di libertà fondamentali garantite dai Trattati”.*

Si arriva così necessariamente a richiamare tutte quelle esigenze che la Corte ha inquadrato nell’ambito dell’interesse generale. Basterà ricordare la tutela della proprietà individuale, la tutela dei lavoratori, la lotta contro la criminalità e la frode, la protezione di opere di valore culturale e non ultima fra le tante la tutela dell’ordine sociale.

Se dunque, prima del Trattato di Lisbona, questi criteri erano stati adottati nella sentenza *Meca-Medina* per sottolineare come l’aspetto sociale dello sport rientrasse nella specificità dell’ordinamento sportivo e quindi nell’autonomia delle federazioni, ora, con il riconoscimento esplicito della funzione sociale dello sport all’interno del Trattato, non si possono più applicare i principi giurisprudenziali nell’ottica di sottolineare un’autonomia dello sport, ma si applicano partendo da una norma europea. Quindi per quanto concerne l’aspetto sociale dello sport esso non scaturisce più dall’autonomia delle federazioni, ma direttamente dalle disposizioni del Trattato.

Per questi motivi la specificità dello sport, così come inserita nel Trattato, non deve essere più intesa come una completa autonomia delle federazioni, ma deve essere intesa come un riconoscimento da parte dell’ordinamento europeo di un’attività complessa, che ha molteplici sfaccettature, alcune delle quali trovano tutela diretta da parte dei principi europei e altre sono affidate alla discrezionalità tecnica delle federazioni. Con una importante precisazione e cioè che la discrezionalità tecnica, in quanto ricompresa nella specificità, oggi riconosciuta, e così attribuita, dal Trattato, non può più essere considerata come assolutamente autonoma e svincolata dai principi fondamentali dello stesso Trattato da cui la stessa specificità prende avvio.

Il Trattato dunque avvalora e riconosce formalmente quanto affermato dalla sentenza *Meca-Medina*, così sancendo l’impossibilità che le norme tecniche possano totalmente sfuggire ai principi del Trattato, in quanto emesse in forza della specifica competenza degli organi sportivi.

Diversamente se si ritenesse di proseguire nella pregressa concezione della specificità sportiva, ritenendo attribuita alla autonomia delle istituzioni sportive anche la piena discrezionalità nel perseguire la funzione sociale dello sport, si finirebbe col vanificare in gran parte il contenuto dell'intervento innovativo sull'art 165 TFUE.

### **3.8 La sentenza del 4 ottobre 2011: il decoder greco e il superamento dell'interesse economico.**

Il sistema di licenze per la trasmissione degli incontri di calcio è l'oggetto della prima decisione della Corte sui c.d. diritti media; e questo benché, ad una prima lettura, la sentenza<sup>470</sup> in esame sembra considerare lo sport solo indirettamente.

La problematica nasce dall'attività di alcune imprese del Regno Unito, che importavano da paesi stranieri, in particolare dalla Grecia e dai Paesi Arabi, schede di decodificazione commercializzate a prezzi inferiori a quelli praticati dal concessionario operante nel territorio del Regno Unito.

Tale attività commerciale, a detta della concedente FAPL (Football Association Premier League), integra un tentativo di eludere il diritto di esclusiva operante sul territorio, poiché le schede di decodificazione venivano commercializzate subordinando la loro cessione alla condizione che i clienti non le utilizzassero al di fuori del territorio nazionale.

Le domande di pronuncia pregiudiziale hanno ad oggetto l'interpretazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, 20 novembre 1998, 98/84/CE<sup>471</sup>, sulla tutela dei servizi ad accesso condizionato; della direttiva del Consiglio, 27 settembre 1993, 93/83/CEE<sup>472</sup>, per il coordinamento di alcune norme in materia di diritto d'autore

---

<sup>470</sup> In data 4 ottobre 2011 la Corte di giustizia si è pronunciata sulle cause riunite C-403/08 e C-429/08 sulla questione pregiudiziale sottoposta dalla High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division (Regno Unito) nonché dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Regno Unito), con decisioni 11 e 28 luglio 2008: sentenza della Corte di Giustizia, 4 ottobre 2011.

<sup>471</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 novembre 1998, 98/84/CE.

<sup>472</sup> Direttiva del Consiglio 27 settembre 1993, 93/83/CEE.

e diritti connessi applicabili alla radiodiffusione via satellite e alla trasmissione via cavo; della direttiva del Consiglio, 3 ottobre 1989, 89/552/CEE<sup>473</sup>, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernenti l'esercizio delle attività televisive, come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 30 giugno 1997, 97/36/CE<sup>474</sup>; della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 22 maggio 2001, 2001/29/CE<sup>475</sup> sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione; nonché degli artt. 34 TFUE, 36 TFUE, 56 TFUE e 101 TFUE<sup>476</sup>.

Una vicenda, dunque, molto complessa, che può essere riassunta ripercorrendo i fatti indicati nelle conclusioni dell'Avvocato generale: “... *la Football Association Premier League (in prosequo FAPL), l'organizzazione della Premier League (campionato di calcio di serie A britannico), si occupa della commercializzazione delle partite della detta federazione per ottimizzare lo sfruttamento dei diritti sulla trasmissione in diretta degli incontri. Essa concede ai suoi concessionari, in linea di principio, il diritto esclusivo di trasmettere le partite nel proprio territorio, coincidente per lo più con il rispettivo Stato, e di sfruttarle economicamente. Proprio allo scopo di garantire l'esclusiva degli altri concessionari, essi sono tenuti, nel contempo, ad impedire che le loro trasmissioni possano essere viste al di fuori del detto territorio*”<sup>477</sup>.

---

<sup>473</sup> Direttiva del Consiglio 3 ottobre 1989, 89/552/CEE.

<sup>474</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 30 giugno 1997, 97/36/CE.

<sup>475</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 22 maggio 2001, 2001/29/CE.

<sup>476</sup> “*Tali domande sono state proposte nell'ambito di controversie sorte tra la Football Association Premier League, la Netmed Hellas SA e la Multichoice Hellas SA da un lato e la QC Leisure, il sig. Richardson, la AV Station plc, i sigg. Chamberlain e Madden, la SR Leisure Ltd, i sigg. Houghton e Owen dall'altro lato (causa C-403/08), nonché tra la sig.ra Murphy e la Media Protection Services Ltd (causa C-429/08), in merito alla commercializzazione e all'utilizzazione, nel Regno Unito, di dispositivi di decodificazione che danno accesso ai servizi di radiodiffusione via satellite di un ente di radiodiffusione, prodotti e commercializzati con l'autorizzazione di tale ente, ma utilizzati, contro la volontà di quest'ultimo, al di fuori della zona geografica per la quale sono stati forniti (in prosequo: decoder stranieri)*”: cfr. sentenza punto 2.

<sup>477</sup> Cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott presentate il 3 febbraio 2011, punto 2. Infatti in Inghilterra la FAPL era incaricata di provvedere all'organizzazione del calendario degli incontri della “Premier League” e della trasmissione del segnale televisivo agli enti detentori del diritto di trasmissione: il titolare esclusivo dei diritti di licenza per la radiodiffusione era la BSKYB LTD. In Grecia, invece, il titolare della sublicenza di trasmissione degli incontri della “Premier League” era la

Il tutto, dunque, verte sulla sussistenza o meno di una violazione alla concorrenza. Prima di arrivare alla soluzione della questione, è interessante ripercorrere, nel corso dell'analisi, l'*iter* logico seguito dall'Avvocato generale.

A tale scopo varrà la pena di sottolineare una sua preliminare considerazione: “*in limine va osservato che il diritto dell'Unione rispetta le caratteristiche specifiche dello sport ma lo sport non è sottratto all'applicazione del diritto dell'Unione. In particolare, la circostanza che un'attività economica sia attinente allo sport non osta all'applicazione delle regole dei Trattati*”<sup>478</sup>.

Seppur sintetica l'osservazione è significativa, in quanto atta a chiarire fin da subito che l'evento sportivo non è comunque un elemento indifferente nella vicenda giudiziaria, che verrà decisa nella piena consapevolezza degli interessi economici facenti capo alla FAPL, concedente i diritti televisivi in esclusiva<sup>479</sup>.

Infatti, seppure la ricaduta economica sullo sport non sia presa direttamente in considerazione, è certo che non si è trattato di un'omissione colpevole o incolpevole, ma piuttosto della consapevolezza che gli interessi economici indirettamente vantati dalle società di calcio, collegate alla concessionaria dei diritti televisivi in esclusiva, non potevano influire e superare altri interessi ritenuti inevitabilmente prevalenti.

La lunga ed ampia esposizione delle conclusioni dell'Avvocato generale offre altri spunti di riflessione su aspetti inerenti allo sport, anche se solo marginalmente

---

NETMEDHELLAS e gli incontri venivano trasmessi sulla piattaforma NOVA. Nel caso in esame, Karen Murphy, proprietaria di un bar di Portsmouth, non potendo sostenere i costi del canone annuale di Sky, per poter far vedere ai suoi clienti le partite del Campionato Inglese, decide di acquistare un decoder e un abbonamento greco a un prezzo molto più conveniente. Per un'approfondita trattazione dei fatti si veda D. DOUKAS, *The sky is not the (Only) Limit- Sports Broadcasting without Frontiers and the Court of Justice: Comment on Murphy*, in *European Law Review*, 2012, v. 37, n. 5, October, pp. 605-609; L. LONGHI, *La sentenza Murphy: le licenze di ritrasmissione degli incontri di calcio tra diritti di privativa e tutela della concorrenza*, in *RDES*, vol. VII, fasc. 3, 2011, pp. 37-39.

<sup>478</sup> Cfr. conclusioni dell'Avvocato generale punto 46. Con questa frase l'Avvocato generale sintetizza tutto il percorso tracciato dalle precedenti sentenze della Corte che si sono occupate dello sport.

<sup>479</sup> Sul punto è significativo considerare quanto tra l'altro contenuto nella decisione della Corte “*La FAPL procede alla concessione in licenza di tali diritti di diffusione, in diretta, su base territoriale e per periodo di triennali. A tal riguardo, la strategia perseguita dalla FAPL consiste nell'offrire ai telespettatori del mondo intero la visione del proprio campionato, massimizzando in tal modo il valore dei diritti stessi a favore delle società ad essa aderenti*” (punto 32).

interessanti l'aspetto economico.

E così viene analizzata una delle tesi difensive della FAPL che, per contestare l'utilizzazione dei decoder greci nel Regno Unito, ha sostenuto che ciò vanificherebbe la previsione dei periodi di interdizione (fasce orarie in cui è vietata la trasmissione televisiva) operanti nel Regno Unito<sup>480</sup>.

Tale tesi viene superata dall'Avvocato generale, fornendo una precisa definizione degli scopi perseguiti dal c.d. periodo di interdizione “*diretto ad impedire che gli spettatori siano dissuasi dall'andare ad assistere alle partite di calcio locali e/o partecipare a partite a livello dilettantistico e giovanile, a causa delle concomitanti trasmissioni di incontri di calcio. La pratica dello sport del calcio e il suo carattere di spettacolo dal vivo non devono essere compromessi dalle trasmissioni televisive*”<sup>481</sup>.

Nel contempo, è interessante notare come gli interessi economici, di cui la FAPL chiede tutela ed a cui la Corte, occupandosi di sport, aveva in precedenza dato primaria importanza, vengono in qualche modo superati. La Corte, infatti, compie un passo importante nella tutela della concorrenza, già in qualche modo annunciato con la sentenza *Bernard* per quanto riguarda le libertà fondamentali. Ed, infatti, il calcio viene posto su un piano preminente rispetto agli aspetti economici o, per meglio dire, viene posto su un piano preminente l'interesse sportivo, a prescindere dall'aspetto economico pur collegato allo stesso sport.

Testualmente l'Avvocato generale afferma: “*non si tratta di un interesse individuale di tipo commerciale, ma di un interesse primariamente sportivo che deve essere riconosciuto, in via di principio, nel diritto dell'Unione. Ciò si evince dalle competenze*

---

<sup>480</sup> Cfr. Conclusioni Avvocato generale, punto 204: “*La FAPL osserva in maniera persuasiva, che l'importazione di schede di decodificazione rende più difficile l'applicazione di tale periodo di interdizione quando addirittura non la renda impossibile. Nel paese di origine della scheda possono, infatti, essere protette fasce orarie diverse da quelle vigenti nel luogo in cui la scheda viene utilizzata o può persino non essere prevista una siffatta protezione. Nel contempo la concorrenza tra i locali pubblici risulterebbe compromessa: gli utilizzatori di schede di decodificazione nazionali non possono mostrare alcuna partita durante i periodi di interdizione, quelle di schede importate invece sì. L'eliminazione di una siffatta distorsione della concorrenza costituisce parimenti un legittimo interesse*”.

<sup>481</sup> Cfr. Conclusioni Avvocato generale, punto 206.

*di promozione dell'Unione nel settore della politica dello sport introdotte con il Trattato di Lisbona (artt. 6, lett. e, 165 TFUE). Esse obbligano, in particolare, a tener conto delle specificità dello sport e delle sue strutture fondate sull'impegno volontario. Dal punto di vista economico sarebbe sicuramente più attraente consentire la trasmissione in diretta*<sup>482</sup>.

Proprio, dunque, dalle conclusioni dell'Avvocato generale, prima ancora che dalla motivazione della sentenza, si è potuto accentrare l'attenzione sullo sport e sul riconoscimento della sua specificità, che, però, non esclude l'applicazione del "*diritto dell'Unione*".

Nel contempo sono stati posti a confronto diversi interessi economici dello sport (fra cui i ricavati dei diritti televisivi in esclusiva) con l'"*interesse primariamente sportivo che deve essere riconosciuto, in via di principio, nel diritto dell'Unione*" (possibilità di partecipare alle competizioni dal vivo, in cui spicca il "*carattere di spettacolo*").

Tale ultimo interesse, tutelato, a detta dell'Avvocato generale, addirittura direttamente "*dalle competenze di promozione dell'Unione nel settore della politica dello sport introdotte con il Trattato di Lisbona (art. 6, lett. e, 165 TFUE)*", in realtà appare in qualche modo recepito dalla sentenza, là dove afferma: "*... a termini dell'art 165, n. 1, secondo comma, TFUE, l'Unione 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*".

Se tali considerazioni si pongono in correlazione con i principi interpretativi della sentenza, si può azzardare che il riconosciuto utilizzo dei decoder stranieri, in virtù sia del principio di libera circolazione dei servizi (art. 56 TFUE), sia del principio di libera concorrenza (art.101 TFUE), in realtà si giustifica anche in forza della natura sportiva degli eventi trasmessi<sup>483</sup>.

---

<sup>482</sup> Cfr. Conclusioni Avvocato generale, punto 207.

<sup>483</sup> "*... the Court of Justice of European Union declared the current system of awarding territorially exclusive licences for live transmissions of football matches to be incompatible with the free movement of services and EU competition law insofar as it prohibited the supply of decoder boxes and cards from*

L'*iter* logico seguito nella motivazione, forse, permette di individuare un primo recepimento nella giurisprudenza europea dell'importanza della tutela del valore sociale dello sport anche in sede giudiziale.

In particolare può essere posto in evidenza che il carattere economico dello sport non è l'unico elemento determinante, dato che può essere confrontato e superato dal valore sociale, nel momento in cui quest'ultimo rientra nell'interesse generale che deve essere perseguito e tutelato dall'ordinamento europeo, se ed in quanto rientra nelle eccezioni previste dai Trattati.

Se, viceversa, fossero stati ritenuti illegittimi e contrari al diritto europeo i decoder stranieri, sicuramente si sarebbe potuto sostenere che era stato difeso il carattere economico, insito nelle trasmissioni sportive, in via esclusiva a beneficio degli stessi organizzatori sportivi (e così dei club che ne fanno parte).

Ma ciò non è accaduto ed è quindi importante sottolineare, non tanto il riconoscimento del valore sociale dello sport di per sé considerato, poiché mai nessuno lo aveva messo in dubbio anche quando rientrava nella c.d. specificità dello sport ed era considerato dagli organismi sportivi come punto di forza per sottolineare la loro autonomia, quanto la sua innovativa collocazione nell'ambito dell'interesse generale<sup>484</sup>.

### **3.9 La sentenza del 22 gennaio 2013 e il diritto di realizzare brevi estratti di cronaca.**

La decisione della Corte, da ultimo analizzata, non ha costituito un isolato

---

*another Member State and resulted in artificial and disproportionate price differences between partitioned national markets*'. Cfr. D. DOUKAS, *op. cit.*, loc. cit., p. 606.

<sup>484</sup> "... the free movement rules apply in case concerning media services and sporting interests seems undisputed. [...] The relationship between EU law and sport has *inter alia* been determined by supposedly cultural and economic nature of sport. It is well known that the Court in *Bosman* rejected the cultural argument and held that activities of professional or semi-professional footballers constitute economic activities within the meaning of the former Article 2 EC. [...] In the present case, considering the commercial interests at stake, it is of course undisputed that the broadcasting of football matches falls within the scope of the free movement rules; the particularities relating to sports can only be taken into account under the exceptions. It is furthermore important to note that the special characteristics of sports have now, since Lisbon, for the first time, been explicitly recognized by the Treaty in Article 165 TFEU". Cfr. S. DE VRIES, *Sports, TV and IP rights: Premier League and Karen Murphy*, in *Common Market Law Review*, 2013, v. 50, n. 2, April, pp. 602-603.

intervento, atto a inquadrare il ruolo sociale dello sport nell'ambito dell'interesse generale. Ciò è dimostrato dalla più recente pronuncia del 22 gennaio 2013 nella causa C-283/11, Sky Österreich GmbH/ Österreichischer Rundfunk, avente ad oggetto la questione pregiudiziale “*sulla validità dell’art.15 paragrafo 6, della Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi*”.

L'elemento di interesse di questa successiva sentenza è che la Corte, pur non avendo esplicitamente operato alcun riferimento allo sport, ha incluso l'avvenimento sportivo (Europa League) nell'ambito degli eventi di grande interesse pubblico, facendo così rientrare lo sport all'interno dell'art. 15 della direttiva<sup>485</sup>. E così è arrivata a sottolineare che l'espansione dei diritti televisivi in esclusiva in qualche modo restringe l'accesso del pubblico a detti eventi.

Per comprendere come la Corte sia arrivata a tale conclusione è necessaria una breve sintesi sul “fatto” che ha originato la domanda pregiudiziale. Va, dunque, precisato che Sky, autorizzata dalla KommAustria<sup>486</sup> “*a trasmettere via satellite il programma televisivo digitale criptato denominato <Sky Sport Austria>*”, ha acquistato, nell'agosto

---

<sup>485</sup> Articolo 15: 1) Gli Stati membri provvedono a che, ai fini della realizzazione di brevi estratti di cronaca, ogni emittente stabilita nell'Unione abbia accesso, a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie, a eventi di grande interesse pubblico trasmessi in esclusiva da un'emittente soggetta alla loro giurisdizione. 2) Se un'altra emittente stabilita nello stesso Stato membro dell'emittente richiedente l'accesso ha acquisito diritti esclusivi per l'evento di grande interesse pubblico, l'accesso è richiesto a tale emittente. 3) Gli Stati membri provvedono a che tale accesso sia garantito consentendo alle emittenti di scegliere liberamente brevi estratti a partire dal segnale dell'emittente di trasmissione, ma con l'obbligo di indicarne almeno la fonte, a meno che ciò sia impossibile per ragioni pratiche. 4) In alternativa al paragrafo 3, gli Stati membri possono istituire un sistema equivalente che consenta l'accesso a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie secondo altri metodi. 5) I brevi estratti sono utilizzati esclusivamente per i notiziari di carattere generale e possono essere utilizzati in servizi di media audiovisivi a richiesta soltanto se lo stesso programma è offerto in differita dallo stesso fornitore di servizi di media. 6) Fatti salvi i paragrafi da 1 a 5, gli Stati membri garantiscono, conformemente ai loro sistemi giuridici e alle loro prassi giuridiche, che le modalità e condizioni concernenti la fornitura di siffatti brevi estratti siano definite, in particolare per quanto concerne eventuali accordi per i compensi, la lunghezza massima degli estratti brevi e i limiti di tempo riguardo alla loro trasmissione. Qualora sia previsto un compenso, esso non deve superare i costi supplementari direttamente sostenuti per la fornitura dell'accesso.

<sup>486</sup> Autorità di regolamentazione in materia di comunicazioni istituita dalla legge federale austriaca.

2009, *“i diritti esclusivi di trasmissione televisiva sul territorio austriaco degli incontri di calcio dell’Europa League per le stagioni 2009/2010-2011/2012”*. Il costo dichiarato da Sky per la licenza e per la produzione è di *“vari milioni di euro”*.

Nel settembre 2009 Sky ha concesso ad ORF<sup>487</sup> il diritto di realizzare *“brevi estratti di cronaca al costo di EUR 700 al minuto. Per quanto attiene a tale corrispettivo, le parti limitavano la durata di validità dell’accordo sino all’entrata in vigore della modifica dell’articolo 5 della legge federale relativa all’esercizio dei diritti esclusivi di trasmissione televisiva, vale a dire al 1 ottobre 2010”*.

Nel novembre 2010 la KommAustria, investita della questione dalla ORF, ha ritenuto che i diritti concessi da Sky non comportino alcun compenso. In altri termini Sky non potrebbe esigere *“un compenso superiore ai costi supplementari direttamente connessi alla fornitura dell’accesso al segnale satellitare, costi, nella specie, pari a zero”*.

Sia Sky che ORF hanno impugnato la decisione davanti al Bundeskommunikationssenat<sup>488</sup>. Riconosciutasi come organo giurisdizionale, ritenuto che il diritto della ORF costituisca *“un’ingerenza nel diritto di proprietà della Sky, ai sensi dell’art.17 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea...”*<sup>489</sup>, il Bundeskommunikationssenat ha proposto alla Corte il quesito *“se una disposizione di una direttiva che impedisca alle autorità di uno stato membro di stabilire un’indennità volta a compensare tale ingerenza nel diritto di proprietà sia conforme al principio di*

---

<sup>487</sup> ORF -Osterreichischer Rundfunk- *“è una fondazione di diritto pubblico avente lo scopo di svolgere la funzione di diritto pubblico affidatale dalla legge federale sulla radiodiffusione austriaca”*. Cfr. punto 12 delle Conclusioni dell’Avvocato generale Yves Bot, in data 12 giugno 2012.

<sup>488</sup> Organo di controllo delle decisioni della KommAustria, *“statuisce in ultimo grado”* *“è composto da cinque membri, di cui tre devono avere la qualifica di magistrati”*. Tutti i suoi membri *“esercitano le loro funzioni in modo indipendente”* *“sono scelti dal presidente della Repubblica federale su proposta del governo federale e restano in carica sei anni”*. Cfr. sentenza punti. 12, 13 e 14.

<sup>489</sup> *“L’art. 17, paragrafo 1, della Carta prevede che <Ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L’uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall’interesse generale>”*. Cfr. sentenza punto 31.

*proporzionalità*<sup>490</sup>.

Occorre considerare che nella materia in esame risultava quantomeno dubbia la rilevanza dell'art. 17, che tutela la libera attività economica e commerciale e così la libera concorrenza<sup>491</sup>, in considerazione dei principi più volte espressi dalla Corte, secondo cui *“la libertà di impresa non costituisce una prerogativa assoluta, bensì deve essere presa in considerazione rispetto alla sua funzione nella società”*<sup>492</sup>. *“Pertanto, possono essere approvate restrizioni all'uso del diritto di proprietà, come al diritto di esercitare liberamente un'attività economica, purché tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti”*<sup>493</sup>. Interesse generale che, come stabilisce l'art. 17, è il fine/limite posto dalla legge nella regolamentazione dei beni<sup>494</sup> e comporta che il principio di proporzionalità debba essere applicato, considerando che la libertà di impresa può essere limitata dall'interesse generale<sup>495</sup>.

---

<sup>490</sup> *“...sarebbe necessario, alla luce, segnatamente, del principio di proporzionalità, adottare una regola che consenta di tener conto, ai fini del calcolo di un adeguato compenso economico, delle circostanze della specie e, segnatamente dell'oggetto dei diritti esclusivi di trasmissione televisiva, nonché della somma versata dal titolare per l'acquisizione dei diritti stessi”*. Cfr. punto 21 della sentenza.

<sup>491</sup> Cfr. sentenza punti 39, 41, 42.

<sup>492</sup> *“v., in tal senso, sentenze del 9 settembre 2004, Spagna e Finlandia/ Parlamento e Consiglio, C-184/02 e C- 223/02, Racc. pag. I-7789, punti 51 e 52, nonché del 6 settembre 2012 Deutsches Weintor, C -544/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 54 e giurisprudenza citata”*. Cfr. sentenza punto 45.

<sup>493</sup> Cfr. punto 14 delle Conclusioni dell'Avvocato generale.

<sup>494</sup> Cfr. punto 30 delle Conclusioni dell'Avvocato generale: *“In linea con tale giurisprudenza, l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta istituisce il regime relativo alle limitazioni che possono essere apportate ai diritti e alle libertà riconosciute dalla Carta. Esso riconosce, infatti, che possano essere apportate limitazioni all'esercizio di diritti e di libertà, come il diritto di proprietà e la libertà d'impresa sanciti rispettivamente agli articoli 17 e 16 della Carta, purché tali limitazioni siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di tali diritti e di tali libertà e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza dei diritti e delle libertà altrui”*.

<sup>495</sup> Cfr. sentenza punti 45 e 46. Sul punto non si possono trascurare le considerazioni espresse dall'Avvocato generale in data 12 giugno 2012 ai punti 48, 49 e 50: *“Si deve peraltro precisare che, nell'esaminare la giustificazione della restrizione all'uso del diritto di proprietà, la Corte ha dichiarato, richiamando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che deve sussistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Occorre, quindi, a suo avviso, verificare se sia stato mantenuto l'equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e l'interesse dei soggetti che invocano la tutela del loro diritto di proprietà. La Corte ha sottolineato che, così facendo, si deve*

Si nota, quindi, come la Corte, pur non pronunciando mai la parola sport, ne abbia lo stesso sottolineato il suo valore sociale, non più solo attraverso l'art. 165 TFUE, ma attraverso l'interpretazione dell'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. E non solo. Infatti, la Corte ricorda che, per salvaguardare l'interesse pubblico e la libertà fondamentale di tutti di ricevere informazioni<sup>496</sup>, deve essere garantito il c.d. pluralismo dei media, così come stabilito dall'art. 11 della Carta<sup>497</sup>.

Per giungere, dunque, a questo obiettivo la stessa Corte rileva che una disciplina meno restrittiva non andrebbe a garantire la sua realizzazione<sup>498</sup>. Per questi motivi le limitazioni e le ingerenze alla libertà d'impresa sono risultate conformi al principio di

---

*riconoscere al legislatore un ampio margine di discrezionalità sia nello scegliere le modalità di attuazione sia nel decidere se le loro conseguenze siano legittime, nell'interesse generale, dalla volontà di conseguire l'obiettivo previsto dalla normativa di cui trattasi. Inoltre, in analogia con quanto dichiarato dalla Corte nella sua sentenza del 12 dicembre 2006, Germania/Parlamento e Consiglio, occorre riconoscere al legislatore dell'Unione un ampio potere discrezionale in un settore, come quello di specie, che richiede da parte sua scelte di natura politica, economica e sociale e rispetto al quale esso è chiamato ad effettuare valutazione complesse. Solo la manifesta inidoneità di una misura adottata in tale ambito, in relazione allo scopo che le istituzioni competenti intendono perseguire, può inficiare la legittimità di tale misura. La verifica della proporzionalità della restrizione al diritto di proprietà e alla libertà d'impresa, contenuta nell'art.15, paragrafo 6, della direttiva deve essere dunque effettuata, tenendo conto dell'ampio margine di discrezionalità che deve essere riconosciuto al legislatore dell'Unione".*

<sup>496</sup> "...salvaguardare la libertà fondamentale di ricevere informazioni..." da punto 51 della sentenza.

<sup>497</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'UE consultabile per intero su [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf).

In particolare l'articolo 11 Libertà di espressione e d'informazione: Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati.

<sup>498</sup> Infatti al punto 55 la Corte: "*Tuttavia, non sembra che una simile disciplina meno restrittiva garantirebbe la realizzazione dell'obiettivo perseguito dall'articolo 15, paragrafo 6, della direttiva 2010/13 in modo così efficace come quello risultante dall'applicazione di tale disposizione. Infatti, una disciplina che prevedesse un compenso economico a favore dei titolari dei diritti esclusivi di trasmissione televisiva superiore ai costi direttamente sostenuti per la fornitura dell'accesso al segnale e calcolato sulla base di criteri supplementari quali, in particolare, il prezzo versato ai fini dell'acquisizione di tali diritti e/o la portata dell'evento di cui trattasi, potrebbe risultare, a seconda, segnatamente, del metodo di determinazione dell'importo del corrispettivo applicato e delle capacità economiche delle emittenti televisive che chiedono l'accesso al segnale, tale da dissuadere talune emittenti televisive, se non persino impedire loro di chiedere l'accesso ai fini della realizzazione di brevi estratti di cronaca, restringendo in tal modo considerevolmente l'accesso del pubblico all'informazione".*

proporzionalità, così come sancito dall'art. 52 della Carta<sup>499</sup>. La Corte giunge pertanto a privilegiare, con riguardo alla necessaria ponderazione degli interessi in gioco<sup>500</sup>, l'accesso del pubblico all'informazione rispetto alla libertà contrattuale. E, così, indirettamente va a tutelare lo sport, il suo valore sociale, che sta alla base dell'interesse pubblico da garantire, e questo non perché derivi da una caratteristica specifica dello sport, ma perché le stesse norme dei trattati e le direttive lo impongono.

E così la Corte ha statuito che *“il legislatore dell'Unione ha potuto legittimamente imporre le limitazioni alla libertà di impresa che l'articolo 15, paragrafo 6, della direttiva 2010/13 pone a carico dei titolari dei diritti esclusivi di trasmissione televisiva e ritenere che gli inconvenienti che discendono da tale disposizione non siano sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti e siano di natura tale da realizzare un giusto equilibrio tra i singoli diritti e le singole libertà fondamentali in gioco nella specie”*<sup>501</sup>.

La sentenza, sinteticamente analizzata, di fatto riconosce all'evento di grande interesse pubblico, in cui inquadra il calcio ad alto livello, un'importanza tale da poter essere riconosciuto come un limite alla libertà di impresa, facendo prevalere l'interesse pubblico all'informazione sull'aspetto economico dell'impresa.

In altri termini sembra, anche in questo caso, ampliarsi l'ingerenza della Corte, che si spinge a tutelare lo sport anche al di fuori di giustificazioni economiche, riconducendo la componente sociale dello sport all'interno dell'interesse generale previsto appunto come eccezione dal Trattato e dalla direttiva in esame.

---

<sup>499</sup> Art. 52 Portata dei diritti garantiti: 1) Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. 2) I diritti riconosciuti dalla presente Carta che trovano fondamento nei trattati comunitari o nel trattato sull'Unione europea si esercitano alle condizioni e nei limiti definiti dai trattati stessi. 3) Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.

<sup>500</sup> Cfr. punto 59 della sentenza.

<sup>501</sup> Cfr. sentenza punto 67.

Si può quindi concludere questa brevissima analisi della decisione, sottolineando come la mancanza di un espresso riferimento allo sport sia in realtà solo apparente. Infatti, come si è sopra esposto, le competizioni sportive sono inquadrare nell'ambito degli eventi di grande interesse pubblico e l'applicabilità dell'art. 15 della direttiva 2010/13 è già di per sé sufficiente a trarre la considerazione che la sentenza abbia dato prevalenza all'aspetto sociale dello sport, che deve permettere a chiunque di essere informato, almeno grazie alla sintesi di cronaca, dell'evento sportivo.

### **3.10 La sentenza del 25 aprile 2013 e l'applicazione della direttiva 2000/78/CE.**

Sempre in tema *lato sensu* sportivo, vi è la sentenza del 25 aprile 2013 nella causa C-81/12. Essa, infatti, ha riguardato la vicenda di un calciatore, che è risultata rilevante se non specificamente sotto il profilo della libera circolazione, certo sotto quella del divieto di discriminazione.

Va ricordato, sotto questo profilo, che si discuteva della direttiva 2000/78/CE, la quale stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizione di lavoro<sup>502</sup>.

In particolare l'articolo 1, indica l'obiettivo di *“stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento”*.

A sua volta l'art. 2 definisce la parità di trattamento come l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta basata su uno dei motivi dell'articolo 1.

In base all'articolo 3, *“nei limiti dei poteri conferiti alla Comunità, la presente direttiva, si applica a tutte le persone, sia del settore pubblico che del settore privato, compresi gli organismi di diritto pubblico, per quanto attiene: a) alle condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, sia dipendente che autonomo, compresi i criteri di*

---

<sup>502</sup> Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, GU n. L 303 del 2 dicembre 2000 p. 0016-0022.

*selezione e le condizioni di assunzione indipendentemente dal ramo di attività e a tutti i livelli della gerarchia professionale, nonché alla promozione...”.*

Proprio in base a questi primi 3 articoli la Corte<sup>503</sup>, chiamata in sede di rinvio pregiudiziale, dichiara applicabile la direttiva alle situazioni come quella oggetto del procedimento principale, “*che riguardano, in materia di occupazione e condizioni di lavoro, dichiarazioni relative alle «condizioni di accesso all’occupazione e al lavoro (...), compres[e] (...) le condizioni di assunzione»*”<sup>504</sup>. Ancora una volta, quindi, la Corte sottolinea come l’attività del calciatore professionista o semiprofessionista rientri nella nozione di lavoratore, così come intesa dalla giurisprudenza europea e che quindi anche per tali giocatori deve essere rispettata la direttiva in esame.

Per comprendere meglio la sentenza della Corte è necessario in ogni caso ricordare i fatti alla base della controversia in esame.

In data 3 marzo 2010 l’Accept, un’organizzazione non governativa avente la finalità di promuovere e tutelare i diritti delle persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali in Romania<sup>505</sup>, depositò una denuncia presso il Consiglio nazionale per la lotta alle

---

<sup>503</sup> Sentenza del 25 aprile 2013, causa C-81/12, *Asociația ACCEPT contro Consiliul National pentru Combaterea Discriminării*, consultabile su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62012CJ0081:IT:HTML>.

<sup>504</sup> “*Tale constatazione non è inficiata dalla circostanza, evidenziata nel contesto del procedimento principale, che il sistema di assunzione dei calciatori professionisti non si basa su un’offerta pubblica o su una trattativa diretta in seguito ad una procedura di selezione che presuppone il deposito di candidature ed una preselezione di queste in funzione dell’interesse che presentano per il datore di lavoro. Da una giurisprudenza ben consolidata della Corte risulta infatti che, considerati gli obiettivi dell’Unione, l’attività sportiva è disciplinata dal diritto dell’Unione solo in quanto sia configurabile come attività economica (v., in particolare, sentenze del 14 luglio 1976, Donà, 13/76, Racc. pag. 1333, punto 12, e del 16 marzo 2010, Olympique Lyonnais, C-325/08, Racc. pag. I-2177, punto 27). È questo il caso dell’attività dei calciatori professionisti o semiprofessionisti che svolgono un lavoro subordinato o effettuano prestazioni di servizi retribuite (sentenza del 15 dicembre 1995, Bosman, C-415/93, Racc. pag. I-4921, punto 73)*”. Cfr. punti 44-45 della sentenza del 25 aprile 2013, causa C-81/12.

<sup>505</sup> L’art. 9 della direttiva prevede, infatti, che: “1) *Gli Stati membri provvedono affinché tutte le persone che si ritengono lese, in seguito alla mancata applicazione nei loro confronti del principio della parità di trattamento, possano accedere, anche dopo la cessazione del rapporto che si lamenta affetto da discriminazione, a procedure giurisdizionali e/o amministrative, comprese, ove lo ritengono opportuno, le procedure di conciliazione finalizzate al rispetto degli obblighi derivanti dalla presente direttiva. 2) Gli Stati membri riconoscono alle associazioni, organizzazioni e altre persone giuridiche che, conformemente ai criteri stabiliti dalle rispettive legislazioni nazionali, abbiano un interesse legittimo a garantire che le disposizioni della presente direttiva siano rispettate, il diritto di avviare, in via*

discriminazioni («CNCD») nei confronti della squadra di calcio professionistica SC Fotbal Club Steaua București SA (l'«FC Steaua») e del sig. Becali, che si presentava come il «patron» di tale club.

L'organizzazione lamentava che era stato violato il principio della parità di trattamento in materia di assunzioni, poiché in un'intervista sull'eventuale trasferimento di un calciatore professionista, il sig. Becali avrebbe dichiarato, in sostanza, che mai avrebbe ingaggiato uno sportivo omosessuale<sup>506</sup>.

Nei confronti dell'altra parte convenuta dinanzi al CNCD, ossia l'FC Steaua, l'Accept, aveva denunciato che tale club non aveva mai preso le distanze dalle dichiarazioni del sig. Becali. Il CNCD ha considerato, in particolare, che tali circostanze non rientravano nell'ambito delle condizioni di lavoro e che le dichiarazioni del sig. Becali non potevano essere considerate provenienti da un datore di lavoro o da una persona incaricata delle assunzioni.

Tuttavia, il CNCD ha ritenuto che esse costituissero una discriminazione in forma di molestie ed ha sanzionato il sig. Becali con un ammonimento. Tale sanzione era l'unica possibile in quel momento ai sensi del diritto rumeno, poiché la decisione del CNCD era stata adottata più di sei mesi dopo i fatti censurati.

---

*giurisdizionale o amministrativa, per conto o a sostegno della persona che si ritiene lesa e con il suo consenso, una procedura finalizzata all'esecuzione degli obblighi derivanti dalla presente direttiva". I paragrafi 1 e 2 lasciano impregiudicate le norme nazionali relative ai termini per la proposta di azioni relative al principio della parità di trattamento.*

<sup>506</sup> Queste le parole di Becali, così come riportate nella sentenza: "*Neppure se dovesse chiudere la [FC Steaua], prenderei in squadra un omosessuale. Le voci sono voci, ma come scrivere qualcosa del genere se non è vero e per di più metterlo in prima pagina... Forse non è vero che (il giocatore di calcio [...] X [...]) è omosessuale. E se invece lo fosse? Ho detto ad un mio zio che non credeva né in Satana né in Cristo: 'Diciamo che Dio non esiste. E se esiste? Che hai da perdere a fare la comunione? Non sarebbe bello andare in paradiso?' Mi ha dato ragione. Un mese prima di morire ha fatto la comunione. Che Dio lo perdoni. Non c'è posto per un gay nella mia famiglia e la [FC] Steaua è la mia famiglia. Piuttosto che con un gay, è meglio giocare con un giocatore junior. Per me non è discriminazione. Nessuno mi può obbligare a lavorare con qualcuno. Come loro hanno dei diritti, anch'io ho il diritto di lavorare con chi mi pare" Se anche Dio mi dicesse in sogno che al 100% X non è omosessuale, non lo prenderei! Nei giornali si è scritto fin troppo che è omosessuale. Anche se la [squadra attuale del giocatore di X] me lo desse gratis, non lo prenderei! Potrebbe anche essere il più grande attaccabrighe e il più grande ubriacone... ma se è omosessuale, non voglio più sentirne parlare".*

L'Accept ha impugnato tale decisione dinanzi alla Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest, Romania), che ha sottoposto alla Corte di giustizia talune questioni relative all'interpretazione della direttiva.

*“Le prime due questioni mirano a chiarire, in sostanza, se gli articoli 2, paragrafo 2, e 10, paragrafo 1, della direttiva 2000/78 debbano essere interpretati nel senso che fatti come quelli da cui è scaturita la controversia nel procedimento principale possono essere qualificati alla stregua di «fatti sulla base dei quali si può argomentare che sussiste discriminazione» per quanto riguarda una squadra di calcio professionistica, nel caso in cui le dichiarazioni controverse provengano da una persona che si presenta ed è percepita, nei mezzi di informazione e nella società, come il principale dirigente di tale squadra professionistica, senza tuttavia che egli disponga obbligatoriamente della capacità di impegnare giuridicamente tale società o di rappresentarla in materia di ingaggi”<sup>507</sup>.*

Avendo già ricordato come la Corte abbia ritenuto irrilevante le specificità dell'assunzione dei calciatori professionisti, in quanto l'attività economica rientra appieno nel diritto dell'Unione, è interessante riprendere la posizione della Corte nei confronti dell'FC Steaua.

Infatti, la Corte *“precisa che la mera circostanza che dichiarazioni non provengano direttamente da una determinata parte convenuta non impedisce che si possa accertare, a carico di tale parte, l'esistenza di «fatti sulla base dei quali si può argomentare che sussiste discriminazione» ai sensi della direttiva. Pertanto, un datore di lavoro convenuto non può confutare l'esistenza di fatti che lasciano presumere che egli conduca una politica di assunzione discriminatoria limitandosi ad affermare che le dichiarazioni che suggeriscono l'esistenza di una politica di assunzioni omofoba provengono da una persona che, pur affermando di ricoprire un ruolo importante nella gestione di tale datore di lavoro, e pur sembrando rivestire tale ruolo, non è giuridicamente legittimata ad assumere decisioni che lo vincolino in materia di assunzioni. Secondo la Corte, la*

---

<sup>507</sup> Cfr. punto 44 della sentenza 25 aprile 2013.

*circostanza che un tale datore di lavoro non abbia chiaramente preso le distanze da queste dichiarazioni può essere presa in considerazione in sede di valutazione della sua politica di assunzioni”<sup>508</sup>.*

Con la terza domanda il giudice *a quo* chiedeva se l’onere della prova, così come adattato dall’articolo 10, paragrafo 1, della direttiva 2000/78, non implichi che la prova richiesta risulti impossibile da produrre se non a pena di ledere il diritto al rispetto della vita privata.

L’art. 10 della direttiva prevede, infatti, che sia la parte convenuta a provare che non vi è stata violazione del principio della parità di trattamento. Secondo la Corte potrebbe sì esserci una lesione al diritto al rispetto della vita privata se la parte convenuta cercasse di dimostrare che in passato sono state assunte persone aventi una determinata tendenza sessuale, ma tuttavia questa dimostrazione non è necessaria, perché l’apparenza di discriminazioni potrebbe essere confutata attraverso una serie di indizi concordanti, ad esempio una puntuale reazione del convenuto interessato, quale la dissociazione.

*“Con la quarta questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l’articolo 17<sup>(509)</sup> della direttiva 2000/78 vada interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale in forza della quale, nel caso in cui sia accertata una discriminazione fondata sulle tendenze sessuali, è unicamente possibile pronunciare un ammonimento come quello di cui al procedimento principale qualora tale accertamento avvenga dopo che è scaduto il termine di sei mesi che decorre dalla data di svolgimento dei fatti”<sup>510</sup>.*

---

<sup>508</sup> In Comunicato stampa n. 52/13.

<sup>509</sup> Art. 17 della direttiva: *“Gli Stati membri determinano le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali di attuazione della presente direttiva e prendono tutti i provvedimenti necessari per la loro applicazione. Le sanzioni, che possono prevedere un risarcimento dei danni, devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri notificano le relative disposizioni alla Commissione entro il 2 dicembre 2003 e provvedono poi a notificare immediatamente le eventuali modificazioni successive”.*

<sup>510</sup> Cfr. punto 60 della sentenza del 25 aprile 2013.

La Corte sottolinea che la severità delle sanzioni deve essere adeguata alla gravità delle violazioni che esse reprimono e deve comportare un effetto realmente deterrente<sup>511</sup>, ovviamente sempre tenendo presente e rispettando il principio di proporzionalità<sup>512</sup>.

Non è, però, compito della Corte, ma del giudice del rinvio, appurare se una sanzione come il semplice ammonimento sia adeguata a una situazione come quella del procedimento principale.

Bisogna tener sempre in considerazione che *“in virtù di una consolidata giurisprudenza della Corte, quando una situazione rientra nell’ambito di applicazione di una direttiva, nell’applicare il diritto interno i giudici nazionali sono tenuti ad interpretarlo per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva in questione, così da conseguire il risultato perseguito da quest’ultima [v., in tal senso, in particolare, sentenze del 10 aprile 1984, von Colson e Kamann, 14/83, Racc. pag.1891, punti 26 e 28; del 13 novembre 1990, Marleasing, C-106/89, Racc. pag. I-4135, punto 8; del 10 marzo 2005, Nikoloudi, C-196/02, Racc. pag. I-1789, punto 73, e del 28 gennaio 2010, Uniplex (UK), C-406/08, Racc. pag. I-817, punti 45 e 46]”*<sup>513</sup>.

Quindi, *“alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla quarta questione che l’articolo 17 della direttiva 2000/78 deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale – secondo cui, in caso di accertamento di una discriminazione fondata sulle tendenze sessuali, nell’accezione di tale direttiva, qualora tale accertamento avvenga decorso un termine di prescrizione di sei mesi dalla data dei fatti, non è possibile pronunciare altro che un ammonimento come quello di cui al procedimento principale – se, in applicazione di tale normativa, siffatta discriminazione non è sanzionata secondo modalità sostanziali e procedurali che attribuiscono alla sanzione un carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo. Spetta al giudice del rinvio*

---

<sup>511</sup> Si veda in tal senso la sentenza dell’8 giugno 1994, Commissione/Regno Unito, C-383/92, Racc. pag. I-2479, punto 42.

<sup>512</sup> In tal senso sentenze del 6 novembre 2003, Lindqvist, C-101/01, Racc. pag. I-12971, punti 87 e 88, nonché del 5 luglio 2007, Ntioniok e Pikoulas, C-340/05, Racc. pag. I-5835, punto 53.

<sup>513</sup> Cfr. punto 71 della sentenza del 25 aprile 2013.

*valutare se ciò si verifichi nel caso della normativa oggetto del procedimento principale e, all'occorrenza, interpretare il diritto nazionale quanto più possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva in questione, così da conseguire il risultato perseguito da quest'ultima*<sup>514</sup>.

In conclusione, la sentenza esaminata ribadisce l'importanza della tutela dell'atleta come persona, spingendosi addirittura ad una specifica sollecitazione al giudice nazionale, affinché la sua decisione sia il più incisiva possibile a dare concreta attuazione ai principi giurisprudenziali che tutelano la dignità della persona.

Si può ipotizzare che la Corte abbia dato attuazione alle sollecitazioni del Parlamento europeo, che fin dal febbraio 2012 aveva invitato “*il Consiglio, la Commissione, gli Stati membri e gli organi direttivi nazionali del settore sportivo a impegnarsi nella lotta contro l'omofobia e la transfobia e ad attuare correttamente le normative e le politiche antidiscriminatorie, con particolare riferimento alle atlete lesbiche e agli atleti bisessuali, gay e transgender*”<sup>515</sup>.

Alla luce anche di quest'ultima sentenza, viene in rilievo come, dopo il Trattato di Lisbona, il valore sociale dello sport abbia acquisito sempre più importanza, tanto da dover essere tutelato e preservato anche dalle stesse istituzioni europee e dalla stessa Corte di giustizia.

### **3.11 Le controversie proposte da FIFA e UEFA e lo sport come possibile deroga alla libertà fondamentali, alle regole della concorrenza e al diritto di proprietà.**

Con la sentenza 17 luglio 2013<sup>516</sup>, cause C-201/11, C-204/11 e C-205/11, la Corte di giustizia riprende ed amplia i principi già affermati nelle precedenti sentenze di cui ai par. 3.8 e 3.9.

Il caso, sottoposto alla Corte di giustizia, può essere così sintetizzato.

---

<sup>514</sup> Cfr. punto 72 della sentenza del 25 aprile 2013.

<sup>515</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, 2 febbraio 2012, sulla dimensione europea dello sport, punto 16.

<sup>516</sup> Per una più ampia analisi della sentenza cfr. G. GRECO, *Il valore sociale dello sport: un nuovo limite alla c.d. specificità?*, in *GDA*, n. 8/9, 2014, pp. 815 ss.

Con decisione del 25 giugno 1998 il Ministro della cultura, dei mezzi d'informazione e dello sport del Regno Unito e Irlanda del Nord ha predisposto un elenco di eventi di particolare rilevanza, in cui è stata ricompresa l'intera fase finale dell'Euro (Campionato europeo di calcio).

Infatti, in base all'art. 3-*bis*, paragrafo 1, della direttiva 89/552 del Consiglio<sup>517</sup>, la trasmissione televisiva di detti eventi poteva non essere riservata a taluni canali (titolari di un diritto di esclusiva appositamente acquistato), ma poteva essere assicurata su canali liberamente accessibili<sup>518</sup>.

In base al paragrafo 2 dello stesso articolo, l'elenco è stato trasmesso alla Commissione, deputata a verificare che tali misure fossero compatibili col diritto comunitario<sup>519</sup>. La Commissione ha ritenuto legittime le misure adottate dal Regno Unito, in quanto proporzionate a giustificare una deroga al principio della libera prestazione di servizi, destinate a rispondere a un motivo imperativo di pubblico interesse e cioè ad assicurare l'ampio accesso dei telespettatori alla trasmissione di eventi di particolare importanza per la società<sup>520</sup>. Proprio detta decisione della Commissione è alla base della controversia in esame<sup>521</sup>.

---

<sup>517</sup> Ora abrogata e sostituita nella sostanza dalla direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi.

<sup>518</sup> Statuisce, infatti, tale norma che: «*ciascuno Stato membro può prendere le misure compatibili con il diritto comunitario volte ad assicurare che le emittenti televisive soggette alla sua giurisdizione non trasmettano in esclusiva eventi che esso considera di particolare rilevanza per la società*».

<sup>519</sup> Così, infatti, è stabilito dall'art. 3-*bis*, paragrafo 2 della direttiva, nel quale non solo è prevista la notifica dell'elenco alla Commissione, ma anche che quest'ultima, entro i tre mesi successivi, verifichi la compatibilità delle misure con il diritto europeo.

<sup>520</sup> Cfr. punto 7 della sentenza della Corte, ove sono riportati i passi salienti della decisione della Commissione.

<sup>521</sup> Bisogna ricordare che l'ampio ventaglio delle censure ha generato, peraltro, già in primo grado una precisa eccezione di ordine processuale (fatta valere dal Regno del Belgio, ma delibata d'ufficio dal Giudice comunitario, data la posizione di mero interveniente del primo) in ordine all'impugnabilità di una decisione della Commissione, che finisce inevitabilmente per scontare eventuali vizi attinenti alla fase per così dire nazionale della procedura. Come è noto, infatti, nei c.d. procedimenti di coamministrazione è compito del Giudice nazionale, e non del Giudice europeo, sindacare sulla legittimità degli atti nazionali che si inseriscono in un procedimento che avrà poi conclusione in una decisione delle Istituzioni europee. Se, dunque, il Tribunale e la Corte avessero seguito questa impostazione generale, anche per il caso in esame, avrebbero dovuto ritenere irricevibile il ricorso,

È utile ricordare che in primo grado il Tribunale aveva già preso in considerazione, riconoscendone la sussistenza, il potere discrezionale di ogni Stato membro di scegliere come “proteggere il diritto di informazione”<sup>522</sup>.

Il Tribunale aveva richiamato, in particolare, i considerando 18-22 della direttiva 97/36, i cui contenuti oggi sono ripresi nei considerando 48-55 della nuova direttiva, che, al fine di tutelare il diritto di informazione, individuano alcuni eventi di particolare rilevanza<sup>523</sup>: “*i giochi olimpici, il campionato del mondo di calcio e il campionato europeo di calcio*”.

Già dalla stessa sentenza del Tribunale si evinceva, dunque, che detti eventi devono essere assicurati al pubblico e che il compito degli Stati membri è proprio quello di regolare l’esercizio delle emittenti televisive al riguardo<sup>524</sup>. In altri termini, il singolo ordinamento giuridico dovrebbe essere libero sia di scegliere quali eventi ritiene di

---

perché la competenza giurisdizionale sarebbe stata del Giudice inglese (avverso, ovviamente, la sola determinazione del Governo inglese). Vero è che nella specie l’intervento della Commissione è stato configurato dalla Direttiva in funzione di controllo della compatibilità della determinazione nazionale con la disciplina dei Trattati. Ma, trattandosi nella specie di controllo ad esito positivo, anche per tale ragione si sarebbe potuto argomentare che l’eventuale effetto lesivo scaturiva dall’atto nazionale e non dall’intervento della Commissione (che si è limitato a non paralizzarlo). Tuttavia, il Giudice comunitario ha giudicato ammissibile il ricorso, sul presupposto che la decisione della Commissione presentasse anche taluni effetti propri (aver instaurato un regime di mutuo riconoscimento). Ma non per questo ha trasformato la determinazione nazionale (chiaramente atto presupposto e come tale dotato di propri effetti) in un atto preparatorio idoneo a inficiare con i propri vizi la decisione finale della Commissione, che ne ha avallato il contenuto (cfr. punto 32 della sentenza del Tribunale, 17 febbraio 2011, in causa T-55/08).

<sup>522</sup> Cfr. sentenza del Tribunale (cit.) dove al punto 150 si ricorda come “*l’art. 3-bis, n. 1, della direttiva 89/552 non*» enunci «*gli elementi specifici che devono caratterizzare le procedure istituite a livello nazionale ai fini della redazione dell’elenco di eventi di particolare rilevanza per la società*”. Viene così lasciato “*agli stati membri un potere discrezionale per organizzare le procedure di cui trattasi per quanto riguarda le loro fasi, l’eventuale consultazione degli interessati e l’attribuzione delle competenze amministrative, pur precisando che esse devono essere improntate alla chiarezza e alla trasparenza nel loro insieme*”.

<sup>523</sup> Cfr. R. CAVALLO PERIN-B. GAGLIARDI, *La disciplina giuridica dei grandi eventi e le Olimpiadi invernali “Torino 2006”*, in *Riv. dir. amm.*, fasc.1-2, 2012, pp. 189 ss.; M. CAPANTINI, *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Napoli, 2010; F. ROMANO, *La dichiarazione di “grande evento” i relativi poteri di ordinanza nell’ordinamento giuridico italiano*, in *Rass. dir. ec. Sport*, 2008, pp. 530 ss.

<sup>524</sup> Pare significativo sul punto il considerando 21, oggi considerando 52 della direttiva 2010/13, che stabilisce i criteri che deve avere un evento per essere considerato di grande rilevanza. Infatti, detti eventi devono presentare «*interesse per il pubblico in generale nell’Unione europea o in un determinato Stato membro e*» devono essere programmati «*in anticipo da un organizzatore legittimato a vendere i diritti relativi a tali eventi*».

grande rilevanza, sia di stabilire regole interne di selezione, ma allo stesso tempo dovrebbe impedire che vi sia un eccessivo limite al diritto di informazione, rimanendo così in capo alla Commissione il solo ruolo di controllo estrinseco<sup>525</sup>, limitato al sindacato sull'errore manifesto<sup>526</sup> e senza alcun potere di sostituzione<sup>527</sup>.

La sentenza della Corte, riprendendo l'*iter* logico seguito dal Tribunale e respingendo l'impugnazione, riconosce non solo il giusto operato della Commissione, ma anche la piena legittimità dell'elenco predisposto dagli Stati membri, così sancendo inevitabilmente l'espansione del diritto di informazione e la compressione del diritto di proprietà dell'organizzatore dell'evento.

Nel complesso, dunque, le sentenze del Giudice europeo (Tribunale e Corte) si caratterizzano per avere espressamente preso in considerazione lo sport (o almeno taluni eventi sportivi) come materia rilevante per il Trattato, non già per il suo profilo economico (con conseguente assoggettamento alla disciplina generale in tema di libertà fondamentali e di regole di concorrenza), sebbene per il suo profilo di pubblico interesse.

Infatti, quando l'interesse ad un avvenimento sportivo è proprio della pluralità di individui della comunità costitutiva dell'ordinamento giuridico di riferimento, si verte

---

<sup>525</sup> Nonostante la sentenza in commento abbia utilizzato altri richiami giurisprudenziali (Corte di giustizia, 22 dicembre 2010, causa C-77/09, punti 56 e 57, che riguardano il controllo della Commissione sui prodotti fitosanitari, e Corte di giustizia, 21 novembre 1991, causa C-269/90, punto 14, che riguardava un caso di decisione della Commissione su una concessione di franchigia doganale), non si può non ricordare come già nella sentenza del Tribunale del 12 febbraio 2008 (T-289/03), al punto 220, fosse già stato stabilito un controllo estrinseco da parte della Commissione sulle decisioni nazionali che definiscono un servizio di interesse economico generale (ex art. 86 TCE, ora 106 TFUE) con correlati diritti speciali od esclusivi.

<sup>526</sup> Cfr. punto 19 della sentenza in commento che precisa che la «*Commissione deve quindi, segnatamente, appurare se lo Stato membro coinvolto abbia esaminato, in modo accurato e imparziale, tutti gli elementi rilevanti del caso di specie sui quali si fondano le conclusioni che vengono tratte*».

<sup>527</sup> Cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale Nilo Jääskinen, 12 dicembre 2012, punti 19, 20 e 21: «*la portata del controllo che la Commissione è autorizzata a esercitare a titolo di controllo delle decisioni nazionali che definiscono un servizio di interesse economico generale è limitata a quello dell'errore manifesto. Si può inoltre fare riferimento, per analogia, al diritto dell'ambiente e alla ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e la Commissione nel settore del sistema di scambio delle quote di emissione di gas a effetto serra*». [...] «*Nella fattispecie l'intento del legislatore dell'Unione di conferire alla Commissione unicamente un potere di controllo di conformità degli elenchi nazionali e non già un potere di sostituzione o di uniformazione che includa il potere di stilare autonomamente l'elenco nazionale in base a proposte nazionali, emerge anche dai lavori preparatori della direttiva 97/36*».

nell'ipotesi del pubblico interesse, con conseguente deroga o eccezione alla disciplina delle libertà fondamentali e della libera concorrenza.

La problematica, dunque, riguarda l'esatta interpretazione dell'art. 3 *bis* della direttiva 89/552.

Tale ultima direttiva è stata abrogata dalla direttiva 2010/13, la stessa considerata dalla sentenza del gennaio 2013, ma la questione sottoposta alla Corte risulta ancora assolutamente attuale, perché l'art. 3 *bis* è riprodotto, quasi testualmente, nell'art. 14 della nuova direttiva.

La sentenza, così, torna ad occuparsi dell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>528</sup>, confermando che il diritto all'informazione (c.d. pluralismo dei media) può giustificare vere e proprie restrizioni alla libera prestazione dei servizi e di stabilimento.

Nel contempo, come già accennato dalla stessa Corte nella sentenza, già richiamata, del 22 gennaio 2013, riconosce che gli eventi sportivi possono assurgere ad interesse generale.

Senza ripetere le considerazioni poc'anzi espresse sulla decisione che ha optato per la liberalizzazione dei decoder, va ricordato che con la più recente sentenza del 22 gennaio 2013, come sopra si è visto, la Corte ha ritenuto che la sintesi degli avvenimenti di particolare rilevanza (nel caso avvenimenti sportivi) deve essere accessibile senza particolari vantaggi a favore del concessionario dei diritti televisivi in esclusiva.

Comune alle due sentenze, dunque, è l'irrilevanza (o la parziale irrilevanza) attribuita agli aspetti economici in entrambe le fattispecie a favore del diritto alla libera circolazione dei servizi e del pieno rispetto del diritto di informazione.

---

<sup>528</sup> Cfr. art.11 “*Libertà di espressione e d'informazione: ogni individuo ha la libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati*”.

Nella sentenza del 22 gennaio 2013 manca, però, un qualche espresso riferimento allo sport e così la possibilità di collegare il deciso ad una giustificazione basata sull'importanza della funzione dello sport nell'Unione.

Ma, tale mancanza in realtà è solo apparente. Infatti, come si è sopra esposto, le competizioni sportive sono inquadrare nell'ambito degli eventi di grande interesse pubblico e l'applicabilità dell'art. 15 della direttiva 2010/13 è già di per sé sufficiente a trarre la considerazione che la sentenza abbia dato prevalenza all'aspetto sociale dello sport, che deve permettere a chiunque di essere informato, almeno grazie alla sintesi di cronaca dell'evento sportivo.

Del resto, è proprio il <considerando> 49 della citata direttiva che, sottolineando l'essenzialità di una idonea tutela degli Stati membri atta a “*proteggere il diritto all'informazione e ad assicurare un ampio accesso al pubblico alla copertura televisiva di eventi, nazionali e non, di particolare rilevanza per la società*”, indica espressamente “*i giochi olimpici, il campionato del mondo di calcio e il campionato europeo di calcio*”.

Difficile pensare che il legislatore europeo abbia fatto riferimento, con tali espressioni, all'aspetto economico del calcio e dello sport in genere. La tutela del diritto di informazione trova causa nel valore sociale dello sport a prescindere, si deve ritenere, da ogni aspetto economico.

Del resto che il soggetto concessionario dei diritti in esclusiva non possa pretendere una specifica remunerazione per concedere ad altri “il breve estratto” della partita, non può che comportare un impoverimento del concessionario, o molto probabilmente, un minor introito del concedente e quindi delle squadre che beneficiano della ripartizione dei proventi di quest'ultimo<sup>529</sup>.

---

<sup>529</sup> Tale considerazione trova una qualche replica nella sentenza, là dove si ipotizza che i titolari dei diritti esclusivi a fronte della “*mancata possibilità di rifinanziamento derivante da un compenso nonché un'eventuale diminuzione del valore commerciale di tali diritti esclusivi di trasmissione televisiva possono, in pratica, essere presi in considerazione nelle pattuizioni contrattuali relative all'acquisizione dei diritti medesimi e riflettersi nel prezzo versato per tale acquisizione*”. Cfr. sentenza p. 64. Ma non è detto che il concessionario non ottenga in ragione di ciò una riduzione del prezzo di acquisto dei diritti in esclusiva, finendo proprio per impoverire il concedente.

I profili economici dello sport, superati per quanto indirettamente dalle due sentenze, dunque sono assai simili e si equivalgono e tale orientamento è confermato dalla sentenza in esame.

Il Giudice europeo, a fronte dei ricorsi presentati dalla FIFA e dalla UEFA, ha analizzato, fra l'altro, il potere discrezionale di ogni Stato membro di scegliere come *“proteggere il diritto di informazione”*.

Ed ha altresì riportato, sottolineando l'importanza degli stessi nell'interpretazione della direttiva, i considerando 18-22 della direttiva 97/36, i cui contenuti oggi sono ripresi nei considerando 48-55, che, al fine di permettere la tutela del diritto di informazione, individuano alcuni eventi di particolare rilevanza: *“i giochi olimpici, il campionato del mondo di calcio e il campionato europeo di calcio”*.

Detti eventi devono essere assicurati al pubblico e il compito degli Stati membri è quello di regolare l'esercizio delle emittenti televisive al riguardo<sup>530</sup>.

Ed è proprio in base al considerando 18, prima richiamato, che il Giudice europeo ha dichiarato che la Commissione non era tenuta a richiedere agli Stati membri una motivazione specifica, a fronte dell'inserimento dell'intera competizione nell'elenco nazionale. Infatti la Commissione non ha poteri per ritenere contrario al diritto comunitario un elenco fornito dallo Stato membro, pur privo di motivi specifici supportanti l'elenco stesso.

D'altro lato la menzione dell'EURO (campionato europeo) nella direttiva presupponeva che per lo stesso legislatore europeo sussistesse l'interesse specifico dei cittadini degli stati membri ad avere un facile accesso alla relativa trasmissione televisiva.

Tuttavia, è importante sottolineare come l'istituto introdotto dal citato art. 3 *bis* non sia stato messo globalmente in discussione.

---

<sup>530</sup> Pare significativo il considerando 21, oggi considerando 52 della direttiva 2010/13, *“Ai fini della presente direttiva gli eventi di particolare rilevanza per la società devono rispondere a determinati criteri, ossia essere eventi di straordinaria importanza che presentano interesse per il pubblico in generale nell'Unione europea o in un determinato Stato membro e sono organizzati in anticipo da un organizzatore legittimato a vendere i diritti relativi a tali eventi”*.

Infatti le difese di FIFA e UEFA hanno insistito non sull'insussistenza dell'interesse generale, ma si sono limitate a porre in rilievo le differenze sussistenti all'interno delle competizioni in cui vi sono i cd. incontri <non *prime*> della Coppa del mondo e i <non *gala*> dell'EURO, ai quali non può essere riconosciuta una particolare importanza per i cittadini degli Stati in questione<sup>531</sup>. Tuttavia, il Tribunale ha precisato da un lato che gli incontri <*prime*> e <*gala*>, che coinvolgono una squadra nazionale, sono di particolare rilevanza per il pubblico di quel determinato Stato; dall'altro che i “*risultati degli incontri «non prime» e «non gala» possono avere un'incidenza sulla partecipazione delle squadre agli incontri «prime» e «gala», cosa che può suscitare presso il pubblico un interesse particolare a seguirli*”<sup>532</sup>.

Per tali motivi il Tribunale ha dichiarato legittima la decisione di uno Stato membro di considerare le competizioni (Coppa del mondo e EURO) come eventi unitari. In altri termini il singolo ordinamento giuridico è libero di scegliere quali eventi ritiene di grande rilevanza ed è libero di stabilire regole interne di scelta, ma deve impedire che il limite al diritto di informazione sia eccessivo.

In sintesi, dunque, l'elenco approvato dalla Commissione deve essere rapportato da un lato al diritto di informazione e da altro lato all'interesse economico.

Il Giudice europeo che respinge il ricorso e riconosce non solo la piena legittimità dell'operato della Commissione, ma anche la piena legittimità dell'elenco predisposto dagli Stati membri, comporta inevitabilmente l'espansione del diritto di informazione e la compressione del diritto di proprietà dell'organizzatore dell'evento. Un diritto di informazione che cela al proprio interno l'importanza sociale dello sport, poiché se quest'ultima caratteristica non fosse di rilievo, sicuramente non ci sarebbe nessun diritto d'interesse pubblico da tutelare.

---

<sup>531</sup> Gli incontri «prime» della Coppa del mondo comprendono in particolare le semifinali, la finale e gli incontri di una squadra nazionale o delle squadre nazionali del paese interessato. Gli incontri «gala» dell'EURO comprendono in particolare l'incontro di apertura e la finale. Gli altri incontri di queste competizioni sono considerati, rispettivamente, come incontri «non prime» e «non gala».

<sup>532</sup> Tribunale dell'Unione europea, Comunicato stampa n.9/11, Lussemburgo, 17 febbraio 2011.

Ed infatti le restrizioni alla libertà di prestazione dei servizi e di stabilimento vengono giustificate dal diritto all'informazione e dalla necessità di assicurare così un più ampio accesso possibile del pubblico alle trasmissioni televisive di questi eventi di particolare rilevanza per la società.

Sul punto è davvero chiara la sintesi del principio operata nelle conclusioni dell'Avvocato generale al punto 16: *“Conformemente al considerando 18 della direttiva 97/36, in nome della tutela del diritto all'informazione e della garanzia di un ampio accesso del pubblico alla copertura televisiva di eventi di particolare rilevanza, gli Stati membri hanno il potere di regolamentare l'esercizio dei diritti esclusivi di trasmissioni di siffatti eventi”*.

Quanto alla discrezionalità degli Stati membri, essa è riconosciuta davvero ampia *“nel contesto delle peculiarità nazionali, culturali e sociali”*, che caratterizzano il singolo Stato; né la direttiva pone criteri determinati, atteso che individua *“nel suo considerando 21, taluni criteri di cui tener conto nel qualificare un evento di particolare rilevanza ai fini del suo inserimento nell'elenco nazionale, ma si tratta piuttosto di criteri di natura assiologica, che riflettono le specificità proprie delle tradizioni e delle esigenze della popolazione dello Stato membro in questione”*.

Dunque, la discrezionalità dello Stato deriva proprio dalla natura dell'interesse generale che, riferendosi ai cittadini, non può a priori essere predefinito uguale per tutti gli Stati membri.

Diviene, quindi, centrale, per la questione in esame, individuare quale tipo di controllo abbia in concreto la Commissione sull'esercizio di una discrezionalità così concepita. Viene, infatti, attribuita alla Commissione la verifica degli elenchi nazionali *“sotto il profilo dei principi generali, come il divieto di discriminazione in ragione della nazionalità. ... il controllo deve essere di natura oggettiva nonché di portata limitata”*.

Ed ancora, l'Avvocato generale, richiamando altri settori del diritto dell'Unione, quali quello degli aiuti di Stato e del servizio di interesse economico generale ai sensi dell'art.106 TFUE, ritiene che *“la portata del controllo che la Commissione è autorizzata*

*a esercitare a titolo di controllo delle decisioni nazionali che definiscono un servizio di interesse economico generale è limitata a quello dell'errore manifesto". "Nella fattispecie l'intento del legislatore dell'Unione di conferire alla Commissione unicamente un potere di controllo di conformità degli elenchi nazionali e non già un potere di sostituzione o di uniformazione che includa il potere di stilare autonomamente l'elenco nazionale in base a proposte nazionali, emerge anche dai lavori preparatori della direttiva 97/36"<sup>533</sup>.*

*Del resto "... la ponderazione degli interessi che possono essere presi in considerazione ai fini dell'applicazione del principio di proporzionalità rispetto alle deroghe alle libertà fondamentali è già stata effettuata dal legislatore dell'Unione, il ruolo della Commissione deve essere inteso come sussidiario e necessariamente circoscritto, tenuto conto della portata limitata al controllo di cui all'articolo 3 bis della direttiva 89/552 modificata"<sup>534</sup>.*

Una volta individuato e circoscritto il potere di controllo della Commissione, l'Avvocato generale passa a individuare il controllo dell'organo giurisdizionale sull'attività esercitata dalla Commissione, ritenendo che la Corte non possa avere un controllo maggiore e diverso da quello che ha *"ad oggetto la verifica sia dell'osservanza da parte della Commissione delle norme di procedura e di motivazione sia dell'esattezza materiale dei fatti considerati nonché dell'assenza di errore manifesto di valutazione, di errore di diritto o di sviamento di potere"*<sup>535</sup>.

D'altra parte non bisogna dimenticare che i diritti fatti valere da FIFA e UEFA non possono essere certo considerati di scarsa portata.

---

<sup>533</sup> Cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale punti 19, 20 e 21.

<sup>534</sup> Cfr. Conclusioni punto 122 ed ancora punto 123: *"Più in generale, ritengo che la motivazione delle decisioni ai sensi dell'articolo 3bis della direttiva 89/552 modificata debba essere interpretata nel suo complesso al fine di evitare uno smembramento di tali atti in ragione di ciascuno degli eventi che lo Stato membro interessato considera di particolare rilevanza per la società. La Commissione ha quindi fondati motivi per procedere ad una modulazione della sua valutazione, facendo variare la forza d'intensità della motivazione in funzione degli eventi considerati. Per quanto attiene, ad esempio, agli eventi menzionati nel considerando 18 della direttiva 97/36, la motivazione può essere sintetica, senza rischio di automatismi e nel rispetto del principio di buona amministrazione. Per quanto riguarda altri eventi specifici, la Commissione può cercare di apportare più elementi, sempre rispettando i limiti definiti dalla direttiva 89/552 modificata"*.

<sup>535</sup> Cfr. Conclusioni Avvocato generale punto 27.

Basterà considerare che sia la FIFA che la UEFA fanno valere il loro diritto di proprietà, la cui sussistenza è indubbia sia in fatto che in diritto. Si legge, infatti, nella sentenza (Causa T-68/08) *“Si deve ricordare che, come è pacifico tra le parti, la FIFA è l’organizzatore della Coppa del mondo ai sensi del ventunesimo <considerando> della direttiva 96/36, di modo che chiunque desideri esercitare diritti di trasmissione televisiva di tale evento deve conseguirli da questa o da un soggetto che li abbia ottenuti dalla stessa. Pertanto, nella misura in cui il valore di tali diritti possa essere pregiudicato dagli effetti giuridici derivanti dalla decisione impugnata anche il diritto di proprietà della FIFA ne risulta compromesso”*.

Il Giudice europeo, dunque, ha ritenuto compatibile il diritto di proprietà delle ricorrenti con le limitazioni imposte dalla direttiva, specificando tra l’altro (causa T-68/08): *“il principio di tutela del diritto fondamentale di proprietà nell’ambito del diritto comunitario non risulta una prerogativa assoluta, ma deve essere preso in considerazione in rapporto alla sua funzione nella società. Conseguentemente, possono essere apportate restrizioni all’esercizio del diritto di proprietà, a condizione che rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale e non costituiscano, rispetto allo scopo proseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti garantiti (v., in tal senso, sentenze della Corte 12 maggio 2005, causa C-347/03, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e Ersi, Racc. pag. 1-3785, punto 119, e 12 luglio 2005, cause riunite C-154/04 e C-155/04, Alliance for Natural Health e a., Racc. pag. 1-6451, punto 68)”*.

In conclusione, per stabilire se le limitazioni a tali diritti, imposte dalla scelta degli Stati membri di escludere certi avvenimenti sportivi dai diritti televisivi in esclusiva, siano fondate sull’interesse all’informazione, valutato liberamente e discrezionalmente dallo Stato membro, si possono prospettare alcune considerazioni.

Anzitutto dalla direttiva 2010/13 (che ha recepito la direttiva 89/552/CEE così come modificata con la direttiva 96/36) appare che: 1) il calcio (campionato del mondo e europeo) è considerato *“un evento di particolare rilevanza”* (<considerando> 49 =

<considerando> 18)<sup>536</sup>; 2) gli eventi di particolare rilevanza sono presi in considerazione sia dall'art. 14 (già art. 3-*bis*) sia dall'art. 15, anche se all'art. 15 si parla di “*grande interesse pubblico*”<sup>537</sup>; 3) non esiste alcuna disposizione che imponga o vieti la costituzione dei diritti televisivi in esclusiva, infatti il <considerando> 43<sup>538</sup> si limita a permetterne la sussistenza anche nei confronti degli “*eventi di grande interesse pubblico*”.

Da tali premesse può discendere: a) la vendita dei diritti televisivi in esclusiva del campionato del mondo di calcio e del campionato europeo può essere considerata del tutto possibile –cioè legittima– in forza dei <considerandi> 48, 52 ( <già considerando>

---

<sup>536</sup> Cfr. direttiva 2010/13 <considerando> 49 “*È essenziale che gli Stati membri siano in grado di adottare misure volte a proteggere il diritto all'informazione e ad assicurare un ampio accesso del pubblico alla copertura televisiva di eventi nazionali e non, di particolare rilevanza per la società, quali i giochi olimpici, il campionato del mondo di calcio e il campionato europeo di calcio. A tal fine gli Stati membri mantengono il diritto di prendere misure, compatibili con il diritto dell'Unione, volte a regolare l'esercizio, da parte delle emittenti televisive soggette alla loro giurisdizione, dei diritti esclusivi di trasmissione di tali eventi*”. Analogo è il testo del <considerando> 18 della direttiva 89/552/CEE così come modificata.

<sup>537</sup> Le due espressioni paiono, però, essere equiparabili e ciò tenuto conto che gli eventi di grande rilevanza nei <considerando> sono comunque passibili di essere oggetto di diritti televisivi in esclusiva (<considerando> 51= <considerando> 20) e vengono definiti come “*eventi di straordinaria importanza che presentano interesse per il pubblico in generale nell'Unione o in un determinato Stato membro*” (<considerando>52= <considerando> 21).

Cfr. <considerando> 51 “*In particolare è opportuno stabilire disposizioni relative all'esercizio, da parte delle emittenti televisive, di diritti esclusivi che esse possono aver acquistato per la trasmissione di eventi ritenuti di particolare rilevanza per la società in uno Stato membro diverso da quello alla cui giurisdizione sono soggette. Al fine di evitare acquisti dei diritti a fini speculativi per eludere le disposizioni nazionali, è necessario applicare tali disposizioni ai contratti conclusi dopo la pubblicazione della direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e relativi ad eventi successivi alla data di attuazione. Quando contratti anteriori alla pubblicazione della suddetta direttiva sono rinnovati, essi sono considerati contratti nuovi*”. Analogo è il testo del <considerando> 20 della direttiva 89/552/CEE così come modificata.

Cfr. <considerando> 52 “*Ai fini della presente direttiva, gli eventi di particolare rilevanza per la società dovrebbero rispondere a determinati criteri, ossia essere eventi di straordinaria importanza che presentano interesse per il pubblico in generale nell'unione o in determinato Stato europeo o in una parte componente significativa di uno Stato membro e sono organizzati in anticipo da un organizzatore legittimato a vendere i diritti relativi a tali eventi*”. Analogo è il testo del <considerando> 21 della direttiva 89/552/CEE così come modificata.

<sup>538</sup> Cfr. <considerando> 48 “*I diritti di trasmissione televisiva di eventi di grande interesse pubblico possono essere acquistati dalle emittenti in esclusiva. È tuttavia fondamentale promuovere il pluralismo attraverso la produzione e la programmazione di informazioni diversificate nell'Unione, nonché rispettare i principi riconosciuti dall'articolo 11 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*”.

21) e dell'art. 15; b) ogni Stato membro può legittimamente decidere di escludere che siano trasmessi in via esclusiva il campionato del mondo di calcio e il campionato europeo, riservando la trasmissione ad un canale liberamente accessibile in forza del <considerando> 49 (già <considerando> 18) e dell'art.14 (già 3 bis).

In altri termini la recente direttiva, prevedendo come legittime ipotesi diverse e quasi contrapposte, in realtà conferma quanto già previsto dalla precedente direttiva e così conferisce ad ogni Stato membro la piena discrezionalità di decidere se gli eventi di particolare rilevanza siano, per il proprio contesto sociale, tali da determinare, se fossero trasmessi in via esclusiva, una effettiva privazione a una “*parte importante del pubblico*” di seguire detti eventi “*in diretta o in differita*”.

La scelta non sembra possa dipendere da una discrezionalità assoluta, ma viceversa pare legata a due criteri rilevanti:

a) l'effettivo interesse della collettività;

b) la situazione economica dello stesso contesto sociale interessato all'evento, e così la conoscenza di quanti dei propri cittadini abbiano nel pregresso comunque utilizzato le televisioni a pagamento<sup>539</sup>.

Dunque, si conferma l'impossibilità di decidere aprioristicamente per tutti gli Stati quali eventi debbano essere trasmessi su un canale liberamente accessibile e quali su canali a pagamento.

Non vi è dubbio che lo Stato membro, che predispose l'elenco degli eventi, deve ponderare e bilanciare gli interessi dell'organizzatore dei grandi eventi, legittimato a vendere i diritti televisivi, con l'interesse dei propri cittadini ad accedere liberamente all'evento. Una prevaricazione di un interesse sull'altro, senza una equilibrata valutazione, costituirebbe, comunque, una discriminazione arbitraria.

Un controllo sull'operato dello Stato membro da parte della Commissione, però, non può estendersi fino alla piena sostituzione valutativa dell'organismo europeo senza

---

<sup>539</sup> Si può ipotizzare che più lo Stato è in una posizione economica favorevole, meno eventi saranno vietati alla vendita in esclusiva.

travalicare i propri limiti, riducendo l'autonomia e la discrezionalità dello stesso Stato membro.

Né la direttiva conferisce alla Commissione un particolare controllo nel merito, ma come testualmente prevede il 2° paragrafo dell'art. 14, *“la Commissione verifica che tali misure siano compatibili con il diritto dell'Unione e le comunica agli altri Stati”*.

La funzione della Commissione, dunque, è quella di comunicare e far partecipare tutti gli Stati membri delle scelte di ciascuno al fine di permettere ad ognuno di potersi eventualmente coordinare così come stabilito dal 3° paragrafo *“gli Stati membri fanno sì, con mezzi adeguati nel contesto della loro legislazione, che le emittenti soggette alla loro giurisdizione non esercitino i diritti esclusivi da essi acquistati dopo il dicembre 2007 in modo da privare una parte importante del pubblico di un altro Stato membro della possibilità di seguire gli eventi designati da tale Stato membro conformemente ai paragrafi 1 e 2 in diretta integrale o parziale o, laddove, ciò risulti necessario o opportuno per ragioni obiettive di pubblico interesse, in differita integrale o parziale su canali liberamente accessibili, secondo quanto stabilito da tale Stato membro a norma del paragrafo 1”*.

L'ingerenza della Commissione all'interno del singolo Stato Membro non può certamente ricondursi ai poteri di controllo previsti dall'art. 17 TUE. Nel caso in esame, dunque, è indubbio che la Commissione, approvando gli elenchi predisposti dal Regno Unito e dal Regno del Belgio, ha vigilato solo sull'esatta applicazione della normativa europea da parte degli stessi Stati.

Le contestazioni di FIFA e UEFA, in realtà, miravano a censurare non tanto la approvazione della Commissione, ma il contenuto stesso della direttiva, volendone esasperare la sua interpretazione per negare il riconoscimento della discrezionalità dello Stato membro.

In altri termini, ciò che avrebbe leso la posizione delle ricorrenti è la decisione del legislatore europeo di riconoscere autonomia in materia agli Stati membri. Decisione che, espressa nel lontano 1997 (epoca in cui la direttiva 89/552/CEE è stata modificata con la

direttiva 97/36/CE), è stata pienamente confermata con la direttiva 2010/13, ratificando senza esitazioni le precedenti scelte dello stesso legislatore europeo.

E non pare vi sia traccia di una contestazione diretta di dette scelte, da parte della UEFA e della FIFA. In altri termini non sembra venga censurata in sé la possibilità per gli Stati membri di limitare il mercato dei diritti televisivi a fronte della tutela di un peculiare diritto di informazione, ma la specifica scelta operata dai relativi governi.

Né del resto si può trascurare la portata di quest'ultimo diritto, che ha un contenuto decisamente peculiare.

Infatti, assistere alla riproduzione televisiva di un avvenimento sportivo, considerato di grande rilevanza, risponde non solo ad un'aspettativa di essere informati, ma corrisponde ad aspettativa di partecipazione, per quanto passiva, all'evento stesso, vivendo il fenomeno sportivo e fruendo degli entusiasmi e dei messaggi che dallo stesso promanano. Proprio sotto tale prospettiva la trasmissione televisiva dell'evento sportivo coopera alla diffusione dello sport e alla espansione della funzione sociale e di integrazione sociale, che è da tempo coltivata dalle istituzioni europee.

Ancora una volta una lettura ragionata del caso e delle norme oggi in vigore dopo il Trattato di Lisbona ci porta a concludere che la competenza complementare dell'Unione in materia di sport è la chiave di lettura per l'affermazione del ruolo sociale dello sport anche tramite (e forse a maggior ragione) i diritti media e di trasmissione dell'evento sportivo in sé.

In conclusione, attraverso l'analisi del nuovo art. 165 TFUE, alla luce anche delle sentenze analizzate, il diritto sportivo, lungi dall'essere estraneo ed autonomo rispetto al diritto dell'Unione, vi rientra pienamente non solo perché assoggettabile alle sue regole generali, ma perché può avvalersi delle relative eccezioni. Quest'eccezioni, infatti, non derivano più da un'autonomia dettata dall'esistenza di un ordinamento sportivo indipendente, ma possono derivare dall'interesse generale perseguito, che può derogare alle norme europee grazie all'applicazione dei principi giurisprudenziali ricordati. Del resto che quest'eccezione non sia propria di un ordinamento separato lo si evince anche

dalla constatazione che non rientra nell'interesse tutelato lo sport in sé considerato, ma lo sport in quanto presenti un rilievo sociale ed educativo: quegli stessi valori riconosciuti dal nuovo art. 165 TFUE.

### **3.12 Il percorso compiuto dalla Corte di giustizia.**

Nella richiamata giurisprudenza si può facilmente constatare il percorso compiuto dalla Corte di giustizia per fornire un assetto sufficientemente chiaro e stabile alla problematica.

Nelle sentenze più risalenti (*Walrave e Donà*) l'applicabilità delle regole dei Trattati (a cominciare dalla libera circolazione dei lavoratori, in relazione al requisito di nazionalità di atleti e allenatori) è dipesa dalla qualificazione della attività in termini economici o meno. O meglio un'attività di per sé di rilievo economico (quale il rapporto di lavoro subordinato) poteva essere derubricata ad attività non economica per le peculiarità tipiche del mondo sportivo.

In tale contesto -e sia pure con un linguaggio non sempre univoco- la qualificazione in termini economici/non economici costituiva il discrimen, tipico più di un rapporto inclusione-esenzione, che di un rapporto regola-eccezione. L'attività che per esigenze proprie di carattere puramente sportivo poteva in definitiva essere qualificata come non economica risultava per tale ragione esclusa dall'ambito di applicazione dei principi e dei precetti dei Trattati.

È con la sentenza *Bosman* che (semplificando al massimo e con ampio margine di approssimazione) l'alternativa attività economica/attività non economica (in ragione delle esigenze propriamente sportive) viene superata. Se l'attività ha carattere economico, tale rimane senza alcuna preclusione all'applicazione della pertinente disciplina dei Trattati.

È in questo contesto, dunque, che le restrizioni relative al tesseramento di atleti stranieri non potevano che essere considerate discriminatorie (discriminazione in relazione alla cittadinanza) e come tali in contrasto con la disciplina della libera

circolazione dei lavoratori. Con le conseguenze, poi, che ne sono derivate e che hanno provocato un vero e proprio terremoto nel mondo del calcio e dello sport in generale.

L'impostazione sistematica e gli spunti ricostruttivi della sentenza *Bosman* hanno avuto peraltro una rilevanza che trascende il caso di specie. Ad esempio, là dove (punto 106) non ha escluso la legittimità di una norma che, in relazione alla funzione sociale e alla specificità dell'attività sportiva, avesse come obiettivo l'incentivazione dell'ingaggio e la formazione di giovani atleti.

Le sentenze successive hanno sviluppato tali concetti. E si ricorda in particolare la sentenza *Bernard*, che ha giudicato compatibile col diritto di libera circolazione una misura, pur restrittiva, che tuttavia persegue uno scopo legittimo, in quanto giustificata da motivi imperativi di interesse generale.

Viene così dato rilievo ad una categoria (motivi imperativi di interesse generale), che per il Trattato può costituire una legittima eccezione all'applicazione (per altro verso inderogabile) dei precetti delle libertà fondamentali.

Sicché il diritto sportivo entra nell'ambito di applicazione del diritto europeo non solo come attività assoggettata ai relativi principi e precetti generali, ma anche come attività che può essere ricompresa nelle relative eccezioni. E tali eccezioni (il costituire motivo imperativo di interesse generale) scaturisce ancora una volta, più che da caratteristiche intrinseche dell'attività sportiva (e della sua disciplina), dal riconoscimento del ruolo sociale dello sport, ad opera del medesimo diritto europeo (*ex art. 165 TFUE*, nel frattempo entrato in vigore).

Tuttavia non basta che la misura derogatoria sia espressione di motivi imperativi di interesse generale. È necessario altresì che sia idonea allo scopo e che non ecceda quanto necessario per perseguirlo.

Viene così in rilievo il principio di proporzionalità (idoneità e necessità sono due dei criteri in cui si articola detto principio). E il principio di proporzionalità viene in questo caso applicato non già sul versante della regola (osservanza delle libertà

fondamentali), sibbene sul versante dell'eccezione (che, per poter derogare a dette libertà, deve presentare tutte le caratteristiche testè richiamate).

La giurisprudenza ulteriore ha confermato più volte detta impostazione, anche con riferimento alle possibili deroghe alla disciplina della libera concorrenza (sentenza c.d. *decoder greco*) e persino al diritto di proprietà (controversie promosse da FIFA e UEFA). E, sebbene la Corte risulti ferma nel ritenere (e ribadire) che la compatibilità con il trattato di una regola derogatoria del diritto sportivo debba essere valutata “caso per caso” e senza categorie prestabilite, è chiaro che risulta ormai elaborato un “*iter*” logico costante, che consente di operare detta valutazione, sulla base di parametri di riferimento ben definiti.

## 4. I RAPPORTI TRA GIUSTIZIA SPORTIVA E TUTELA GIURISDIZIONALE.

SOMMARIO: 4.1 PREMessa. – 4.2 CHE COS'È LA GIUSTIZIA SPORTIVA? UN'ANALISI PRIMA DELLA RIFORMA DELLA L. 280/03. – 4.3 LA GIUSTIZIA C.D. TECNICA. – 4.4 LA GIUSTIZIA C.D. DISCIPLINARE: IL PRINCIPIO DI TERZIETÀ. – 4.5 LA GIUSTIZIA C.D. DISCIPLINARE: LA RESPONSABILITÀ OGGETTIVA DELLE SOCIETÀ SPORTIVE. – 4.6 LA GIUSTIZIA C.D. DISCIPLINARE: IL PROBLEMA DELLA RILEVANZA ESTERNA. – 4.7 LA GIUSTIZIA C.D. ECONOMICA: LA TUTELA DEL RAPPORTO DI LAVORO SPORTIVO. – 4.8 LA GIUSTIZIA C.D. ASSOCIATIVA: IL PROBLEMA DELLA NATURA GIURIDICA DELLE FEDERAZIONI SPORTIVE NAZIONALI. – 4.9 IL VINCOLO DI GIUSTIZIA SPORTIVA. – 4.10 LA LEGGE N. 280 DEL 2003: IL RIPARTO DI "GIURISDIZIONE". – 4.11 LE DUE FACCE DELLA L. 280/03 E I DUBBI DI COSTITUZIONALITÀ. – 4.12 LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 48/11. – 4.13 LE SANZIONI DISCIPLINARI SPORTIVE, IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE, LA DOMANDA DI RISARCIMENTO DEL DANNO ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA SUCCESSIVA ALL'INTERVENTO DELLA CONSULTA. – 4.14 IL NUOVO CODICE DI "GIUSTIZIA SPORTIVA". – 4.15 CENNI CONCLUSIVI E CONSIDERAZIONI CRITICHE.

### 4.1 Premessa.

Sia in quanto assoggettato alle regole del Trattato (libertà fondamentali e libera concorrenza), sia in quanto può avvalersi delle relative eccezioni, il diritto sportivo non risulta certo avulso da quello europeo. Il quadro che ci restituisce la giurisprudenza della Corte di giustizia è, anzi (come si è potuto constatare), quello di una sicura e forte integrazione del primo nel secondo.

Il che conforta -per le ovvie analogie che si possono instaurare- le conclusioni cui si è già giunti per il diritto nazionale. Nell'ambito del quale il settore in cui si è sempre registrato e si registra tuttora la maggiore conflittualità tra "ordinamento sportivo" e ordinamento statale è quello della giustizia<sup>540</sup>.

---

<sup>540</sup> Cfr. tra i tanti G. VIDIRI, *Organizzazione dell'attività agonistica, autonomia dell'ordinamento sportivo e d.l. 220 del 2003*, loc. cit., pp. 509 ss.; F. GHIGNONE, *Brevi note in materia di giustizia sportiva*, loc. cit., pp. 693 ss.; M. DELSIGNORE, *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un giudice privo della competenza funzionale*, loc. cit., pp. 1115 ss.; G. MANFREDI, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle norme emanate dagli organismi sportivi*, loc. cit., pp. 615 ss.; A. MASSERA, *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, loc. cit., pp. 113 ss.; P. SANDULLI, *I limiti della giurisdizione sportiva*, loc. cit., pp. 2088 ss.; A. CARIOLA, *I rapporti tra giurisdizione sportiva e statale: è possibile un ritorno al privato*, loc. cit., pp. 2257 ss.

L'ordinamento sportivo ha, da sempre, manifestato le proprie ambizioni autonomistiche non solo in riferimento all'aspetto normativo-ordinamentale<sup>541</sup>, ma anche nell'ambito c.d. "giurisdizionale", attraverso la predisposizione di un sistema di giustizia interno, la c.d. "giustizia sportiva". Risulta, quindi, un dato comune dell'organizzazione del fenomeno sportivo la prerogativa sia di regolamentare il proprio sistema come un vero e proprio "ordinamento", sia di dirimere le eventuali controversie sorte tra i soggetti a sè appartenenti. In particolare, rispetto a quest'ultimo punto, gli organismi di diritto sportivo hanno sempre mostrato molta diffidenza nei confronti dell'intervento del giudice statale, ritenendo che quest'ultimo non potesse essere in grado di apprezzare le specificità e le caratteristiche della materia, a fronte comunque dell'incapacità del sistema giurisdizionale statale di poter decidere con la rapidità necessaria, onde evitare una paralisi del movimento sportivo, soprattutto nel suo aspetto agonistico.

Il fenomeno sportivo è così sottoposto alla valutazione di due giustizie: quella sportiva, caratterizzata da competenza specifica e rapidità decisionale, e quella dello Stato che, invece, interviene quando l'attività sportiva esplica i propri effetti nell'ambito dell'ordinamento generale.

In un'indagine volta a delineare i rapporti tra queste due "giustizie", l'attenzione dello studioso si deve subito far carico di individuare quali possano essere le aree di collegamento, ovvero di chiarire quali situazioni, che si verificano in ambito sportivo, possano rilevare anche per l'ordinamento statale. Tale compito non è facile. Infatti, da un lato l'"ordinamento" sportivo è determinato nel difendere il proprio "primato" da ogni ingerenza dello Stato e dei suoi giudici, mentre, dall'altro lato, quest'ultimi hanno fatto valere la necessità dei loro interventi, allo scopo di tutelare situazioni giuridiche aventi una rilevanza anche esterna al settore sportivo<sup>542</sup>.

---

<sup>541</sup> Cfr. cap. 1.

<sup>542</sup> Cfr. E. LUBRANO, *L'ordinamento giuridico del giuoco calcio*, Roma, 2004, p. 31.

Sotto quest'ultimo profilo assume rilievo, sia il problema della differente operatività delle norme e di conseguenza i possibili conflitti che ne possono discendere, sia le varie interrelazioni tra i due differenti sistemi di giustizia<sup>543</sup>. Si possono avere, infatti, in concreto, interconnessioni tra aspetti di natura privatistica, propri dell'“ordinamento sportivo”, e aspetti di natura pubblicistica, tipici dell'ordinamento statale.

Sul piano del contenzioso, poi, si può constatare che l'“ordinamento” sportivo, facendo leva sul c.d. principio di autonomia, rivendichi il diritto a non attenersi alle pronunce del giudice statale, ma d'altro lato deve essere accertato quali effetti possano avere le decisioni dei giudici sportivi sul piano giuridico nazionale. Non deve essere dimenticato, infatti, come già in precedenza sottolineato, che le attività sportive rilevano non solo sotto il profilo tecnico, ma anche sotto il profilo economico-sociale, andando a incidere su interessi pubblici e privati, come si evince anche dalle richiamate sentenze della Corte di giustizia, e addirittura su interessi di livello costituzionale.

Per tali ragioni, le decisioni degli organi di giustizia sportiva non vanno prese in considerazione solo con riferimento all'ordinamento di appartenenza. Esse, infatti, incidono anche nella sfera delle posizioni giuridiche riconosciute e tutelate dall'ordinamento statale, europeo<sup>544</sup> ed internazionale.

#### **4.2 Che cos'è la giustizia sportiva? Un'analisi prima della riforma della l. 280/03.**

Per procedere ad un'analisi degli elementi che caratterizzano la struttura giuridica delle controversie sportive, è utile una breve analisi delle plurime costruzioni ricondotte al concetto di “giustizia sportiva”<sup>545</sup>.

Infatti, una prima interpretazione ha confinato la nozione di “giustizia sportiva” all'interno del nucleo di norme giuridiche necessarie per l'esistenza di un ordinamento sportivo<sup>546</sup>. Partendo da questo presupposto, parte della dottrina ha affermato che per

---

<sup>543</sup> C. FRANCHINI, *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Torino, 2004, p. 18.

<sup>544</sup> Cfr. Cap. 2 e 3.

<sup>545</sup> Sul punto si veda anche F. GHIGNONE, *Brevi note in materia di giustizia sportiva*, loc.cit., p. 695.

<sup>546</sup> F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, loc. cit.

“giustizia sportiva” deve essere inteso tutto il sistema di tutela predisposto dalle norme interne, emanate dalle Federazioni, per risolvere ogni controversia che può sorgere tra gli affiliati, da quelle di natura sportiva a quelle giuridiche<sup>547</sup>.

Altra parte della dottrina, invece, ne ha ampliato il concetto, facendovi rientrare anche tutti quegli istituti previsti non da leggi statali, bensì dagli statuti e dai regolamenti federali<sup>548</sup>. Vi è poi chi semplicemente ricollega la giustizia sportiva a quelle controversie che derivano o che sono legate all'attività sportiva<sup>549</sup>, in modo che la stessa si ritrovi a dirimere solo i conflitti di interesse fattualmente connessi con lo sport<sup>550</sup>.

Se da un lato dunque, v'è chi ha ricondotto la “giustizia sportiva” al rapporto di fatto posto alla base dalla controversia, dall'altro lato, v'è chi la ha identificata in relazione all'elemento soggettivo delle controversie (atleti, società sportive e federazioni<sup>551</sup>). E per questa via si è arrivati anche a considerare, all'interno della c.d. “giustizia sportiva”, tutto il complesso delle norme che regolano gli organi che danno esecuzioni ai comandi in esse contenuti<sup>552</sup>.

Si è giunti anche a distinguere, tra le c.d. controversie sportive, quelle “giuridiche” e quelle “politiche”. E, nell'ambito di queste ultime sono stati ricompresi quei conflitti non risolvibili con strumenti giuridici, in quanto strettamente collegati con le peculiarità del movimento sportivo e, in particolare, con le caratteristiche della spontaneità della sua organizzazione<sup>553</sup>.

---

<sup>547</sup> V. VIGORITI, *L'arbitrato sportivo in materia economica*, in *Riv. Arb.*, 2000, p. 18.

<sup>548</sup> M. SANINO, *L'arbitrato sportivo in Italia*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993, p. 352.

<sup>549</sup> J.P. KARAKUILLO, *La complementarietà tra la soluzione delle controversie ad opera delle istituzioni sportive e la soluzione ad opera delle giurisdizioni statali*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1996, p. 671.

<sup>550</sup> M. COCCIA, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi metodi di risoluzione*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1997, p. 605.

<sup>551</sup> M. TORTORA-C. IZZO-L. GHIA, *Diritto sportivo*, Torino, 1998, p. 244.

<sup>552</sup> C. PERSICHELLI, *Le materie arbitrali all'interno delle competenze della giurisdizione sportiva*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1996, p. 702.

<sup>553</sup> M. COCCIA, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi metodi di risoluzione*, loc. cit., pp. 605 ss.

Queste diverse concezioni e definizioni mettono in risalto come, prima dell'intervento normativo del legislatore con la l. 280/2003, di cui si è accennato nel primo capitolo, non vi fosse un'univocità di impostazione.

E così è insorta la necessità di capire quale sia il limite, e se addirittura detto limite ci sia, che separa l'“ordinamento sportivo” da quello statale, non solo per un interesse teorico, ma anche per la stessa tutela dei soggetti coinvolti nelle controversie afferenti con lo sport, per fare in modo che quest'ultimi siano messi nelle condizioni di poter comprendere in quale ordinamento, o meglio settore, verrà inquadrata la loro questione<sup>554</sup>.

Tentando di ricondurre ad unità tutte le varie interpretazioni del concetto di “giustizia sportiva”, essa potrebbe comprendere, da un lato, tutti gli strumenti di risoluzione predisposti all'interno dei vari organi sportivi (i quali, pur essendo collegati tra loro, presentano strutture diverse e discipline tra loro differenti, che non ne facilitano l'analisi), dall'altro lato tutti i soggetti che hanno controversie connesse con lo sport.

Ed infatti la controversia sportiva si contraddistingue sia per l'elemento materiale ed oggettivo, poiché la fattispecie è di carattere sportivo, sia per l'elemento formale e soggettivo, poiché le parti in contesa sono soggetti che gravitano intorno allo sport.

Per tali ragioni, prima dell'intervento normativo del 2003, dottrina<sup>555</sup> e giurisprudenza<sup>556</sup> hanno tentato di distinguere la competenza giurisdizionale in materia sportiva a seconda della materia posta a base della controversia.

Tuttavia, l'esistenza di una pluralità di singoli sistemi di giustizia sportiva ha fatto sì che vi sia stata una proliferazione di diverse tipologie di controversie, ciascuna con specifiche caratteristiche proprie della questione trattata.

---

<sup>554</sup> F. GHIGNONE, *op. cit.*, loc.cit., p. 695

<sup>555</sup> Fra i tanti cfr. F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, loc. cit., p. 35; R. FRASCAROLI, *Sport (ad vocem)*, loc. cit., p. 529; F. PICONE, *Arbitrato sportivo e conciliazione extragiudiziale*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1991, p. 15; M. COCCIA, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi metodi di risoluzione*, loc. cit., p. 605.

<sup>556</sup> Cfr. *ex multis*, Cassazione, Sez. Un., 26 ottobre 1989, n. 4399, in *Foro it.*, I, c. 899; TAR Lazio, sez. III, 15 luglio 1985, n. 1099, in *Trib. Amm. Reg.*, 1985, n. 2681.

### **4.3 La giustizia c.d. tecnica.**

Tale giustizia ha per oggetto l'attività sportiva in senso stretto, comprendendo sia l'attività di gioco, sia tutto quello che concerne l'organizzazione e la regolarità delle competizioni sportive<sup>557</sup>: come ad esempio l'ammissione alle competizioni, il rispetto delle regole di gara e l'omologazione del risultato delle competizioni<sup>558</sup>.

In tale ambito, dunque, la decisione del "giudice" sportivo è sempre stata considerata insindacabile da parte del giudice statale, per difetto assoluto di giurisdizione<sup>559</sup>. Infatti, la questione nasce e si esaurisce all'interno dell'organizzazione sportiva e, in quanto tale, è estranea ad ogni interesse che possa rappresentare oggetto di attenzione da parte dell'ordinamento generale<sup>560</sup>. Da un lato, quindi, la questione posta a fondamento del giudizio sportivo non assume alcuna rilevanza per l'ordinamento generale e dall'altro lato la stessa rimane indifferente alle decisioni di quest'ultimo, non potendosi configurare nessuna correlazione, nemmeno processuale, tra i procedimenti statali e i procedimenti sportivi<sup>561</sup>.

Rispetto a tali decisioni, dunque, non può configurarsi alcun diritto soggettivo o interesse legittimo<sup>562</sup>. Infatti, per quanto riguarda i diritti soggettivi, con riferimento alle valutazioni operate dagli organi tecnici, deve essere sottolineata la mancanza delle c.d. "norme di relazione", ovvero di norme che possano configurare diritti soggettivi

---

<sup>557</sup> F.P. LUISO, *Giustizia sportiva (ad vocem)*, in *Dig. Disc. Priv.*, Torino, 1993, p. 223.

<sup>558</sup> A. MERONE, *La giustizia sportiva nell'aspetto giurisdizionale*, in *Il diritto dello sport*, suppl. al vol. XXXVIII-6/2006, in *Giur. mer.*, 2006, pp. 26-27.

<sup>559</sup> Cfr. fra le tante le sentenze: Cons. St., sez. VI, 19 giugno 2001, n. 3235, in *Foro amm.*, 2001, 1624; TAR Lazio, sez. III, 26 agosto 1987, n. 1486, in *Giust. Civ.*, 1988, I, 2155; TAR Lazio, sez. III, 15 luglio 1985, n. 1099, in *Giust. Civ.*, 1986, 2631, con nota di A. LUGO, *In tema di sindacato delle decisioni sulle federazioni sportive*, il quale riporta che "i provvedimenti di una federazione sportiva che incidano esclusivamente nella sfera degli aspetti tecnici dell'attività agonistica disciplinati da norme sportive di carattere meramente interno, non danno luogo alla lesione di posizioni tutelate dall'ordinamento giuridico generale; ne consegue che l'impugnazione degli stessi è da considerarsi inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione".

<sup>560</sup> Cfr. sentenza Corte di Cassazione, Sez. Un., 26 ottobre 1989, cit., c. 899.

<sup>561</sup> M. GRANIERI, *Le forme della giustizia sportiva*, in *Giustizia sportiva e arbitrato*, a cura di C. VACCA, Milano, 2006, p. 82.

<sup>562</sup> Cfr. fra le varie sentenze TAR Lazio, sez. III, 20 agosto 1987, n. 1449, in *Giur. it.*, 1988, III, 1, p. 40; TAR Lazio, sez. III, 26 agosto 1987, n. 1486, in *Giust. Civ.*, 1988, I, p. 2155.

contrapposti agli obblighi dei vari soggetti coinvolti nell'attività sportiva. Per quanto riguarda la sussistenza, invece, di posizioni di interesse legittimo, occorrerebbe che l'atto suscettibile di annullamento costituisse un vero e proprio "provvedimento amministrativo" ed, in quanto tale, emanato da un soggetto pubblico. Tuttavia tale natura può attribuirsi solo ed esclusivamente a quei provvedimenti che sono direttamente attuativi delle norme del CONI, e, dunque, a quelle di contenuto organizzatorio e non ad esempio a quelle preordinate alla verifica dei risultati delle competizioni agonistiche<sup>563</sup>. Del resto nemmeno i provvedimenti delle federazioni sportive, che incidono esclusivamente nella sfera degli aspetti tecnici dell'attività agonistica, possono dar luogo alla lesione di posizioni tutelate dall'ordinamento generale<sup>564</sup>, rimanendo atti rimessi all'autonomia tecnico organizzativa delle Federazioni, stante la natura privatistica (associativa) della relativa decisione<sup>565</sup>.

Tale ripartizione, che si basa su un sistema diretto a garantire la certezza delle regole tecnico-sportive, tuttavia può comprimere il diritto fondamentale di difesa, in quanto taluni di detti provvedimenti vengono presi in assenza di contraddittorio<sup>566</sup>.

Non sono, quindi, mancati tentativi di ammettere la lesione di diritti soggettivi anche per quel che riguarda la normativa tecnica. Secondo tale lettura non vi sarebbero ostacoli alla cognizione del giudice ordinario sulla richiesta di tutela, per esempio, di giocatori di una squadra che non ha ottenuto il punteggio possibile a causa di una decisione sportiva irregolare<sup>567</sup>. Infatti, se si ritenesse corretto sottrarre alla giurisdizione statale quei provvedimenti c.d. tecnici, si arriverebbe a negare "che lo Stato sia in grado

---

<sup>563</sup> Cfr. in questo senso Corte di Cassazione, Sez. Un., 26 ottobre 1989, n. 4399, in *Foro it.*, 1990, c. 899, nonché in *Giur. it.*, 1990, 1282, con nota di G. CANALE, *L'interesse dello sponsor per l'attività agonistica (Contratto di sponsorizzazione e apparizione di una nuova figura soggettiva nella federazione sportiva)*.

<sup>564</sup> S. IZAR, *Obbligo di lealtà sportiva e inadempimento contrattuale: rapporti tra giustizia sportiva e giustizia dello Stato*, in *I Contratti*, 2005, p. 880.

<sup>565</sup> A. DE SILVESTRI, *Enfatizzazione delle funzioni e "infortuni giudiziari" in materia di sport*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993, p. 379.

<sup>566</sup> R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, loc. cit., p. 207.

<sup>567</sup> R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, loc. cit., p. 146.

*di garantire degli accordi esistenti tra i membri del gruppo” per “affermare che, dal punto di vista dell’ordinamento statale, non esiste un obbligo giuridico di osservare le regole del gioco, che potrebbero essere tranquillamente violate ad arbitrio del più forte”<sup>568</sup>.*

Così, non solo la dottrina, ma anche alcune pronunce dei giudici statali hanno ricondotto le questioni riguardanti norme regolamentari ed atti gestionali adottati dagli organi federali sportivi alla giurisdizione del giudice amministrativo, sottolineando come non si possa negare “*il rilievo organizzativo-sociale ... non soltanto a tutela degli interessati, ma in relazione all’interesse, più generale*”<sup>569</sup>.

#### **4.4 La giustizia c.d. disciplinare: il principio di terzietà.**

Le controversie disciplinari sono volte ad accertare e sanzionare la commissione di illeciti, che riguardano la violazione delle regole federali considerate inderogabili<sup>570</sup>. Detti illeciti sono figure previste in modo generico dagli statuti e dai regolamenti di tutte le federazioni, a cui corrispondono talvolta più sanzioni tassativamente elencate<sup>571</sup>.

Vi è, dunque, un’assoluta mancanza di tipicità per quanto riguarda le condotte illecite, facendo sì che rimanga un’ampia discrezionalità degli organi di “giustizia

---

<sup>568</sup> R. CAPRIOLI, *op. ult. cit.*, loc. cit., p. 105.

<sup>569</sup> Cfr. sentenza TAR Puglia, sez. I, 11 settembre 2001, n. 3477, in *Foro amm.*, 2001, 1247.

<sup>570</sup> Per una più ampia analisi cfr., tra i tanti, F.P. LUIISO, *La giustizia sportiva*, loc. cit., pp. 239 ss.; ID., *Le pene private nel diritto sportivo*, in F.D. BUSNELLI-G. SCALFI (a cura di), in *Le pene private*, Milano, 1985, pp. 172 ss.; V. FRATTAROLO, *Il procedimento disciplinare sportivo*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1992, pp. 555 ss.; G. VIDIRI, *Potere disciplinare delle federazioni sportive e competenza dell’a.g.o.*, in *Giust. Civ.*, 1995, p. 392; G. NACCARATO, *Sulla carenza di giurisdizione del giudice statale in ordine all’organizzazione di competizioni sportive*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1997, p. 58; C. CASTRONOVO, *Pluralità degli ordinamenti, autonomia sportiva e responsabilità civile*, loc. cit., pp. 522 ss.; G. LIOTTA, *Attività sportive e responsabilità dell’organizzatore*, Napoli, 2005, pp. 1 ss.; L. SANTORO, *Sport estremi e responsabilità*, Milano, 2008, pp. 1 ss.; M. SERIO, *Il processo disciplinare sportivo: rapporti tra ordinamento sportivo e statale*, in *Europa dir. priv.*, 2009, pp. 773 ss.; M. COCCIA, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi modi di risoluzione*, op. cit., pp. 605 ss.; A. LEPORE, *L’illecito nell’attività sportiva: una nuova prospettiva*, in *Rass. Dir. econ. Sport.*, 2006, pp. 88 ss.; M. DELLACASA, *Attività sportiva e criteri di selezione della condotta illecita tra colpevolezza e antigiuridicità*, in *Danno resp.*, 2003, pp. 535 ss.; R. CARMINA, *L’obbligo degli enti sportivi dilettantistici di tutelare la salute degli sportivi e i correlativi profili di responsabilità*, *Resp. Civ. e prev.*, 2015, pp. 332 ss.; M.C. CALCIANO, *Diritto dello sport. Il sistema delle responsabilità nell’analisi giurisprudenziale*, Milano, 2010, pp. 1 ss.; M. SANINO-F. VERDE, *Diritto sportivo*, Padova, 2011, pp. 405 ss.

<sup>571</sup> V. FRATTAROLO, *op. ult. cit.*, loc. cit., p. 555.

sportiva”, sia per quanto concerne l’individuazione delle violazioni, sia per la determinazione delle relative sanzioni.

Da queste premesse appare evidente come il procedimento di giustizia disciplinare non sia improntato, a differenza del procedimento penale statale, al principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*<sup>572</sup>, nella sua triplice valenza: riserva di legge, tassatività e irretroattività<sup>573</sup>. Principio, com’è noto, applicabile anche alle sanzioni amministrative, sia per espressa previsione di legge (*ex art. 1 l. n. 689/1981*)<sup>574</sup>, sia per l’insegnamento della Corte europea dei Diritti dell’Uomo<sup>575</sup>.

---

<sup>572</sup> Detto brocardo latino risale a Paul Johann Anselm von Feuerbach: P.J.A. FEUERBACH, *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts*, 14° ed., 1847, rist. 1986, 20, p.41; ID, *Revision der Grundsätze und Grundbegriffe des positiven peinlichen Rechts*, II, Chemnitz, 1800, pp. 12 ss. Cfr. tra i tanti in dottrina F. BRICOLA, *La discrezionalità nel diritto penale*, Milano, 1965; P.G. GRASSO, *Il principio “nullum crimen sine lege” nella Costituzione italiana*, Milano, 1972; M. RONCO, *Il principio di tipicità della fattispecie penale nell’ordinamento vigente*, Torino, 1979; F. PALAZZO, *Il principio di determinatezza nel diritto penale*, Padova, 1979; G. LICCI, *Ragionevolezza e significatività come parametri di determinatezza della legge penale*, Milano, 1989; S. MOCCIA, *La “promessa non mantenuta”. Ruolo e prospettive del principio di determinatezza/tassatività nel sistema penale italiano*, Napoli, 2001; M. GALLO, *Appunti di diritto penale*, vol. I, *La legge penale*, Torino, 1999, pp. 35 ss.; G. MARINI, voce “*Nullum crimen, nulla poena sine lege*” (*dir. pen.*), in *Enc. dir.*, vol. XXVIII, Milano, 1978, pp. 1950 ss.; F. PALAZZO, voce *Legge penale*, in *Dig. disc. pen.*, vol. VII, Torino, 1993; M. TRAPANI, voce *Legge penale, I) Fonti*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, Roma, 1990, pp. 2 ss.; G. VASSALLI, voce “*Nullum crimen, nulla poena, sine lege*”, in *Dig. disc. pen.*, vol. VIII, Torino, 1994, pp. 278 ss; G. MARINUCCI-E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, Milano, 3° ed., 2001, pp. 15-26; G. MARINUCCI-E. DOLCINI, *Manuale di diritto penale*, Milano, 3° ed., 2009, pp. 45-77.

<sup>573</sup> R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, loc. cit., p. 208.

<sup>574</sup> “*in materia di sanzioni amministrative vige il principio di legalità, secondo cui (art. 1 l.689/81) nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione*” ed anche a voler interpretare in maniera restrittiva l’art. 25 Cost., nel senso che esso si riferisca alle sole norme penali, “*ciò non toglie che per le sanzioni amministrative debba pur sempre valere il generale canone di irretroattività posto dall’art. 11 disp. Prel. Cod. civ.*” (cfr. Cons. di Stato, sez. V, 12 luglio 2013, n. 3847 e nello stesso senso Cons. di Stato, sez. V, 11 aprile 2013, n. 1973).

<sup>575</sup> La giurisprudenza costituzionale, infatti, ritiene che la CEDU contenga norme interposte, oggetto di bilanciamento, nel giudizio di costituzionalità al fine di assicurare la integrazione delle tutele (cfr. Corte Costituzionale, 19 novembre 2012, n. 264).

In particolare, l’art. 6 CEDU stabilisce quali sono le condizioni che devono essere rispettate perché vi sia un «*equo processo*», mentre l’art. 7 CEDU prevede che «*non può essere inflitta una pena più grave di quella che sarebbe stata applicata al tempo in cui il reato è stato consumato*».

La Corte EDU ha elaborato propri e autonomi criteri per definire la natura penale o meno di un illecito e della relativa sanzione.

Applicando, dunque, i principi stabiliti dalla Corte EDU e dunque il criterio sostanziale nella qualificazione delle sanzioni e non quello meramente formale, si evince come il principio di irretroattività della sanzione penale debba essere applicato anche alle sanzioni amministrative. Ed infatti, la presenza di

Infatti, stabilendo più sanzioni per un comportamento illecito, i regolamenti federali lasciano al “giudice” un’ampia discrezionalità in ordine al tipo di sanzione da comminare. Tale impostazione è stata giustificata sottolineando l’esigenza per il mondo sportivo di ottenere una giustizia rapida ed efficace, in particolar modo collegata alla singola fattispecie<sup>576</sup>. Ma condividere tale impostazione significa superare e vanificare i principi cardine in materia di sanzioni<sup>577</sup>.

Né si può condividere la tesi di coloro che ritengono superata ogni criticità con il diritto penale richiamando l’art. 2, 6° comma, del nuovo Codice di giustizia sportiva<sup>578</sup>. Detto articolo, infatti, prevede un espresso rinvio ai principi del processo civile per quanto non espressamente regolato, e quindi sembrerebbe ammissibile un raffronto solo con i principi propri dell’area civilistica, scientemente escludendo qualsiasi collegamento con il diritto penale e comunque con ogni altro settore giuridico.

Ma una tale interpretazione non può essere acriticamente condivisa, senza rilevare che l’art. 2, comma 6 richiama la normativa civilistica in quanto applicabile e a condizione che manchi una specifica regolamentazione nell’ambito sportivo. In tal quadro, considerato che gli illeciti sono specificatamente regolati, per essi non potrebbe essere operante alcun richiamo al diritto civile. È indubbio, dunque, che nessun

---

finalità afflittive (così come definite dallo stesso Consiglio di Stato) vale a qualificare la misura come pena ai sensi dell’art. 7 CEDU. Secondo la Corte EDU, infatti, deve essere data priorità all’analisi delle funzioni della sanzione, così da ricondurre al concetto di materia penale le sanzioni amministrative in virtù della loro natura intrinsecamente punitiva (cfr. Öztürk c. Repubblica federale tedesca, 21 febbraio 1984). La Corte, dunque, per chiarire se una certa sanzione possa essere ricondotta all’art. 7 CEDU, e quindi abbia caratteristiche intrinsecamente punitive, utilizza criteri alternativi e non cumulativi, che possono essere distinti in un triplice ordine: 1. qualificazione dell’infrazione nell’ordinamento interno, 2. natura dell’infrazione, 3. natura e gravità della sanzione (cfr. Engel c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976; Grande Stevens e altri c. Italia, 4 marzo 2014; Zolotoukhine c. Russia, 10 febbraio 2009).

<sup>576</sup> M. TORTORA-C. IZZO-L. GHIA, *Diritto sportivo*, Torino, 1998, p. 196.

<sup>577</sup> L’affidamento dei soggetti nella «certezza dell’ordinamento giuridico» è da intendersi quale «elemento fondamentale dello Stato di diritto» cfr. Corte Costituzionale, 26 marzo 2014, n. 69; Corte Costituzionale, 10 dicembre 2013, n. 310; Corte Costituzionale, 6 maggio 2013, n. 83; Corte Costituzionale, 20 giugno 2012, n. 166; Corte Costituzionale, 9 luglio 2009, n. 206.

<sup>578</sup> Il 18 dicembre 2013 la Giunta Nazionale del CONI, presieduta da Giovanni Malagò, ha avallato il progetto del nuovo sistema di Giustizia Sportiva. Tale riforma è stata definitivamente approvata l’11 giugno 2014 dal 234° Consiglio Nazionale del CONI e attraverso la deliberazione n. 1518 del 15 luglio 2014 del Consiglio Nazionale del CONI è stato introdotto il nuovo Codice della Giustizia Sportiva.

superamento della cennata conflittualità di principi fra l'illecito sportivo e l'illecito penale (o amministrativo) è stato compiuto dal nuovo Codice.

Ancora si deve considerare che il residuale richiamo al Codice civile non può essere interpretato come uno sbarramento all'applicazione di norme di altri settori, in quanto ritenute incompatibili con la materia sportiva. Infatti, molti principi che informano il codice civile sono comuni al diritto penale e al diritto amministrativo, per cui il richiamo al Codice civile non può essere escludente per i principi generali.

Ancora a discapito di tali principi fondamentali, la giustizia sportiva soffre il grave ed evidente limite della mancanza di terzietà degli organi di giustizia: quest'ultimi, infatti, vengono nominati dalle federazioni che sono anch'esse parte degli stessi procedimenti.

Alcune voci in dottrina hanno giustificato tale limite, ricordando che esso si riscontra anche a livello statale negli arbitrati amministrati, dove non si lamenta alcuna incidenza negativa di detta caratteristica<sup>579</sup>. Tuttavia, l'arbitrato amministrato, nonostante sia effettivamente celebrato all'interno di un'istituzione che ne regola i diversi aspetti, non per questo manca della garanzia dell'imparzialità e della terzietà del "giudice/arbitro". Infatti, peculiarità del fenomeno dell'arbitrato amministrato è la presenza di un soggetto, la camera arbitrale, che amministra il procedimento, ma si pone in una posizione distinta e differenziata sia rispetto alle parti in lite, sia rispetto agli arbitri.

Senza troppo dilungarsi su che cosa sia e quali siano le caratteristiche dell'arbitrato amministrato, val la pena di soffermarsi, in particolare, sull'imparzialità degli arbitri in tale contesto. Infatti, vi possono essere diversi sistemi di nomina degli arbitri, ma qualunque meccanismo sia previsto dall'istituzione arbitrale<sup>580</sup> comunque la scelta

---

<sup>579</sup> F. EMANUELE-M. MOLFA, *Arbitrato amministrativo e istituzioni arbitrali permanenti*, in C. PUNZI (a cura di), *Disegno sistematico dell'arbitrato*, vol. III, Padova, 2012, p. 9; P. SANDULLI-M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, loc. cit., p. 15.

<sup>580</sup> Qualora siano le parti a nominare gli arbitri, l'individuazione di tali soggetti spetta direttamente alla volontà diretta delle parti, nel caso, invece, sia l'istituzione a dover nominare gli arbitri, tale nomina si

dell'istituzione è vincolante per tutte le parti<sup>581</sup>, perchè quest'ultime, dopo aver optato per l'applicazione del regolamento d'arbitrato, non possono opporre rifiuto.

Tale meccanismo, che sembrerebbe compromettere le caratteristiche dell'indipendenza e della terzietà degli arbitri, trova la sua giustificazione nel rapporto di mandato che lega le parti con l'istituzione arbitrale<sup>582</sup>. Tuttavia, qualora l'istituzione scelga un soggetto privo dei requisiti di indipendenza ed imparzialità, le parti conservano uno strumento di critica e reazione: la ricusazione<sup>583</sup>.

Infatti, che i requisiti di imparzialità, indipendenza e neutralità rispetto agli interessi in conflitto siano fondamentali, oltre all'ambito dell'arbitrato internazionale, lo si evince nel nostro ordinamento anche grazie alla riforma operata dal legislatore con il d.lgs. n. 40/2006. Il nuovo comma 4 dell'art. 832 c.p.c. prevede, invero, che sia vietato alle istituzioni di carattere associativo, nonché a quelle costituite per la rappresentanza

---

rifià comunque alla volontà delle parti, che hanno deferito tale volontà all'ente che amministra l'arbitrato.

<sup>581</sup> Per tale ragione è fondamentale che anche la scelta dell'ente che avrà funzioni di nomina deve basarsi sui requisiti di imparzialità, indipendenza e neutralità di quest'ultimo nei confronti degli interessi contrapposti: infatti, nei sondaggi effettuati nel campo dell'arbitrato internazionale è in evidenza che il primo e più importante indice di scelta dell'istituzione arbitrale è la neutralità cfr. *2010 International Arbitration Survey: Choices in International Arbitration*, in [www.arbitrationonline.org](http://www.arbitrationonline.org); per un approfondimento in merito cfr. in dottrina N. ZIADÉ, *Reflection on the Role of Institutional Arbitration Between the Present and the Future*, in *Arb. Int.*, 2009, pp. 427 ss.

<sup>582</sup> Il contratto di mandato che lega parti e arbitri si perfeziona solitamente con l'accettazione di quest'ultimi; ex art. 813, 1° comma, c.p.c. (dopo la riforma n. 40/2006), tale accettazione può essere data anche mediante la sottoscrizione del compromesso o del verbale della prima riunione. Tuttavia, in alcuni regolamenti di arbitrato amministrato, l'accettazione non è sufficiente, ma il soggetto nominato deve comunicare all'istituzione arbitrale e alle parti ogni circostanza rilevante che potrebbe far sollevare dubbi sulla sua imparzialità e indipendenza. A seguito di tale comunicazione, alcune istituzioni si riservano il potere di confermare la nomina, in tal caso la dichiarazione di accettazione deve sempre essere intesa come implicitamente sottoposta a condizione sospensiva ex art. 1353 c.c. Le attività che la camera arbitrale compie sono effettuate per nome e per conto delle parti in forza di un mandato con rappresentanza (ex art. 1704 c.c.). Cfr. R. CAPONI, *L'arbitrato delle Camere di commercio in Italia*, in *Riv. Arb.*, 2000, p. 678; G. POLVANI, *Arbitrato amministrato e camere arbitrali*, in N. IRTI (a cura di), *Dizionario dell'arbitrato*, Torino, 1997, p. 20; E.F. RICCI, *Note sull'arbitrato "amministrato"*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2002, p. 8, il quale, pur non condividendo che l'istituzione agisca formalmente come rappresentante delle parti, tuttavia afferma che quest'ultime sono comunque vincolate dalla decisione dell'ente in forza di un mandato congiunto.

<sup>583</sup> F.P. LUISO, *Il nuovo regolamento-tipo per l'arbitrato amministrato dalle Camere di commercio*, in *Riv. Arb.*, 2007, pp. 22 ss.

di interessi di categorie professionali, di nominare arbitri nelle controversie che contrappongono i propri associati a terzi.

Parte della dottrina<sup>584</sup> ha sottolineato come il bene tutelato dalla norma non sia in realtà la neutralità degli arbitri, ma l'equidistanza del tribunale arbitrale rispetto alle parti e agli interessi di categoria di cui esse sono portatrici, poiché nel caso in cui i litiganti appartengano alla stessa categoria, tale norma non troverebbe applicazione: sicché non sarebbe di per sé diretta a garantire un processo imparziale. Tuttavia, la dottrina si è posta la questione nel caso in cui si contrappongano un associato e un soggetto non associato, ma appartenente alla medesima categoria professionale. In tale caso, dunque, se l'ente risulta più vicino agli interessi del proprio associato, opererà comunque il divieto previsto dal comma 4 dell'art. 832 c.p.c.

Tale soluzione sembra quindi doversi applicare nella maggior parte dei casi, poiché è difficilmente ipotizzabile che la circostanza dell'appartenenza all'associazione risulti irrilevante e non comprometta l'equidistanza dell'ente. L'art. 832, 4° comma, c.p.c., dunque, può essere applicato tutte le volte in cui i soggetti non appartengono alla medesima categoria e sia compromessa l'equidistanza dell'ente.

Considerazioni simili valgono, quindi, anche per quanto riguarda l'arbitrato sportivo, ivi compreso il giudice disciplinare sportivo<sup>585</sup> e tutti gli altri procedimenti arbitrali previsti in seno a gruppi sociali organizzati, ove l'assenza di equidistanza dell'*appointing authority* è fisiologica e può essere consentita solo quando il contenzioso riguarda soggetti appartenenti alla medesima categoria<sup>586</sup>.

---

<sup>584</sup> F.P. LUISO, *L'art. 832 c.p.c.*, in *www.judicium.it*, in una posizione intermedia, poiché ritiene che il precetto sia già desumibile dalla normativa in tema di imparzialità dell'arbitrato: A. CARATTA, *Art. 832 c.p.c.*, in S. CHIARLONI (a cura di), *Le recenti riforme del processo civile*, Bologna, 2006, p. 1915.

<sup>585</sup> Interessante sotto questo profilo un breve cenno ad uno dei principi fondamentali elaborati dalla giurisprudenza inglese: il *duty to act impartially*. La violazione di tale dovere si rinvia quanto l'attività giudiziale è caratterizzata da un effettivo interesse patrimoniale o comunque un interesse diretto nella causa, *pecuniary or other direct interest*, o dalla possibilità effettiva di assenza di imparzialità, *real possibility of lack of impartiality*. I principi elaborati dalle corti inglesi si applicano a ogni *decision maker*, ivi compreso il giudice disciplinare sportivo (cfr. *Modahl v. British Athletic Federation Ltd*, 2002, 1 WRL 1192 CA).

<sup>586</sup> E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *La nuova disciplina dell'arbitrato amministrato*, in *Riv. Trim. dir. e proc. civ.*, 2008, p. 1003.

Del resto il principio di imparzialità nell'arbitrato è ormai consolidato. Infatti, il principio di imparzialità e terzietà riveste non solo valore costituzionale<sup>587</sup> ex art. 111, 2° comma, Cost.<sup>588</sup>, in riferimento a qualunque tipo di processo, ma rientra nei diritti inviolabili dell'uomo ex art. 6 CEDU<sup>589</sup> e nelle altre convenzioni internazionali<sup>590</sup>.

---

<sup>587</sup> Non solo, ma anche prima della riforma dell'art. 111, 2° comma, ad opera della legge costituzionale 23 novembre 1992, n. 2 cfr. Corte cost., 15 ottobre 1999, n. 387, in *Foro it.*, 1999, I, c. 3441, con nota di G. SCARSELLI, *La Consulta detta le nuove regole sull'incompatibilità del giudice nel processo civile*; Corte Cost., 24 luglio 1998, n. 341, in *Cons. Stato*, 1998, II, 1096; Corte Cost., 12 marzo 1998, n. 51, in *Giur. it.*, 1999, 1787, con nota di E. DALMOTTO; ed infatti, in una prospettiva contenutistica la riforma dell'art. 111 Cost. non ha introdotto novità rispetto ai principi di indipendenza e terzietà del giudice già elaborati dalla Corte Costituzionale. Il legislatore si è limitato a riportare delle garanzie a livello costituzionale che nel nostro ordinamento erano già presenti. Cfr. in tal senso R. ORIANI, *L'imparzialità del giudice e l'opposizione agli atti esecutivi*, in *Riv. Esec. Forzata*, 2001, p. 7; Corte Cost., 28 maggio 2001, n. 167, in *Giust. Civ.*, 2001, I, p. 1443, con nota di R. TISCINI, *Nuove conferme della (immutata) giurisprudenza costituzionale in tema di terzietà e imparzialità del giudice*, dove si afferma che l'"art. 111 Cost. non introduce, infine, profili nuovi o diversi di illegittimità costituzionale, essendo la terzietà e l'imparzialità del giudice ... pienamente tutelate nella carta costituzionale anche anteriormente alla citata novella". Cfr. inoltre per quanto riguarda più nello specifico il processo civile: il punto 4.4 de *Il giusto processo civile*, a cura di P. SORDI, in *Corte Costituzionale Servizio Studi*, ottobre 2014, pp. 11-12; F. LAZZARO, *La ragionevole durata del processo civile e la terzietà del giudice nella riforma dell'art. 111 della Costituzione*, in *Giust. Civ.*, 2000, pp. 293-306; G. COSTANTINO, *Terzietà ed imparzialità del giudice delegato tra giusto processo e prospettive di riforma*, in *Il fallimento e le altre procedure concorsuali*, 2003, pp. 128-132; S. CHIARLONI, *Principio di terzietà-imparzialità del giudice e invasioni di campo della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 1726-1732; G. VIGNERA, *La garanzia costituzionale della terzietà del giudice civile*, in *Informazione previdenziale*, 2003, pp. 1445-1468; G. SCARSELLI, *L'imparzialità del giudice e il suo controllo*, in *Foro It.*, 2000, I, 722. Cfr. per quanto riguarda più nello specifico il processo penale: M. FABIANI, *Garanzia di terzietà e imparzialità del giudice ed efficienza del processo*, in *www.judicium.it*; F. LICATA, *La terzietà del giudice penale: incompatibilità, astensione, ricusazione*, 19 novembre 2003, Roma, in *www.dirittopenaleuropeo.eu*; I. GUERINI, *Astensione, ricusazione ed imparzialità soggettiva del giudice: la Cassazione traccia il confine tra la manifestazione di un parere sull'oggetto del procedimento e la manifestazione del proprio convincimento sui fatti dell'imputazione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 17 settembre 2013; G. DI CHIARA, *Linee evolutive della giurisprudenza costituzionale in tema di imparzialità del giudice*, in *Riv. It. Dir. pen. Proc.*, 2000, pp. 85 ss.

<sup>588</sup> Sulla base della premessa di compatibilità costituzionale, "affinché il ricorso all'arbitrato possa considerarsi legittimo, occorre: ... b) che l'arbitrato sia disciplinato da norme di legge che assicurino idonee garanzie processuali, non soltanto sul piano dell'imparzialità dell'organo giudicante, ma anche nel rispetto del contraddittorio" cfr. Corte di Cassazione, Sez. Unite, 25 ottobre 2013, n. 24153.

<sup>589</sup> In particolare secondo la giurisprudenza della Corte EDU, al fine di valutare l'indipendenza di un giudice, occorre prendere in considerazione le procedure di nomina e la durata del mandato cfr. *ex multis* C.edu, *Urban c. Polonia*, 30 novembre 2010, punto 45; C.EDU (dec.), *Predil Anstalt S.A. c. Italia*, 8 giugno 1999. Il requisito dell'indipendenza, dunque, non si applica solo al «tribunale» di cui all'art. 6 CEDU, ma anche al «giudice o ... altro magistrato autorizzato dalla legge ad esercitare funzioni giudiziarie» menzionato nell'art. 5, 3 CEDU cfr. C.EDU, GC, *McKay c. Regno Unito*, 2006, punto 35.

<sup>590</sup> Cfr. art. 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato a New York il 19 dicembre 1996.

L'imparzialità, dunque, di cui l'indipendenza e la neutralità<sup>591</sup> sono requisiti strumentali, è un diritto incomprimibile. Già autorevole dottrina ha sottolineato, per quanto riguarda l'arbitrato, che *“l'imparzialità dell'arbitro è il sale, l'anima, della procedura arbitrale”*<sup>592</sup>. Infatti, *“l'arbitrato costituisce un procedimento previsto e disciplinato dal codice di procedura civile per l'applicazione obiettiva del diritto nel caso concreto, ai fini della risoluzione di una controversia, con le garanzie di contraddittorio e di imparzialità tipiche della giurisdizione civile ordinaria”*<sup>593</sup>.

Senza soffermarci sulle molteplici problematiche che riguardano gli arbitri sportivi, su cui si ritornerà in seguito, non si può non ricordare che vi era stata, all'inizio del 2009, una significativa riforma del CONI, che aveva trasformato la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport (CCAS), istituita presso il CONI, nel Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport (TNAS). In particolare, il motivo che aveva indotto a riformare l'organo arbitrale operante presso il CONI era l'esigenza di correggere alcune *“asimmetrie presenti nel procedimento arbitrale”*<sup>594</sup>. In specie, per quanto attiene la problematica in esame, è stata introdotta la posizione di terzietà dei collegi arbitrali: mentre prima la nomina del terzo arbitro era rimessa al Presidente della CCAS, dopo la

---

<sup>591</sup> Per un'analisi più approfondita dei suddetti concetti e, in generale, in materia di imparzialità degli arbitri, cfr. tra i tanti G. BERNINI, *L'arbitrato (diritto interno convenzioni internazionali)*, Bologna, 1993, pp. 283 ss.; B. CAVALLONE, *Il collegio arbitrale fra norme del codice civile e regole deontologiche*, in AA. VV., *Arbitrato e pubblica amministrazione*, Atti del Convegno svoltosi a Milano il 20 marzo 1998, Milano, 1999, p. 29; L. DITTRICH, *L'imparzialità dell'arbitrato interno e internazionale*, in *Riv. Proc. Civ.*, 1995, p. 144; E. FAZZALARI, *L'etica dell'arbitrato*, in *Riv. Arb.*, 1992, p. 2; C. GIOVANNUCCI ORLANDI, *L'imparzialità dell'arbitrato: essere o apparire*, in *Contratto e impresa*, 1994, p. 1179; E. RICCIARDI, *La scelta degli arbitri e la costituzione del collegio arbitrale: deontologia e prassi*, in *Riv. Arb.*, 1982, p. 794; F. GRANDE STEVENS, *Una finestra sul mondo della deontologia arbitrale*, in *Rass. Forense*, 1990, p. 283; M. TARUFFO, *Note sull'imparzialità dell'arbitro di parte*, in *Riv. Arb.*, 1997, p. 482; C. SPACCAPELO, *Brevi note in tema di imparzialità-terzietà dell'arbitro nell'arbitrato irrituale*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2002, I, pp. 318-328 (nota a Corte di Cassazione, 29 maggio 2000, n. 7045, *ivi*, pp. 314-317); C. SPACCAPELO, *L'imparzialità dell'arbitro*, Milano, 2009.

<sup>592</sup> Cfr. S. LA CHINA, *L'arbitrato. Il sistema e l'esperienza*, Milano, 1995, p. 63 in cui ha sottolineato che l'imparzialità dell'arbitro *“più che un obbligo giuridico, un quid da compiere e da adempiere, è una qualità necessaria, è un modo d'essere dell'arbitro, un vincolo etico”*.

<sup>593</sup> Cfr. Corte Cost., 19 luglio 2013, n. 223 che riprende Corte Cost., 22 novembre 2001, n. 376.

<sup>594</sup> T.E. FROSINI, *L'arbitrato sportivo: teoria e prassi*, in *Il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport. Aspetti processuali e sostanziali. Atti del Convegno di Parma*, Napoli, 2011 e in *Studi in onore di Marcello Foschini*, Padova, 2011.

riforma *ex art.* 6, 3° comma, dell'allora Codice di giustizia, era rimessa direttamente al concerto dei due arbitri designati dalle parti.

Infatti, la riforma dello Statuto del CONI, che aveva modificato l'art. 12 e l'introdotta gli artt. 12 *bis* e 12 *ter*, aveva espressamente ivi previsto, al comma 5, che i componenti del Tribunale arbitrale sottoscrivessero una dichiarazione in cui si impegnavano ad esercitare un mandato con obiettività ed indipendenza, senza conflitti di interesse e con l'obbligo di riservatezza. Tuttavia, non sono mancate le perplessità anche rispetto alla nomina degli arbitri del TNAS, con particolare riguardo alla formazione della lista di arbitri da parte dell'Alta Corte di giustizia sportiva, ritenuta più vicina ad una delle parti in causa<sup>595</sup>, perplessità fugate solo in parte da una dottrina, che aveva ritenuto sufficientemente garantistica la modalità di nomina dei membri della Corte<sup>596</sup>.

Ciò che comunque emerge dalla riferita vicenda normativa è che la mancanza della garanzia di imparzialità del giudice disciplinare sportivo non poteva, né non può giustificarsi richiamando l'arbitrato amministrato, poiché in esso detto principio è sempre stato presente, tanto che si è sentita l'esigenza di modificare in tal senso anche l'arbitrato c.d. sportivo.

#### **4.5 La giustizia c.d. disciplinare: la responsabilità oggettiva delle società sportive.**

Un altro punto di criticità della giustizia sportiva disciplinare è la c.d. responsabilità disciplinare oggettiva dei sodalizi sportivi. Infatti, la normativa sportiva prevede, oltre alla responsabilità disciplinare diretta degli enti per le condotte poste in essere dai soggetti che li rappresentano, la responsabilità disciplinare presunta per fatti compiuti nel loro interesse da soggetti esterni<sup>597</sup>. Non vi è, dunque, alcuna necessità di verificare

---

<sup>595</sup> E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Quel che resta dell'arbitrato sportivo (dopo il nuovo codice della giustizia sportiva 2014)*, in *Riv. Dir. Sport.*, fasc. 1, 2015.

<sup>596</sup> F.P. LUISSO, in *L'arbitrato nelle controversie in materia sportiva*, Atti del convegno Issa 5 maggio 2010, in *Quaderni dell'arbitrato*, Roma, 2011, p. 22.

<sup>597</sup> Per una più ampia analisi sulla questione della responsabilità oggettiva disciplinare sportiva cfr., *ex multis*, M. SFERRAZZA, *La responsabilità oggettiva delle società di calcio*, in *Resp. Civ. e prev.*, 2008, pp.

l'esistenza di qualsivoglia colpa o dolo in capo alle società sportive. Di conseguenza non occorre alcuno specifico accertamento in capo all'ente sportivo, se non nei limiti della generale riferibilità alla società medesima dell'autore materiale dell'illecito, dell'antigiuridicità del suo comportamento e dell'imputabilità di detta condotta al medesimo autore a titolo di colpa o dolo<sup>598</sup>.

A differenza della responsabilità oggettiva prevista nell'ordinamento statale, quella sportiva non ha carattere eccezionale, ma è l'ipotesi più frequente di responsabilità per le società/associazioni sportive. La *ratio* di tale responsabilità è quella di evitare eventi che turbino il regolare svolgersi delle competizioni (l'arco temporale considerato è prima, durante e dopo l'avvenimento sportivo), quali ad esempio i fatti di violenza connessi al

---

2154 ss.; P. SANDULLI, *La responsabilità delle società sportive*, in *Giustiziasportiva.it*, 2010, pp. 21 ss.; R. FRAU, *La responsabilità civile sportiva nella giurisprudenza. Il gioco del calcio*, in *Resp. Civ. e prev.*, 2006, pp. 2026 ss.; V. FORTI, *Riflessioni in tema di diritto disciplinare sportivo e responsabilità oggettiva*, in *Riv. Dir. econ. Sport*, 2007, pp. 13 ss.; A. GANDINO, *Responsabilità delle società sportive del calcio professionistico per comportamento dei propri sostenitori: esimenti ed attenuanti (Riflessioni su etica e diritto)*, in R. LOMBARDI-S. RIZZELLO-F.G. SCOCA-M.R. SPASIANO (a cura di), *Ordinamento sportivo e calcio professionistico. Tra diritto ed economia*, Milano, 2009, pp. 209 ss.; T. PICCIRILLI, *Attività sportiva e responsabilità civile*, in *Giur. it.*, 1999, pp. 265 ss.; M. BASILE, *"Immedesimazione organica" e dintorni (la responsabilità disciplinare delle società sportive per atti illeciti di terzi)*, in M. TRIMARCHI (a cura di), *Rappresentanza e responsabilità negli enti collettivi*, Milano, 2007, pp. 181 ss.; G. MARSEGLIA, *Danni nelle fattispecie di responsabilità oggettiva*, in L. VIOLA (a cura di), *Il danno ingiusto, responsabilità precontrattuale e responsabilità speciali*, Matelica (MC), 2007, pp. 264 ss.; V. FRATTAROLO, *Il procedimento disciplinare sportivo*, in *Riv. Dir. spor.*, 1992, pp. 529 ss.; N. VITIELLO, *Le forme di responsabilità delle società sportive calcistiche: responsabilità pura, oggettiva, presunta e modelli organizzativi*, in *diritto.it*, 21 luglio 2011; F. LANZALONGA, *La responsabilità oggettiva delle società di calcio*, in *diritto.it*, 20 marzo 2015; A. CANDUCCI, *La responsabilità oggettiva nella giustizia sportiva: un architrave su pilastri di argilla*, in *Riv. Dir. ec. Sport*, fasc. 1, 2012, pp. 87-98; A. MAIETTA, *La responsabilità civile delle società di calcio: osservazioni a margine del caso "Giampà"*, in *Riv. Dir. ec. Sport*, vol. 1, 2005; V.M. COSTA, *Premessa ad uno studio sulla responsabilità oggettiva delle società sportive*, in *Riv. Dir. ec. Sport*, n. 1, 2012.

<sup>598</sup> Infatti "la responsabilità oggettiva della società sportiva appare essere non un criterio primario di individuazione del responsabile dell'illecito, bensì un criterio secondario di affiancamento, così che alla responsabilità dell'autore materia si aggiunge quella della Società ma solo in quanto sussista la prima" cfr. M. BUONCRISTIANO, *La responsabilità oggettiva delle società sportive: problemi, limiti, prospettive*, loc. cit., p. 160.

In particolare, "la responsabilità della società calcistica deriva automaticamente e oggettivamente da quella personale dell'autore materiale dell'infrazione e non può essere esclusa, bensì solamente misurata e graduata" (cfr. TNAS, lodo U.C. Albinoleffe srl c. FIGC, 21 febbraio 2013; lodo Benevento calcio spa c. FIGC, 201 gennaio 2012; lodo Ascoli Calcio 1898 spa c. FIGC, 6 dicembre 2011).

fenomeno sportivo<sup>599</sup>. In quest'ultimo caso, infatti, si sanziona l'ente sportivo per le condotte tenute dai tifosi<sup>600</sup>. Dunque, le società sportive rispondono delle conseguenze disciplinari delle infrazioni realizzate dai propri tesserati, dai soggetti che operano a proprio favore e dai tifosi<sup>601</sup>.

Come per la "giustizia disciplinare" in generale, gli organismi di diritto sportivo e la giurisprudenza federale hanno sempre giustificato la responsabilità oggettiva disciplinare, ritenendo che costituisca una caratteristica imprescindibile dell'ordinamento sportivo, garantendo sia la celerità propria del giudizio sportivo, sia la tutela della regolarità delle gare<sup>602</sup>.

Mentre la parte della dottrina, che ha tentato di giustificare la responsabilità oggettiva disciplinare degli enti sportivi, si è divisa tra chi riteneva che si basasse sul principio *cuius commoda eius et incommoda* (per cui chi trae vantaggio da una determinata situazione deve sopportarne anche gli svantaggi che ne derivano anche in completa assenza dell'elemento soggettivo del dolo e della colpa)<sup>603</sup>, e chi ne ha ritrovato il fondamento nella c.d. "autonomia dell'ordinamento sportivo"<sup>604</sup>.

---

<sup>599</sup> Il TNAS ha più volte sottolineato come la *ratio* di tale istituto risieda "*nella necessità di tutelare al massimo grado il fine primario perseguito dall'organizzazione sportiva, vale a dire la regolarità delle gare, addossando anche sulle società le conseguenze disciplinari delle infrazioni realizzate dai propri tesserati*" (cfr. TNAS, lodo Atalanta Bergamasca c. FIGC, 26 marzo 2012).

<sup>600</sup> L. MUSUMARRA, *Violenza nel calcio e responsabilità oggettiva delle società: la nozione di sostenitore*, in *Riv. Dir. ec. Sport*, n. 2, 2015, pp. 127-133.

<sup>601</sup> Cfr. G.G. CODIGLIONE, *La responsabilità delle società calcistiche per fatto dei tifosi: sanzione, prevenzione, promozione*, in *Analisi delle responsabilità giuridiche delle società calcistiche nei confronti degli episodi di violenza che avvengono negli stadi prima, durante e dopo le partite di calcio*, Novembre 2014, disponibile in [www.osservatoriosport.interno.gov.it](http://www.osservatoriosport.interno.gov.it).

<sup>602</sup> Cfr. ex multis TNAS, 8 maggio 2013, Novara Calcio spa c. FIGC, in [www.centrostudisport.it](http://www.centrostudisport.it); TNAS, 18 gennaio 2013, Reggina Calcio spa c. FIGC, in [www.centrostudisport.it](http://www.centrostudisport.it).

<sup>603</sup> B. MANZELLA, *La responsabilità oggettiva*, in *Riv. Dir. sport.*, 1980, pp. 153 ss.; M. SFERRAZZA, *ult. op. cit.*, pp. 2154.

<sup>604</sup> Cfr., ex multis, B. BERTINI, *La responsabilità sportiva*, Milano, 2002, pp. 120 ss.; M. SERIO, *ult. op. cit.*, p. 775 che testualmente: "*non può non rilevarsi che il più caratteristico e qualificante momento espressivo dell'autonomia regolamentare di una formazione sociale che aspiri ad avvalersi della propria prerogativa di organizzarsi come un'istituzione è rappresentato dalla individuazione, in ragione dei fini suoi propri, dei valori e dei disvalori rispettivamente da tutelare e da reprimere e dalla strumentale identificazione dei mezzi per promuovere gli uni e condannare gli altri. Tale libertà ordinamentale si risolve nella costituzione, in positivo e in negativo, del telaio delle condotte meritevoli di riconoscimento che nel quomodo, ossia nei mezzi attraverso i quali, premialmente o punitivamente,*

Tuttavia, a tali teorie si oppongono quegli autori che ritengono che l'istituto della responsabilità oggettiva disciplinare, così come strutturata, contrasti con gli artt. 2 e 27, 1° comma, Cost. e con gli artt. 1 e 134, ultimo comma, del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza. Infatti, proprio la rigida applicazione pratica di tale responsabilità, da parte dell'ordinamento sportivo, risulta contraria alla generale rilevanza dell'elemento soggettivo ai fini della configurazione della responsabilità per l'ordinamento statale e, dunque, una conseguente incompatibilità con la competenza esclusiva pubblicistica di mantenimento dell'ordine pubblico<sup>605</sup>.

Non solo. Infatti, la disciplina della responsabilità degli enti sportivi rientra, nell'ordinamento statale, nell'art. 2049 c.c. (c.d. responsabilità oggettiva in senso stretto) in quanto responsabilità dei padroni e dei committenti e nell'art. 2050 c.c. (c. d. responsabilità presunta aggravata o semioggettiva) per la parte in cui vi è l'esercizio di

---

*inverare tale scelta pregiudiziale*". Sempre in favore della responsabilità disciplinare oggettiva sportiva cfr. A. MANFREDI, *Considerazioni in tema di responsabilità oggettiva e sua compatibilità con l'ordinamento giuridico generale*, loc. cit., pp. 55 ss.; G. VALORI, *Il diritto nel sport. Principi, soggetti, organizzazione*, loc. cit., pp. 68 ss. per il quale la responsabilità oggettiva è una scelta obbligata per arginare delle condotte che, oltre a incidere negativamente sulla regolarità delle competizioni, possono cagionare danni gravi alle persone e alle cose; nello stesso senso M. BASILE, *"Immedesimazione organica" e dintorni (la responsabilità disciplinare delle società sportive per atti illeciti di terzi)*, in M. TRIMARCHI (a cura di), loc. cit., p. 181 secondo cui il fondamento della responsabilità oggettiva si ritrova *"nell'esigenza di indurre le società a prendere precauzioni idonee a prevenire condotte pericolose o dannose dei propri tifosi"*; M. SANINO-F. VERDE, op. ult. cit., p. 405, ove si ricorda che *"per poter prescindere dall'accertamento della sussistenza del c.d. elemento soggettivo doloso o colposo è inevitabile per ordinamenti che, come quello sportivo, non dispongono di sufficienti risorse, strutture, personale, non conoscono procedimenti cautelari e che tuttavia non possono permettersi di lasciare determinati eventi privi di conseguenze sanzionatorie"*.

<sup>605</sup> Cfr., tra i molti, M. BUONCRISTIANO, *La responsabilità oggettiva delle società sportive: problemi, limiti, prospettive*, loc. cit., pp. 159 ss.; F. PAGLIARA, *Ordinamento giuridico sportivo e responsabilità oggettiva*, in *Riv. Dir. sport.*, 1989, pp. 158 ss.; M. TORTORA, *Responsabilità oggettiva nell'ordinamento sportivo*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto civile e commerciale*, Torino, 1998, pp. 106 ss.; F. CASAROLA-A. TOMMASSI, *Il caso Paoloni: la fine della responsabilità oggettiva tout court*, in *GiustiziaSportiva.it*, 2012, pp. 65 ss.; A. CANDUCCI, *La responsabilità oggettiva nella giustizia sportiva: un architrave su pilastri di argilla*, loc. cit., pp. 87 ss.

Secondo V. FORTI, *Riflessioni in tema di diritto disciplinare sportivo e responsabilità oggettiva*, loc. cit., pp. 18 ss., *"i riflessi patrimoniali sulle società, causati dalle sanzioni inflitte in applicazione dell'istituto della responsabilità oggettiva, consiglierebbero una revisione della disciplina, sostituendo, ad esempio, le ipotesi contemplate con forme di responsabilità presunta"*.

attività pericolose<sup>606</sup>. Per quanto riguarda l'art. 2050 c.c. si definisce come responsabilità aggravata in quanto prevede una presunzione di colpa che comporta l'inversione dell'onere della prova a carico del danneggiante, che si può liberare dimostrando di aver tenuto una condotta diligente, avendo posto in essere tutte le misure idonee ad evitare il danno.

Parte della dottrina<sup>607</sup>, dunque, ha individuato una corrispondenza tra la responsabilità oggettiva dell'ordinamento generale e quella federale, ricollegando all'art. 2049 c.c. quella responsabilità oggettiva disciplinare degli enti per le condotte dei soggetti che svolgono attività a servizio degli stessi e all'art. 2050 c.c. la responsabilità per gli atti violenti posti in essere dai tifosi. Tale corrispondenza, infatti, manifesterebbe una coincidenza di fini tra i due "ordinamenti" ed evidenzerebbe la "*marcata funzionalità della responsabilità oggettiva sportiva*"<sup>608</sup>.

Se si può concordare che vi sia una coincidenza di fini, non è possibile giungere a tale conclusione anche per quanto riguarda i mezzi. Infatti, la responsabilità oggettiva sportiva fuoriesce dai limiti imposti dall'art. 2049 c.c., poiché prescinde dalla sussistenza di un rapporto di dipendenza<sup>609</sup>. Ciò fa sì che non vi sia la possibilità per l'ente di esercitare qualunque forma di controllo o di direzione dell'operato dei terzi, contrastando con la *ratio* dell'art. 2049 c.c. che, pur non sanzionando una *culpa in vigilando*, tuttavia svolge la funzione di incentivare i controlli da parte del preponente sul preposto.

---

<sup>606</sup> Cfr., ex multis, F. TOPPETTI, *Responsabilità presunta "fino a prova contraria"*, Milano, 2008, p. 3; P. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961, pp. 1 ss.; E. LUCCHINI GUASTALLA, *Trattamento dei dati personali e danno alla riservatezza*, in *Resp. Civ. e prev.*, 2003, pp. 632 ss.; C. OLIVA, *Sport equestri e responsabilità oggettiva*, in *Resp. Civ.*, 2010, pp. 41 ss.

<sup>607</sup> Tra i tanti, cfr. L. SANTORO, *Sport estremi e responsabilità*, op. cit., pp. 174 ss.

<sup>608</sup> G. LIOTTA, *Attività sportive e responsabilità dell'organizzatore*, cit., pp. 82 ss.

<sup>609</sup> Più nello specifico, l'istituto della responsabilità oggettiva ex art. 2049 c.c., che ricollega l'obbligo risarcitorio al fatto illecito del soggetto comunque inserito nella struttura di cui sia titolare il preponente, presuppone che vi sia almeno un nesso di causalità necessaria del fatto illecito con l'esercizio delle incombenze facenti capo al commesso (cfr. Corte di Cassazione, sez. III, 25 gennaio 2011, n. 1741). Inoltre la responsabilità oggettiva sportiva non ammette che la prova dell'utilizzazione di efficaci modelli di prevenzione possa determinare di per sé il superamento della presunzione di responsabilità.

A tale considerazione deve anche aggiungersi che, secondo la dottrina maggioritaria, nella fattispecie dell'art. 2049 c.c. è ammessa anche la prova liberatoria del caso fortuito e della forza maggiore<sup>610</sup>. Basterebbe, dunque, la sola comparazione tra l'art. 2049 c.c. e la responsabilità oggettiva prevista dalle normative federali per non consentire, a differenza di quanto sostenuto da una parte della dottrina<sup>611</sup>, l'assimilabilità totale.

Se poi si passa ad analizzare anche l'art. 2050 c.c., non si può che arrivare alla medesima conclusione. Infatti, l'art. 2050 c.c. prevede una presunzione *iuris tantum*, che consente la prova liberatoria attraverso l'adozione di tutte le misure idonee per evitare il danno, mentre gli artt. 12 e 14 del Codice di giustizia sportiva, che disciplinano la responsabilità oggettiva sportiva, escludono che tali misure possano rilevare quali esimenti della responsabilità.

Da tale, seppur breve, analisi scaturisce che l'addebito sportivo si presenta come maggiormente vessatorio rispetto a quanto previsto dall'ordinamento generale, comportando così una violazione dell'art. 3 Cost. Infatti, risulta evidente come vi sia una discriminazione fra soggetti appartenenti all'ordinamento sportivo e soggetti estranei ad esso<sup>612</sup>. Non solo, ma un tale sistema di responsabilità oggettiva, soggettivamente generalizzata, ricorda un sistema inquisitorio, incompatibile con i principi garantistici della Costituzione (cfr. TAR Catania, sez. IV, 19 aprile 2007, n. 679)<sup>613</sup>.

---

<sup>610</sup> La prova del caso fortuito vale solo per la posizione del preponente, ma non anche per quella del preposto, cfr. C.M. BIANCA, *Diritto civile. La responsabilità*, Milano, 1994, pp. 730 ss., mentre per altri autori la prova del caso fortuito vale anche per il preposto S. BIELLI, *La responsabilità dei padroni e dei committenti per fatto illecito dei loro domestici e commessi*, in G. ALPA-M. BESSONE (a cura di), *La responsabilità civile*, Torino, 1987, pp. 82 ss.; G. ALPA, *La responsabilità civile. Parte generale*, Torino, 2010, pp. 275 ss.

<sup>611</sup> A. MANFREDI, *Considerazioni in tema di responsabilità oggettiva e sua compatibilità con l'ordinamento giuridico generale*, loc. cit., pp. 58 ss.; M. SFERRAZZA, *La responsabilità oggettiva delle società di calcio*, loc. cit., pp. 2154 ss.

<sup>612</sup> Infatti, gli enti sportivi devono subire le conseguenze pregiudizievoli derivanti dalla responsabilità oggettiva disciplinare anche se dimostrano di aver fatto tutto il possibile al fine di evitare il danno o abbiano provato che il pregiudizio sia dovuto a un caso fortuito.

<sup>613</sup> Punto 8, d) della sentenza:

Giustamente si sottolinea, poi, l'evidente contrasto tra i provvedimenti impugnati e gli inderogabili principi dell'ordinamento, consacrati in apposite norme di rango costituzionale (art. 2 e 27, comma 1,

L'ordinamento sportivo non può, dunque, prescindere dall'applicazione dei principi fondamentali dell'ordinamento statale, considerato che *“qualsiasi processo di rafforzamento delle autonomie, anche il più esteso, non può ... mai importare l'abbandono da parte dell'ordinamento statale del nucleo di regole e principi fondamentali, che per il loro carattere unificante non sopportano limitazione di alcun genere, e la cui rinuncia si traduce in una negazione delle funzioni e dei poteri sovrani*

---

della Costituzione) o di legge ordinaria (artt. 1 e 134, ultimo comma, T.U.L.P.S.), palesandosi, in particolare, il principio della responsabilità oggettiva, specie alla luce della rigida applicazione che ne viene praticata, come contrario ai principi dell'ordinamento vigente.

Qualunque sia la teoria preferita in ordine alla pluralità degli ordinamenti giuridici, resta fermo che l'ordinamento sportivo, per funzionare normalmente, deve godere di un notevole grado di autonomia. Tuttavia quest'ultima, per quanto ampia e tutelata, non può mai superare determinati confini, che sono i confini stessi dettati dall'ordinamento giuridico dello Stato.

E tali fondamentali principi valgono non solo per l'ordinamento sportivo, ma anche per l'autonomia di ogni formazione sociale, pur se riconosciuta dalla Costituzione: confessioni religiose, università, accademie, istituzioni di cultura, sindacati...

Né potrebbe, in senso contrario, sostenersi che la F.I.G.C., in quanto assoggettata alle direttive impartite dalla U.E.F.A., organismo che opera in sede internazionale, sia tenuta a recepire pedissequamente ed acriticamente tali direttive medesime, atteso che alla U.E.F.A. non è comunque considerata un “soggetto di diritto internazionale” e che, in ogni caso, ogni recepimento normativo o regolamentare va comunque inquadrato all'interno delle norme di legge e dei principi costituzionali vigenti.

Tali principi si stanno affermando anche all'estero: il Tribunale Amministrativo di Parigi, adito dalla locale squadra di calcio del Paris Saint Germain, con decisione del 16 marzo 2007, ha annullato la sanzione di squalifica del campo di gioco, comminata alla squadra medesima da tutti gli Organi di giustizia sportiva della Federazione francese, statuendo che “la responsabilità oggettiva di cui all'art. 129, c. 1, del regolamento Federale viola il principio costituzionale della personalità della pena”.

Inoltre, è fondamentale rilevare che, nel caso di specie, mancano alcuni requisiti integranti l'ipotesi della responsabilità oggettiva, quale delineata da dottrina e giurisprudenza; ed inverso, tra la condotta e l'evento dannoso deve essere rinvenibile un nesso di causalità materiale ben individuato e, inoltre, l'agente deve avere volontariamente tenuto una condotta che di per sé costituisce illecito, in ossequio al noto principio *“qui in re illicita versatur tenetur etiam pro casu”*.

Nel caso di specie, come è evidente, manca qualsiasi nesso di causalità tra i fatti dannosi verificatisi ed il comportamento tenuto dai ricorrenti.

In sostanza, i ricorrenti sono stati colpiti dalla sanzione non perché abbiano fatto o non abbiano fatto alcunché, ma solo in quanto appartenenti ad una categoria generale ed astratta.

Quindi, ben può affermarsi che, nel caso di specie, non si sono applicate delle pesanti sanzioni per un caso di responsabilità oggettiva, bensì per una forma di responsabilità “per fatto altrui”.

Pertanto, si appalesano illegittimi non soltanto gli impugnati provvedimenti sanzionatori per “vizi” evidenziati, ma anche le stesse norme del regolamento “Codice di giustizia sportiva” della F.I.G.C. nella misura in cui, introducendo una tale forma di “responsabilità oggettiva” si pongono, fra l'altro, in contrasto con l'art. 27 della Costituzione.

Conseguentemente, vanno annullati sia l'art. 9, commi 1 e 2 (che sostanzialmente pongono a carico delle società sportive un onere di vigilanza non consentito dal T.U.L.P.S.), sia l'art. 11 di tale regolamento.

dello Stato”<sup>614</sup>. Per tali ragioni, l’“ordinamento sportivo” non può contenere principi contrastanti con le norme dell’ordinamento statale, la cui attuazione è assunta da quest’ultimo come assolutamente irrinunciabile (ad esempio norme penali, di ordine pubblico)<sup>615</sup>.

#### **4.6 La giustizia c.d. disciplinare: il problema della rilevanza esterna.**

Sempre nell’ambito della c.d. “giustizia disciplinare”, si è posto il problema più specifico della rilevanza esterna, o meglio, per l’ordinamento generale, dei provvedimenti disciplinari. Infatti, le controversie disciplinari possono essere assoggettate alla giurisdizione del giudice amministrativo solo se sono idonee a incidere sullo *status* soggettivo del tesserato o dell’affiliato, in modo da alterare stabilmente il rapporto<sup>616</sup>. Solo in tale caso vi può essere l’insorgenza di un interesse giuridicamente rilevante dello sportivo ad un controllo di legittimità del procedimento/provvedimento disciplinare<sup>617</sup>.

La giurisdizione del giudice amministrativo, dunque, si radicherebbe in tutti quei casi in cui l’impugnazione investe misure che, pur prendendo le mosse da dati o risultati tecnici, non si esauriscono nel mancato rispetto delle regole di una specifica competizione federale, ma sono atte a modificare o lo *status* dell’atleta come soggetto dell’“ordinamento sportivo”, o i rapporti patrimoniali legati alle gare, o i criteri e i metodi

---

<sup>614</sup> G. VIDIRI, *Il caso Catania: i difficili rapporti tra l’ordinamento statale e ordinamento sportivo*, loc. cit., c. 513.

<sup>615</sup> B. MANZELLA, *La responsabilità oggettiva*, op. cit., p. 154.

<sup>616</sup> G. AIELLO-A. CAMILLI, *Il caso Rosi: il riparto di giurisdizione sul provvedimento disciplinare sportivo*, in *Riv. Dir. sport.*, 1996, p. 274.

<sup>617</sup> Cfr. sul punto Cons. Stato, sez. IV, 12 gennaio 1996, n. 10; TAR Lazio, 16 aprile 1999, n. 962 e 963, con nota di R. GUIDOLIN, *Sulla sindacabilità, da parte del giudice statale, dei provvedimenti disciplinari delle federazioni sportive nazionali e dell’unione nazionale incremento razze equine*, in *Riv. Dir. sport.*, 1999, p. 582; TAR Emilia Romagna, 4 maggio 1998, n. 998; TAR Valle d’Aosta, 27 maggio 1997, n. 70; TAR Lazio, sez. III, 26 aprile 1986; n. 1641.

Tra le sanzioni disciplinari più discusse ci sono quelle inerenti la natura tecnica o meno delle controversie in materia di doping, per le quali si rinvia al cap. 3, par. 3.6, mentre nello specifico della normativa “italiana” cfr. G. AIELLO-A. CAMILLI, *op. ult. cit.*, p. 274; M. DE CRISTOFARO, *Al crepuscolo la pretesa di “immunità” giurisdizionale delle federazioni sportive?*, in *Riv. Dir. sport.*, 1996, pp. 833 ss.; G. VIDIRI, *Il caso Maradona: la giustizia sportiva e quella ordinaria a confronto*, in *Foro it.*, 1991, III, c. 337 ss.

di controllo e vigilanza delle federazioni sul leale svolgimento delle gare, ovvero tutte quelle misure comunque idonee a incidere negativamente nella sfera dei soggetti coinvolti<sup>618</sup>.

In tutte le altre ipotesi, i provvedimenti disciplinari adottati dalle Federazioni risulterebbero irrilevanti per l'ordinamento statale. Il che peraltro “*non esclude l'eventualità che per l'obiettivo e concreta portata stessa della sanzione sportiva in fatto irrogata, questa sia di per sé in grado di assumere un rilievo sostanziale anche nei confronti del ripetuto status soggettivo di affiliato o tesserato, paralizzando, di fatto, le facoltà tutte ad esso inerenti in misura tale da determinare una effettiva ed apprezzabile cesura o perdita di contenuti del rapporto stesso, con conseguente lesione del bene della vita ad esso correlato (ad es. sospensione di lungo periodo dall'attività agonistica). Ove però la circostanza da ultimo descritta non si verifichi, deve escludersi qualsiasi competenza del giudice amministrativo in materia di sanzioni disciplinari d'ordine sportivo*”<sup>619</sup>.

Si è arrivati così a ritenere che tutti i provvedimenti sanzionatori interdittivi sarebbero suscettibili di impugnazione davanti al giudice amministrativo. Al quale poi toccherà verificare –tenuto conto dell'entità della sanzione medesima e dei suoi effetti sull'attività agonistica del soggetto interessato– se effettivamente il provvedimento impugnato incida in modo sostanziale sulla posizione giuridica soggettiva dell'associato, ovvero solo sui risultati dell'attività medesima<sup>620</sup>.

Per le sanzioni disciplinari di natura pecuniaria, invece, la giurisprudenza non si è dimostrata univoca. Alcune volte ha riconosciuto la giurisdizione statale<sup>621</sup>, altre volte

---

<sup>618</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. III, 1 aprile 2003, n. 2904.

<sup>619</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. III, 20 agosto 1987, n. 1449.

<sup>620</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. III, 26 agosto 1987, n. 1486.

<sup>621</sup> In tal senso si veda, *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 18 gennaio 1996, n. 108 ove “*spetta alla giurisdizione amministrativa in sede di legittimità la cognizione della controversia circa la legittimità di una sanzione disciplinare a carattere pecuniario irrogata nei confronti di un privato partecipante a corse ippiche a causa di un comportamento contrario al regolamento emanato dall'ente pubblico gestore delle manifestazioni sportive*”.

ha relegato, viceversa, la rilevanza della sanzione solo all'interno del c.d. ordinamento sportivo<sup>622</sup>.

#### **4.7 La giustizia c.d. economica: la tutela del rapporto di lavoro sportivo.**

Vengono definite controversie economiche quelle derivanti dal rapporto sinallagmatico che si instaura tra l'atleta e la società/associazione sportiva in cui svolge la propria attività, ovvero quelle derivanti dal rapporto contrattuale che necessariamente si deve instaurare tra il singolo atleta e le Federazioni sportive<sup>623</sup>.

La giustizia c.d. economica, dunque, racchiude differenti tipologie di contenzioso, sia rispetto alle posizioni tutelate, sia per i procedimenti previsti.

Le controversie di carattere economico sono riconosciute come rilevanti anche per l'ordinamento statale, in quando vanno ad incidere sulla sfera patrimoniale degli interessati<sup>624</sup>. Dunque, in tale settore è stato affermato il principio dell'alternatività tra giustizia statale e giustizia sportiva. Tuttavia, nella maggior parte dei casi la tutela è devoluta alla cognizione di speciali collegi arbitrali, introdotti dalle clausole compromissorie previste negli statuti federali ed approvate all'atto dell'affiliazione delle società o al momento del tesseramento degli atleti<sup>625</sup>, in tal caso l'avvenuta pronuncia del

---

<sup>622</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. III, 29 marzo 1996, n. 667.

<sup>623</sup> Per un approfondimento sulla giustizia economica cfr. F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, op. cit., p. 176; A. DE SILVESTRI, *Il contenzioso tra pariordinati nella Federazione Italiana Giuoco Calcio*, in *Riv. Dir. sport.*, 2000, pp. 503 ss.

<sup>624</sup> Cfr. Corte di Cassazione, Sez. Un., 11 aprile 1981, n. 2122, in *Giust. Civ. mass.*, 1981, p. 4; TAR Lazio, sez. III, 11 agosto 1986, n. 2746, dove testualmente si ritiene che “*la decisione della commissione d'appello della federazione italiana gioco del calcio con cui si respinge l'impugnativa di una società sportiva contro la mancata ratifica della stessa F.I.G.C. del tesseramento di un giocatore di calcio presso la medesima società (nella specie, perché era stato negato al calciatore lo svincolo della precedente società di appartenenza) rientra nella giurisdizione amministrativa siccome sostanza di un atto autoritativo che impinge nell'ordinamento giuridico generale, il quale tutela e favorisce la libera attività sportiva*”.

<sup>625</sup> R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, loc. cit., p. 213.

lodo arbitrale si profila come causa di inammissibilità della domanda giurisdizionale davanti agli organi di giustizia statale<sup>626</sup>.

L'esempio più significativo, nello sport italiano, si riscontra nella previsione di cui all'art. 4 della l. 91/1981, che consente di deferire le questioni di carattere economico tra soggetti che svolgono attività in ambito sportivo ad appositi Collegi arbitrali<sup>627</sup>.

Ci si pone, quindi, il problema se si tratta effettivamente di un'alternatività tra giustizia statale e "giustizia sportiva" o se invece l'arbitrato costituisca una tutela del tutto diversa da quella giurisdizionale, ma all'interno del sistema dell'ordinamento statale e così del tutto avulsa dalla giustizia sportiva.

Pare, dunque, interessante sotto tale punto di vista, operare una breve ricostruzione storica sull'esigenza, recepita dal legislatore nel 1981, di intervenire a disciplinare la materia del rapporto di lavoro sportivo. Infatti, vi era stato un ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale, relativo ai rapporti tra sportivi professionisti e società sportive, che aveva come punto focale l'interrogativo se tali rapporti fossero o meno di lavoro subordinato, così come disciplinato dalla normativa statale<sup>628</sup>. Venivano ricondotti

---

<sup>626</sup> Cfr. C. CECHELLA, *Giurisdizione e arbitrato nella riforma del 1981 sullo sport*, in *Riv. Dir. proc.*, 1995, pp. 841 ss.; G. FRONTINI, *Sulla natura e gli effetti dell'arbitrato nel rapporto di lavoro tra società e tesserati della FIGC*, in *Nuovo dir.*, 1997, p. 909.

<sup>627</sup> P. SANDULLI-M. SFERAZZA, *Il giusto processo sportivo*, loc. cit., p. 14; B. DI PIETRO, *Arbitraggio sportivo etica ed educazione*, Viterbo, 2013, p. 83.

<sup>628</sup> In particolare, la giurisprudenza ante l. 91/1981, formatasi in relazione a ipotesi di cessione di calciatori, aveva affermato il principio di diritto secondo il quale le violazioni di norme dell'ordinamento sportivo possono incidere sulla validità di un contratto concluso tra soggetti che sono sottoposti alle regole di detto ordinamento, rendendolo inidoneo a realizzare un interesse meritevole di tutela secondo l'ordinamento statale ex art. 1322, 2° comma, c.c., tutte le volte in cui la mancata osservanza delle prescrizioni formali richieste dalle norme federali rendessero il contratto stesso incapace della propria funzione nello stesso ordinamento sportivo: cfr., *ex multis*, Corte di Cassazione, 28 luglio 1981, n. 4845, in *Giust. Civ.*, 1982, I, p. 2411; Corte di Cassazione, 5 gennaio 1994, n. 75, in *Giust. Civ.*, 1994, I, p. 1230; Corte di Cassazione, 4 marzo 1999, n. 1855, in *Riv. Dir. sport.*, 1999, p. 705, con nota di C. GAVALLOTTI, *Le norme dell'ordinamento sportivo tra intervento legislativo e autonomia privata*. Nella giurisprudenza di merito cfr., fra le tante, Tribunale Udine, 24 agosto 2008, n. 1762, in *Giustiziasportiva.it*, 2009, con nota di F. GALLANA, *Il sindacato sulla meritevolezza ex art. 1322 c.c. nei contratti atipici di cessione dei calciatori dilettanti*; Tribunale Mantova, 27 maggio 2003, in *Rass. Dir. econ. Sport*, 2006, p. 239, con nota di C. CACCIAMANI, *Violazione delle norme dell'ordinamento sportivo e invalidità del contratto*; Tribunale Udine, 16 gennaio 2016, n. 55, in *Contratti*, 2007, p. 31, con nota di P.G. TRAVERSA, *Ordinamento sportivo e contratto "immeritevole" di tutela*, dove si sottolinea come se è stato dichiarato privo di efficacia nell'ordinamento sportivo un contratto di

all'ordinamento sportivo anche quelle ragioni e diritti che nascevano da accordi che, pur astrattamente riferibili all'ordinamento sportivo, in presenza di violazione di norme sportive, non erano in grado di produrre effetti nell'ambito dello stesso ordinamento sportivo, così vanificando l'intervento della giustizia sportiva, a fronte di una aprioristica esclusione della tutela statale. Tale costruzione portava così alla totale assenza di tutela, in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché ingenerava una disparità di trattamento tra i lavoratori. Era nata, dunque, la necessità di armonizzare le contrapposte esigenze che vedevano da un lato l'ordinamento sportivo, che rivendicava a sé il potere di dettare le regole e di garantirne la corretta applicazione attraverso l'intervento dei propri organi di giustizia e le proprie sanzioni, e dall'altro lato l'ordinamento generale Stato, che si poneva come supremo garante dei diritti e degli interessi legittimi, rivendicando la propria giurisdizione in applicazione degli artt. 3 e 113 della Costituzione<sup>629</sup>. Data, dunque, la duplice rilevanza del rapporto di lavoro sportivo all'interno sia dell'"ordinamento sportivo" sia di quello statale, risultava difficile mantenere un equilibrio, soprattutto considerato che molti erano gli interessi economici di cui si richiedeva la tutela, che, però, solo l'ordinamento statale avrebbe potuto garantire.

Non solo. Vi era anche la presenza del c.d. vincolo sportivo, che imponeva all'atleta, all'atto del tesseramento, una rinuncia alle possibili scelte individuali, dovendosi affidare alla società che lo aveva ingaggiato, senza nessuna *chance* di potersi sottrarre ai futuri provvedimenti sportivi. Per tali ragioni prima di arrivare alla l. 91/1981 il percorso fu molto travagliato<sup>630</sup>.

---

mandato di un procuratore sportivo concluso senza l'osservanza delle norme federali in materia, non potessero essere tutelabili nell'ordinamento statale i diritti che da detto contratto si volevano far derivare.

<sup>629</sup> Sulle diverse posizioni di dottrina e giurisprudenza in merito alla regolamentazione del rapporto di lavoro sportivo *ante* riforma del 1981 cfr. M.T. SPADAFORA, *Diritto del lavoro sportivo*, loc. cit., 2012, pp. 70 ss. e i rinvii ivi forniti.

<sup>630</sup> Cfr. M. CINELLI, *Alcune riflessioni sulla disciplina lavoristica e previdenziale dei rapporti di collaborazione sportiva nel settore calcistico*, in AA.VV., *Verso un nuovo ordinamento sportivo (riflessioni per una riforma)*, Firenze, 1996, p. 4.

Il primo intervento normativo intervenne con il decreto legge del 14 luglio 1978, n. 367 (poi convertito in l. 4 agosto 1978, n. 430), con il quale il legislatore escludeva che gli atti di trasferimento dei calciatori e l'assunzione dei tecnici potessero rientrare nell'applicazione delle norme in materia di collocamento<sup>631</sup>. Nello stesso anno fu presentato un progetto di legge che riprendeva la tendenza autonomistica dell'ordinamento sportivo, ma tale disegno fu poi modificato dalla Camera dei Deputati e la prestazione del lavoratore sportivo fu ricondotta alla disciplina del lavoro subordinato<sup>632</sup>.

Così, la legge 23 marzo 1981, n. 91 è andata a disciplinare la materia sottraendola alla regolamentazione dell'ordinamento sportivo alla quale era relegata, affermando la natura intrinsecamente laburistica della prestazione dello sportivo professionista<sup>633</sup>. Infatti, pur limitando il suo ambito applicativo ai soli sportivi professionisti<sup>634</sup>, individuati

---

<sup>631</sup> Tale intervento normativo si è avuto solo a seguito dell'emanazione del decreto del Pretore di Milano del 7 luglio 1979 (consultabile in *Foro it.*, 1978, II, c. 319). Il Pretore, infatti, decidendo in ordine alla contestazione rivolta ad alcuni dirigenti di società di calcio di aver partecipato al c.d. *calcio mercato* svolgendo attività di mediazione a scopo di lucro per il trasferimento di giocatori da una società all'altra, aveva affermato che il contratto con oggetto il trasferimento di un calciatore da una società calcistica ad un'altra dietro pagamento da parte della società cessionaria alla cedente di una somma quale indennizzo per cessione o vendita del calciatore, violasse la disciplina sul collocamento, che vieta l'intervento di mediatori privati nella fase di stipula del contratto di lavoro subordinato.

<sup>632</sup> Per un'analisi più ampia dell'*iter* legislativo cfr. G. AMBROSIO-A. MARANI TORO, *L'iter parlamentare della l. 23 marzo 1981, n. 91 sui rapporti tra società e sportivi professionisti*, in *Riv. Dir. sport.*, 1981, p. 492; A. BRECCIA FRATADOCCHI, *Profili evolutivi e istituzionali del lavoro sportivo (legge 23 marzo 1981 n. 91)*, in *Dir. lav.*, 1989, p. 77.

<sup>633</sup> Inizialmente parte della dottrina aveva espresso alcune perplessità circa i problemi applicati che sarebbero potuti derivare dall'applicazione della nuova legislazione in materia: cfr., tra i tanti, F. BIANCHI D'URSO-G. VIDIRI, *La nuova disciplina del lavoro sportivo*, in *Ric. Dir. sport.*, 1982, p. 5; M. DE CRISTOFARO, *Legge 23 marzo 1981, n. 91. Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1982, p. 577; S. GRASSELLI, *L'attività sportiva professionistica; disciplina giuridica delle prestazioni degli atleti e degli sportivi professionisti*, in *Dir. lav.*, 1982, I, p. 33; ID., *Lavoro autonomo e subordinato nello spettacolo e nello sport*, in *Dir. prat. Lav.*, 1994, p. 1621, dove in particolare sottolinea come sarebbe stato più vicino alla realtà la collocazione del lavoro sportivo professionistico nell'ambito del lavoro autonomo; nello stesso senso P. FANFANI, *La causa del contratto in collaborazione sportiva. Spunti per una ricerca*, in *Giustiziasportiva.it*, I, 2007.

Altra parte della dottrina, invece, si è espressa in modo globalmente favorevole alla nuova normativa: cfr., *ex multis*, G. VIDIRI, *Il lavoro sportivo tra codice civile e lavoro speciale*, in *Riv. It. Dir. lav.*, 2001, p. 42.

<sup>634</sup> Tale limite ha posto su un diverso piano gli atleti professionisti rispetto ai dilettanti comportando conseguenze sul piano della tutela. Risulta interessante da ricordare in merito una decisione della Camera di conciliazione ed arbitrato del Coni del 22 maggio 2003 relativa alla posizione di un atleta

sulla base di requisiti sia soggettivi che oggettivi *ex art. 2* della stessa legge, il legislatore ha introdotto una presunzione di lavoro subordinato, escludendola solo per le ipotesi tassativamente elencate, ove invece si configura un rapporto di lavoro autonomo (art. 3).

In particolare, per quanto riguarda la trattazione in esame, la richiamata legge ha regolamentato il lavoro subordinato sportivo non solo dal punto di vista sostanziale<sup>635</sup>, ma anche processuale. Infatti, come già sopra accennato, all'art. 4, comma 5 della l. 91/1981, il legislatore ha previsto la possibilità, per le parti, di deferire ad arbitri la risoluzione delle loro controversie sportive di lavoro.

Si deve essere anzitutto sottolineare che la l. 91/1981 non ha espressamente escluso l'applicazione per il lavoro sportivo della disciplina dell'arbitrato del lavoro, prevista dagli artt. 4 e 5 della l. 11 agosto 1973, n. 533, che ha istituito il rito del lavoro. Né ha previsto una incompatibilità della stessa con il rapporto di lavoro sportivo, tanto che la dottrina ha annoverato l'arbitrato, in tema di lavoro sportivo professionistico, come *species* nel più ampio *genus* dell'arbitrato<sup>636</sup>.

---

dilettante: “*nell’ordinamento italiano solo lo sport professionistico è considerato da legge dello Stato (l.n. 91/81) attività di lavoro da svolgersi, in forma autonoma o subordinata secondo i dettami della stessa legge; pertanto, ogni problema di applicabilità della normativa di cui al d.lgs. n. 286/1998 – che tutela lo straniero nel suo fondamentale diritto di ingresso in Italia e di accesso all’occupazione – si pone, nell’ambito dell’ordinamento sportivo, con esclusivo riferimento a quelle aree dello sport ove sia prevista e disciplinata la prestazione di lavoro sportivo*” (il testo è riportato nei testi di P. RONZANI, *La giurisprudenza della camera di conciliazione e arbitrato del C.O.N.I.*, Padova, 2012, p. 18 e P. SANDULLI-M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, loc. cit., p. 348).

<sup>635</sup> Dal punto di vista sostanziale la l. 91/1981 ha disciplinato il lavoro subordinato degli sportivi professionisti in modo innovativo. In particolare, il legislatore, all'art. 4, comma 1, ha previsto l'assunzione diretta degli sportivi, anche attraverso contratti a termine, mentre, al comma 6, ha espressamente vietato l'inserimento nel contratto di clausole limitative della libertà professionale dello sportivo nel periodo successivo alla cessazione del rapporto di lavoro. Non solo, ma per sottolineare le peculiarità del rapporto di lavoro sportivo, la l. 91/1981, al comma 8 dell'art. 4, ha escluso l'applicazione allo stesso degli artt. 4, 5, 13, 18, 33, 34 della legge n. 300/1970.

<sup>636</sup> Sull'applicabilità all'arbitrato del lavoro sportivo della disciplina generale in materia di arbitrato cfr., *ex multis*, C. PUNZI, *Le clausole arbitrali nell'ordinamento sportivo*, in *Rassegna arbitrale*, 1986, p. 175; F. BIANCHI D'URSO-G. VIDIRI, *La nuova disciplina del lavoro sportivo*, loc. cit., p. 18; C. CECHELLA, *L'arbitrato del lavoro sportivo*, in *Riv. Dir. proc.*, 1988, p. 978; in particolare come modello speciale di arbitrato cfr. C. PUNZI, *Disegno sistematico dell'arbitrato*, Padova, 2012, vol. I, p. 285; F. ZERBONI, *L'arbitrato sportivo*, in C. PUNZI, *Disegno sistematico dell'arbitrato*, cit., vol. III, pp. 313 ss.

Pur essendo noto che il rito del lavoro sia stato sottoposto a numerosi interventi legislativi<sup>637</sup>, anche con riferimento all'arbitrato rituale<sup>638</sup> e a quello irrituale<sup>639</sup>, non essendo questa la sede per approfondire in quale dei due modelli debba essere inquadrato l'arbitrato sportivo, ci si limita solo ad evidenziare come la Corte di Cassazione, anche dopo le modifiche apportate dalla l. 183/2010, abbia riconfermato<sup>640</sup> la natura irrituale dell'arbitrato in materia di lavoro sportivo (cfr. sentenza della Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, 19 agosto 2013, n. 19182<sup>641</sup> punto 5.4 lettera c.: “*la stessa natura irrituale è da riconoscere alla procedura – prevista da una clausola compromissoria inserita nello statuto e nel regolamento federale – di devoluzione ad un Collegio arbitrale delle*

---

<sup>637</sup> Per una veloce analisi sugli interventi legislativi, cfr. P. SANDULLI-M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, loc. cit., pp. 351-355.

<sup>638</sup> Sulla natura rituale dell'arbitrato del lavoro sportivo cfr. A. D'HARMANT FRANCOIS, *Note sulla disciplina giuridica del rapporto di lavoro sportivo*, in *Mass. Giur. lav.*, 1981, p. 858; ID, *Il rapporto di lavoro subordinato ed autonomo nelle società sportive*, in *Riv. Dir. sport.*, 1986, p. 11; S. HERNANDEZ, *Il problema dell'arbitrato e la disciplina in materia di lavoro*, Padova, 1990, p. 211; D. DURANTI, *L'attività sportiva come prestazione di lavoro*, in *Riv. It. Dir. lav.*, 1983, p. 716; S. GRASSELLI, *L'attività sportiva*, op. cit., p. 36; C. PUNZI, *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, in *Riv. Dir. sport.*, 1987, p. 253; G. ARRIGO, *Osservatorio sulle leggi in materia di lavoro: gennaio 1981-giugno 1982*, in *Riv. Giur. lav.*, 1982, I, p. 489.

<sup>639</sup> Sulla natura irrituale dell'arbitrato del lavoro sportivo cfr. P. TOSI, *Sport e diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. lav.*, 2006, p. 276; G. VIDIRI, *Una nuova forma di supplenza giudiziaria: quella sportiva (in margine al caso del calciatore Garzya)*, in *Riv. Crit. Dir. lav.*, 1995, p. 353; ID., *Il contratto di lavoro sportivo*, in *Mass. Giur. lav.*, 2001, p. 988; ID., *Arbitrato irrituale, federazioni sportive nazionali e d.lgs. 23 luglio 1999 n. 142*, in *Riv. Dir. sport.*, 2000, p. 668; C. PERSICHELLI, *Le materie arbitrabili all'interno delle competenze della giurisdizione sportiva*, loc. cit., p. 713; R. FLAMMIA, *Arbitrato (arbitrato e conciliazione in materia di lavoro)*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. II, Roma, 1988, p. 3; V. VIGORITI, *L'arbitrato del lavoro nel calcio. Commentario*, Milano, 2004, pp. 32 ss.; C. CECHELLA, *L'arbitrato del lavoro sportivo*, op. cit., p. 987; M. VESCOVI, *Le clausole compromissorie nei contratti collettivi di lavoro*, in *Giurisprudenzasportiva.it*, 2008, p. 17.

<sup>640</sup> Sulla natura irrituale dell'arbitrato nella giurisprudenza cfr. Corte di Cassazione, 4 aprile 2002, n. 4841, in *Giust. Civ.*, 2002, p. 1212 e giurisprudenza ivi citata; Consiglio di Stato, ordinanza, sez. VI, 23 settembre 2003, n. 3841; Corte di Cassazione, 6 aprile 1990, n. 2889, in *Riv. Arbitrato*, 1991, p. 270 con nota di F.P. LUISO, *Ancora intorno agli arbitrati sportivi*, e in *Riv. Dir. sport.*, 1992, p. 333, con nota di F. PICONE; Corte di Cassazione, Sez. Un., 27 aprile 1993, n. 4914, in *Foro it.*, 1994, I, c. 1534; Corte di Cassazione, 2 aprile 1998, n. 3420, in *Foro it.*, *Rep.* 1998, voce *Sport*, n. 60.

Per quanto riguarda la giurisprudenza di merito cfr. Trib. Milano, 28 febbraio 2006, in *Giur. it.*, 2007, p. 961, con nota di V. VIGORITI, *L'impugnazione dei lodi del lavoro sportivo*; Trib. Milano, 15 aprile 2003, n. 1145, in *Giur. milanese*, 2003, p. 418; Pret. Trento, 10 dicembre 1996, in *Nuovo dir.*, 1997, p. 909, con nota di G. FRONTINI, *Sulla natura e gli effetti dell'arbitrato nel rapporto di lavoro tra società e tesserati della Figc*, op. cit.

<sup>641</sup> Con nota di P. SANDULLI, *Questioni in tema di impugnazione ed esecutorietà del lodo irrituale in materia di giustizia sportiva*, in *Riv. Dir. proc.*, 2014, pp. 766 ss.

*eventuali controversie relative ai rapporti di lavoro fra società sportive e professionisti tesserati con le relative Federazioni, clausola per la cui validità è necessario che la procedura arbitrale si configuri come strumento alternativo e volontario al giudizio ordinario e non determini una rinuncia assoluta alla giurisdizione -Cass. 1 agosto 2003, n. 11751-”).*

E quel che più rileva è che la Corte di Cassazione ha sottolineato che l'arbitrato debba trovare comunque il proprio fondamento nella concorde volontà delle parti, secondo un principio già consolidato nella giurisprudenza della Corte Costituzionale che più volte ha ricordato come dalla lettura degli artt. 24 e 102, 1° comma, della Costituzione emerga il divieto di arbitrati obbligatori, poiché quest'ultimi costituirebbero un'illegittima compressione del diritto di difesa e una violazione del principio generale di accesso alla tutela giurisdizionale<sup>642</sup>.

Non paiono, dunque, condivisibili né le tesi di quella parte della dottrina che ha ritenuto non applicabile all'arbitrato del lavoro sportivo la disciplina generale dell'arbitrato<sup>643</sup>, né l'interpretazione secondo cui la clausola compromissoria *per relationem* può risultare da un generico rinvio all'atto che prevede la procedura arbitrale<sup>644</sup>.

Naturale corollario di quanto fino ad ora evidenziato, e cioè che l'arbitrato del lavoro sportivo è regolato dalle norme generali dettate dall'ordinamento statale in

---

<sup>642</sup> Cfr. Corte Cost., 21 aprile 2000, n. 115, in *Riv. Arbitrato*, 2000, p. 275; Corte Cost., 24 luglio 1998, n. 325, in *Foro it.*, 1998, I, c. 2332; Corte Cost., 11 dicembre 1997, n. 381, in *Foro it.*, 1998, I, c. 3; Corte Cost., 9 maggio 1997, n. 127, in *Giust. Civ.*, 1997, I, p. 2057; Corte Cost., 9 maggio 1996, n. 152, in *Foro it.*, 1996, I, c. 1905; Corte Cost., 27 dicembre 1991, n. 488, in *Giust. Civ.*, 1992, I, p. 860; da ultimo cfr. Tribunale di Napoli, sez. Lavoro, 4 marzo 2014, n. 2477 dove espressamente si ricorda che: “*In definitiva, per il principio di gerarchia delle fonti è del tutto evidente che, ferma restando la sua validità “interna” tra gli aderenti alla federazione, all’ordinamento sportivo, al pari di qualunque altra fonte di natura contrattuale, non può riconoscersi alcuna efficacia derogatoria alla legge ordinaria, salvo che nelle materie in cui espressamente la stessa legge (d.l. 220/2003 cit.) consenta tale deroga*”.

<sup>643</sup> Sull'inapplicabilità cfr., tra i tanti, A. D'HARMANT FRANCOIS, *Il rapporto di lavoro subordinato ed autonomo nelle società sportive*, loc. cit., p. 11; O. MAZZOTTA, *Una legge per lo sport? Il lavoro sportivo*, in *Foro it.*, 1981, V, p. 305; S. GRASSELLI, *L'attività sportiva professionistica*, op. cit., p. 36; D. DURANTI, *L'attività sportiva come prestazione di lavoro*, cit., p. 716.

<sup>644</sup> Cfr. sentenza Corte di Cassazione, 30 agosto 2000, n. 11404, in *Riv. Dir. sport.*, 2001, p. 204 con nota di O. DE SALVO.

materia di arbitrato nelle controversie di lavoro, è che l'arbitrato sportivo resti estraneo al potere attribuito dal CONI a ciascuna federazione di istituire un proprio sistema di risoluzione delle controversie. Più nello specifico, è da escludere che il giudizio arbitrale previsto dall'art. 4, comma 5, della l. 91/1981 possa essere configurato come un procedimento di risoluzione delle controversie interno alla federazione: di conseguenza, esso non può rientrare tra gli strumenti di tutela riconducibili all'apparato organizzativo della giustizia sportiva<sup>645</sup>.

Si può quindi concludere che, con la clausola compromissoria prevista dalla l. 91/1981, le parti rinunciano alla tutela giurisdizionale davanti ai giudici ordinari del lavoro e volontariamente affidano la composizione della controversia ad un collegio arbitrale. Quest'ultimo, estraneo al sistema di giustizia sportiva, è chiamato a pronunciarsi secondo le regole previste in materia di arbitrato del lavoro e ad emettere un lodo che soggiace alle disposizioni statuali in materia di impugnazione.

Appare evidente, quindi, che, almeno dal punto di vista del rapporto di lavoro sportivo professionistico, l'“ordinamento sportivo” (e per esso la tutela inerente), non possa considerarsi indipendente, ma facente parte dell'ordinamento generale, in quanto sottoposto al più ampio *genus* della giustizia statale.

Tale conclusione sembra essere confermata anche dall'introduzione nello Statuto della FIGC del 2007 dell'art. 30, comma 4, il quale sancisce sia l'estraneità del vincolo di giustizia dalle controversie decise con lodo arbitrale, in applicazione della clausole compromissorie contenute negli accordi collettivi, sia la possibilità dell'impugnazione di detto lodo davanti ai giudici statali, senza la necessità di una preventiva autorizzazione del Consiglio federale. Infatti, l'esclusione dell'assoggettamento delle parti, per quel che

---

<sup>645</sup> In senso contrario, Cfr. F. ZERBONI, *ult. op. cit.*, p. 374 che ritiene che l'arbitrato sportivo di lavoro sia una *species* degli arbitrati endofederali.

Secondo, invece, V. VIGORITI, *Arbitrato sportivo*, in AA. VV., *Arbitrati speciali*, Bologna, 2008, p. 362, i collegi arbitrali dell'arbitrato sportivo del lavoro sono sì esterni, e cioè “non federali”, ma, essendo controllati dalle federazioni, devono comunque essere considerati come parte integrante del sistema sportivo in senso lato. Nello stesso senso ID., *L'arbitrato sportivo in materia economica*, in *judicium.it*, 2000, p. 18.

riguarda l'esito del giudizio arbitrale, al vincolo di giustizia manifesta espressamente come con riferimento alle controversie in materia di lavoro, sia stato superato l'equivoco che portava a ritenere il giudizio arbitrale disposto dall'art. 4, comma 5, della l. 91/1981 come un procedimento interno alla federazione per la risoluzione delle controversie.

Non solo. Come si vedrà nel proseguo di quest'analisi, il legislatore, con la l. 280 del 17 ottobre 2003 (che disciplina i rapporti tra la giustizia statale e quella sportiva), fa salve le clausole compromissorie inserite nei contratti *ex art.* 4 l. 91/1981. La *ratio* di tale disciplina è da rinvenire nell'intendimento del legislatore di tenere dette clausole estranee al processo di razionalizzazione del sistema cui la legge mirava, confermando così che l'arbitrato del lavoro sportivo rientra all'interno dell'ordinamento statale.

#### **4.8 La giustizia c.d. associativa: il problema della natura giuridica delle federazioni sportive nazionali.**

Le controversie qualificate generalmente come "associative" sono quelle che riguardano l'ammissione e l'affiliazione di società, di associazioni sportive e di tesserati, nonché la partecipazione ai campionati e la vita associativa.

Le controversie associative sono sempre state riconosciute come coinvolgenti posizioni giuridiche di diritto soggettivo e/o di interesse legittimo e pienamente sindacabili da parte del giudice statale, ordinario o amministrativo. Proprio sul riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e amministrativo sono state riscontrate le problematiche di maggior rilievo, in particolare a fronte del provvedimento di esclusione del tesserato o della revoca dell'affiliazione delle società sportive<sup>646</sup>: anche perché il tema sconta l'incerta qualificazione giuridica delle federazioni sportive.

Sulla natura di tali federazioni sussiste una copiosa elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, che ha dato luogo a sistemazioni molto diversificate. In particolare, ai

---

<sup>646</sup> Sul tema dell'affiliazione quale ammissione, ossia atto amministrativo che consente alla società sportiva di acquistare soggettività nell'ordinamento giuridico sportivo cfr. C. FOIS, *Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1982, p. 630; G. VIDIRI, *Le società sportive tra nomina speciale e disciplina codicistica*, in *Società*, 1991, p. 753.

fini di una analisi critica di quelli che sono stati, e che sono, i rapporti tra Stato e sport, appare particolarmente significativa un'indagine volta a comprendere il ruolo delle Federazioni, quali enti intermedi tra società sportive e CONI, *“i cui caratteri peculiari riflettono la complessità della collocazione del fenomeno in esame nel più ampio orizzonte dell'ordinamento giuridico generale”*<sup>647</sup>.

Tale analisi risulta ancora più complessa, poiché, da un lato, la loro natura associativa si combina con una matrice di carattere federativo, che deriva dalla partecipazione alla struttura del CONI, facendo in modo che l'autonomia privata delle associazioni sia limitata da esigenze di carattere pubblico<sup>648</sup>, dall'altro lato, esse, pur svolgendo attività esclusivamente nel campo dello sport, possono essere investite di funzioni pubbliche, che esulano dalla predetta attività sportiva<sup>649</sup>.

Dall'entrata in vigore della l. n. 426/1942 si è aperto, dunque, un articolato dibattito.

Una prima tesi aveva, infatti, riconosciuto la natura pubblicistica delle federazioni<sup>650</sup>. Tale tesi era corroborata dall'art. 5, della citata legge, che le qualificava

---

<sup>647</sup> R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, loc. cit., p. 96.

<sup>648</sup> G. LEONARDI, *Le associazioni tra autonomia privata e controlli pubblici. Prospettive di riforma e principi costituzionali*, Padova, 2005.

<sup>649</sup> Un particolare ed evidente caso è quello dell'Automobile Club d'Italia (ACI) che, oltre ai compiti che svolge a titolo di Federazione sportiva federata al CONI come facente parte della *Federation international de l'automobile* (FIA), assolve in qualità di ente pubblico non economico, ex l. 20 marzo 1975, n. 70, a funzioni di natura pubblica, quali la tenuta del Pubblico Registro Automobilistico, la registrazione e certificazione della proprietà dei veicoli, la riscossione delle tasse automobilistiche, in convenzione con le Regioni. Cfr. R. PEREZ, *Disciplina statale e disciplina sportiva*, loc. cit., pp. 525-526.

<sup>650</sup> Sulla natura pubblicistica delle Federazioni cfr. G. VIDIRI, *Le federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina*, in *Foro it.*, 2000, c. 1479; M. ROSATI DI MONTEPRANDONE, *Istituzioni di diritto sportivo*, Perugia, 1999, pp. 32 ss.; G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 332; L. TRIVELLATO, *Considerazioni sulla natura giuridica delle federazioni sportive*, in *Dir. e soc.*, 1991, p. 142; A. CARNEVALE VENCHI, *A proposito delle federazioni sportive, notazioni in tema di rappresentanza e responsabilità*, in *Riv. Amm.*, 1979, pp. 741 ss.; G. ADOBATTI, *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali nell'organizzazione del CONI – Riflessi pubblicistici*, in *Regioni e comunità locali*, n. 4-5, 1976, pp. 335 ss.; G. ADOBATTI, *L'ordinamento sportivo e la responsabilità nell'ordinamento federale calcistico*, Napoli, 1977; F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, loc. cit., pp. 92 ss.; I. SCOTTO, *Il CONI e le Federazioni Sportive*, in *Riv. Dir. sport.*, 1954.

In giurisprudenza, nel senso della teoria pubblicistica, *ex multis*, Corte di Cassazione, sez. unite, 9 maggio 1986, n. 3092, in *Foro it.*, 1986, c. 1251; Corte di Cassazione, sez. III, 16 gennaio 1985, n. 97, in *Riv.*

espressamente come “organi” del CONI. Si è, dunque, ritenuto che tale termine fosse stato utilizzato dal legislatore in senso tecnico e che solo “*motivi gravi, concordanti e insuperabili, possono indurre il giudice a negare ad un’espressione usata dal legislatore il significato suo proprio*”<sup>651</sup>. Le federazioni, quindi, riflettevano la natura pubblica del CONI sia con riferimento agli atti e ai rapporti, sia per l’assenza di un’autonomia privatistica<sup>652</sup>. Infatti, il carattere pubblicistico derivava dalla stessa qualificazione legislativa di organi del CONI. Venivano così assoggettate da quest’ultimo ente a numerosi controlli (approvazione dei bilanci, dello statuto e dei regolamenti interni, con addirittura la possibilità di scioglimento degli organi di amministrazione e nomina dei commissari straordinari) e si avvalevano del personale del CONI, inquadrato in un rapporto di pubblico impiego<sup>653</sup>.

Non solo. Dopo l’entrata in vigore della l. 23 marzo 1981 n. 91, le federazioni avevano acquisito il potere (prima spettante al CONI) di affiliare le società e di ammetterle all’ordinamento sportivo (*ex art. 10*), potere rilevante anche per l’ordinamento statale<sup>654</sup>, con la conseguente possibilità di effettuare controlli sulle proprie affiliate (*ex art. 12, 1° comma*).

In particolare, il fondamento del carattere pubblicistico delle federazioni era stato individuato nell’art. 14. Detto articolo era ritenuto espressione di potestà pubblicistiche delle federazioni, caratterizzando quest’ultime sì di un’autonomia, ma di natura pubblicistica, considerando le stesse come veri e propri organi del CONI, che concorrevano, in quanto tali, al perseguimento dell’interesse pubblico. In tale assetto alle

---

*Dir. sport.*, 1985, p. 214; Corte di Cassazione, sez. Unite, 7 luglio 1983, n. 4575, in *Cons. St.*, 1983, II, p. 1372; Corte di Cassazione, sez. Unite, 16 giugno 1983, n. 4108, in *Giust. Civ.*, 1983, I, p. 2931; Corte di Cassazione, sez. Unite, 28 giugno 1968, n. 2028, in *Foro it.*, 1968, I, c. 2790; TAR Sicilia, ordinanza, sez. III, 29 settembre 1993, n. 929, in *Foro it.*, 1994, III, c. 512, con nota di G. VIDIRI, *Il «caso Catania»: i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*; Cons. Stato, sez. II, 6 luglio 1983, n. 326; Cons. Stato, sez. VI, 6 marzo 1973, n. 80.

<sup>651</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, ultima citata.

<sup>652</sup> G. ALPA, *L’ordinamento sportivo*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1986, II, pp. 321 ss.

<sup>653</sup> L. TRIVELLATO, *ult. op. cit.*, pp. 151-152.

<sup>654</sup> S. LANDOLFI, *La legge n. 91 del 1981 e la “emersione” dell’ordinamento sportivo*, in *Riv. Dir. sport.*, 1982, pp. 36 ss.

federazioni veniva riconosciuta una posizione meramente strumentale rispetto al CONI. Era stato, poi, evidenziato che ogni manifestazione dell'attività federale doveva considerarsi rilevante per il CONI, e quindi per l'ordinamento statale, poiché l'attività agonistica aveva la funzione sociale di promuovere la persona umana, provvedendo al suo sviluppo anche sotto il profilo dell'integrità psico-fisica. Ovviamente rimaneva salva la possibilità, prevista per tutti i soggetti della pubblica amministrazione, di agire *iure privatorum* ex art. 14 della l. 91/1981<sup>655</sup>.

Tale tesi, per quanto riguarda il problema dell'autonomia o meno del diritto sportivo, avrebbe determinato *“la crisi dell'intero sistema di giustizia sportiva, considerato che qualsiasi provvedimento federale sarebbe stato suscettibile di impugnazione direttamente innanzi agli organi di giustizia ordinaria”*<sup>656</sup>.

Del resto anche il secondo e opposto indirizzo della dottrina, che ha sostenuto la tesi c.d. privatistica, non avrebbe potuto portare a una differente conclusione sull'annosa questione dell'autonomia del diritto sportivo. Infatti, se è pur vero che *“se le federazioni sportive hanno natura pubblicistica, ciò significa che esse agiscono attraverso strumenti pubblicistici, e quindi i loro atti vanno inquadrati nell'ottica dell'attività amministrativa autoritativa”* e *“la conseguenza più rilevante”* consiste *“nel sottoporli, quindi, al controllo dei giudici amministrativi”*, è vero altresì che considerare le federazioni sportive di natura privatistica non le porterebbe comunque ad essere autonome, ma esse agirebbero con strumenti privatistici e *“l'esclusione dell'associato”* sarebbe regolata dall'art. 24 Cost., *“applicabile –com'è noto– anche alle associazioni non riconosciute. La giurisdizione sulle controversie relative, pertanto, spetterebbe all'autorità giudiziaria ordinaria”*<sup>657</sup>.

Più nello specifico, è stato osservato che, secondo la teoria c.d. pubblicistica, la normativa federale verrebbe a qualificarsi come emanata da un ente pubblico. Per tale ricostruzione, dunque, il vincolo di giustizia risulterebbe in contrasto con la previsione

---

<sup>655</sup> L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, loc. cit., pp. 216 ss.

<sup>656</sup> P. SANDULLI-M. SFERAZZA, *Il giusto processo sportivo*, loc. cit., p. 49.

<sup>657</sup> F.P. LUISO, *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali e questioni di giurisdizione*, nota a Pret. Novara, 15 dicembre 1979, in *Giust. Civ.*, 1980, I, p. 2545.

costituzionale ex art. 113 Cost. riguardo all'impossibilità di escludere o di limitare la tutela giurisdizionale. *“In altri termini, in ottica pubblicistica, le previsioni statutarie in punto di vincolo di giustizia e clausola compromissoria non troverebbero spiegazione alcuna, perché l'obbligo del tesserato di accettare e conformarsi ai provvedimenti ed alle decisioni federali, rimarrebbe privo di portata e sanzione effettiva, in base a quanto affermato dall'art. 113 della Carta costituzionale”*<sup>658</sup>.

Dunque, entrambe le teorie portano inevitabilmente ancora ad un'unica possibile conclusione, e cioè che, almeno per la giustizia c.d. “associativa”, non vi può essere un'autonomia ordinamentale dello sport.

Tuttavia, per meglio comprendere le successive riforme del legislatore, è interessante ripercorrere le ulteriori posizioni della dottrina sulla qualificazione giuridica delle federazioni.

Infatti, basandosi sempre sull'art. 5 della l. 426/1942, parte della dottrina aveva ritenuto che il termine “organo” dovesse interpretarsi in senso atecnico<sup>659</sup> o “metagiuridico”, ossia nel significato di *“articolarioni in cui lo sport si divide e si attua”*<sup>660</sup>: secondo tale punto di vista la qualificazione offerta dalla legge non avrebbe potuto assumere valore determinante, ma avrebbe dovuto essere interpretata in modo coerente e coordinato con la natura complessiva delle federazioni<sup>661</sup>. Del resto, si era evidenziato come mancasse una disposizione statale idonea ad attribuire alle stesse una potestà normativa pubblica, considerato che il già citato art. 5 l. 426/1942 non attribuisce alcun potere di tal fatta. Anzi detto articolo, che si limitava a considerare solo i “regolamenti interni”, non poteva comprovare la volontà del legislatore *“di non assumerli come proprie fonti di diritto”*<sup>662</sup>.

---

<sup>658</sup> P. SANDULLI-M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, loc. cit., p. 49.

<sup>659</sup> M. SANINO, *Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)*-(ad vocem), in *Enc. Giur.*, IV, Roma, 1988, p. 4.

<sup>660</sup> R. TOSETTO-F. MANESCALCHI, *Profili giuridici del fenomeno sportivo con speciale riguardo alla natura giuridica del rapporto tra associazioni calcistiche e calciatori*, in *Foro padano*, 1951, III, c. 52.

<sup>661</sup> L. TRIVELLATO, *op. ult. cit.*, p. 143.

<sup>662</sup> F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, op. cit., pp. 104 ss.

Una seconda argomentazione, sempre secondo la visuale privatistica, avrebbe preso le mosse dall'art. 14 della l. 91/1981, anch'esso già citato a favore della teoria pubblicistica, il quale, non riproducendo la formula normativa, secondo cui le federazioni sono organi del CONI, ma limitandosi ad affermare che esse sono «costituite dalle società e dagli organismi ad esse affiliate», sembrava poter confermare il substrato privatistico<sup>663</sup>.

Non solo. Proprio il riconoscimento da parte del legislatore dell'«*autonomia tecnica, organizzativa e di gestione*» in capo alle federazioni (ex art. 14) avrebbe dimostrato che il rapporto tra quest'ultime e il CONI non sarebbe in termini di interorganicità<sup>664</sup>, quanto di intersoggettività<sup>665</sup>. Infatti, per perseguire i propri scopi, le federazioni potevano avvalersi di personale assunto con contratti di lavoro privatistici (ex art. 14), a conferma della tesi secondo cui il perseguimento di finalità di carattere pubblico e la sottoposizione a poteri diretti e di controllo da parte di un ente pubblico non costituivano di per sé argomenti decisivi ai fini della qualificazione pubblica<sup>666</sup>.

Un terzo orientamento ha messo in luce come le federazioni fossero chiamate a svolgere sia compiti di carattere pubblicistico, sia privatistico: si tratta della tesi della natura giuridica c.d. mista. Così la natura delle federazioni doveva essere assoggettata alla disciplina di diritto pubblico o privato in ragione di scelte legislative dirette ad adattare gli schemi normativi alla specifica natura sia degli interessi in gioco, sia delle finalità da perseguire<sup>667</sup>. L'elemento dirimente non sarebbe stato più costituito dalla natura

---

<sup>663</sup> G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, loc. cit., p. 333. Sempre per un'impostazione privatistica cfr. M. SENSALÉ, *La l. 23 marzo 1981, n. 91 e la natura giuridica delle federazioni*, in *Riv. Dir. sport.*, 1984, pp. 490 ss.; A. CLARIZIA, *La natura giuridica delle federazioni sportive anche alla luce della l. 91 del 1981*, in *Riv. Dir. sport.*, 1983, numero speciale, pp. 208 ss.

<sup>664</sup> I. SCOTTO, *Il CONI e le federazioni sportive*, loc. cit., p. 348, secondo cui l'inesistenza del rapporto organico dipenderebbe dalla struttura stessa del CONI: un'associazione pubblica di enti.

<sup>665</sup> G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, loc. cit., p. 336 e G. FONTANA, *Intorno al potere di vigilanza del C.O.N.I. sulle F.S.N.*, in *Riv. Dir. sport.*, 1996, pp. 83 ss.

<sup>666</sup> R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, loc. cit., p. 103 che riprende la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 25 maggio 1979, n. 384, in *Foro it.*, 1980, III, c. 186.

<sup>667</sup> R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, loc. cit., pp. 36 ss.; ID, *Le federazioni sportive nazionali tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Dir. e giur.*, 1989,

pubblicistica o da quella privatistica, ma dalla natura dell'attività posta in essere dalla federazione<sup>668</sup>.

Infatti, *“le Federazioni sportive, pur sorgendo come soggetti privati (associazioni non riconosciute), in presenza di determinati presupposti assumono la qualifica di «organi del C.O.N.I.» e partecipano alla natura pubblica di questo (cfr., Cass. Sez. unite, n. 2725 e Cons. Stato, VI, n. 1050/95). L'elemento discriminante per individuare il limite tra le due funzioni svolte dalle Federazioni (da cui derivava il criterio di riparto di giurisdizione) era quello della natura dell'attività svolta: a) in caso di applicazione di norme che attengono alla vita interna della federazione ed ai rapporti tra società sportive e tra le società stesse e gli sportivi professionisti, le Federazioni operano come associazioni di diritto privato; b) quando invece l'attività è finalizzata alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva, devono essere considerate organi del CONI (cfr. Cass. Civ., III Sez., 5 aprile 1993 n. 4063; Cass., sez. unite, 26 ottobre 1989, n. 4399; Cons. Stato, VI, n. 1050/95)”*<sup>669</sup>.

Da tale inquadramento parte della dottrina e della giurisprudenza, mutuando l'elaborazione accolta soprattutto in tema di concessionari, ha ricondotto le federazioni ai c.d. organi “indiretti”, in quanto soggetti privati abilitati ad emanare atti aventi natura pubblicistica nello svolgimento di attività che sarebbero proprie di un ente pubblico<sup>670</sup>. Con l'aggettivo “indiretto”, infatti, si faceva riferimento al fatto che tali soggetti non erano originariamente titolari di pubblici uffici e per questo non agivano in nome della

---

pp. 1 ss.; ID, *I compiti delle federazioni sportive nazionali*, in *Nuove ricerche*, 1989, pp. 107 ss.; G. VIDIRI, *Le federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina*, op. cit., c. 1480.

<sup>668</sup> P. PIZZA, *L'attività delle federazioni sportive tra diritto pubblico e privato*, in *Foro amm. Cds.*, 2002, p. 3257.

<sup>669</sup> Sentenza Cons. Stato, sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025.

<sup>670</sup> Per la dottrina cfr., fra i tanti, M. PROTTO, *Morte e reincarnazione dell'organo indiretto*, in *Giur. it.*, 2000, pp. 175 ss.; F. ACERBONI, *L'attività del concessionario di opera pubblica: profili di giurisdizione e diritto comunitario*, in *Contr. St. enti pubbl.*, 1999, pp. 289 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il concetto di organo indiretto: verso nuove ipotesi di applicazione dell'esercizio privato di funzioni pubbliche*, in *Dir. amm.*, 1995, pp. 347 ss.; F. ANCORA, *Il concessionario come “organo indiretto” della Pubblica amministrazione*, in *Giur. mer.*, 1990, pp. 1126 ss.

Per la giurisprudenza cfr. Corte di Cassazione, Sez. Un., 19 dicembre 1990, n. 12221, in *Foro it.*, 1991, c. 3405; Consiglio di Stato, sez. VI, 20 maggio 1995, n. 498.

Pubblica Amministrazione, che poteva pur sempre trasferire loro alcune funzioni pubblicistiche.

La caratteristica particolare delle federazioni sportive quali “organi indiretti” era data dalla circostanza che tale qualificazione non derivava da un atto concreto, come può accadere per le concessioni, ma da una scelta effettuata direttamente dal legislatore. Ciò giustificava anche il motivo per il quale gli organi indiretti sportivi, e cioè le federazioni, fossero sottoposti a poteri di supremazia, controllo e vigilanza più penetranti rispetto a quelli cui era soggetto il concessionario<sup>671</sup>.

Secondo, invece, altra parte della dottrina, le federazioni sportive potevano essere ricondotte al concetto di titolari di *munus* nel momento in cui venivano investite della cura degli interessi e al perseguimento di scopi alle stesse estranei, acquisendo, così, una qualificazione giuridica soggettiva che si cumulava a quella originariamente posseduta<sup>672</sup>.

Il discrimine, dunque, tra attività amministrativa e attività privata delle federazioni, era individuato nello scopo a cui l'attività presa in considerazione era rivolta<sup>673</sup> e tale valutazione doveva condursi caso per caso<sup>674</sup>.

Vi erano, così, da un lato, gli atti e le regole strettamente inerenti alla vita interna delle federazioni, oltre che alle disposizioni federali riguardanti le società sportive e gli sportivi professionisti, che venivano ricondotti nell'attività di diritto privato e quindi soggette alla cognizione del giudice ordinario; dall'altro lato, gli atti e le regole, che riflettevano un'attività finalizzata alla realizzazione di interessi fondamentali e

---

<sup>671</sup> F. FRACCHIA, *Sport*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XIV, Torino, 1999.

<sup>672</sup> B. MARCHETTI, *Lo sport*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, op. cit., p. 939, nota 35. Sul concetto generale di *munus* cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, p. 125.

<sup>673</sup> In giurisprudenza, cfr., fra le tante, Corte di Cassazione, Sez. un., 11 ottobre 2002, n. 14530; in *Giust. Civ. mass.*, 2002, p. 1789; Cass. Civ., Sez. un., 12 luglio 1995, n. 7640, in *Riv. Dir. sport.*, 1996, pp. 75 ss.; Cass. Civ., Sez. un., 26 ottobre 1989, n. 4399, in *Foro it.*, 1990, I, c. 899 ss.; Cass. Civ., Sez. un., 1 febbraio 1988, n. 931, in *Giust. Civ.*, 1988, I, p. 920; Cons. Stato, sez. VI, 10 ottobre 2002, n. 5442, in *Enti pubbl.*, 2003, pp. 269 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 2001, n. 2459, in *Corr. Giur.*, 2001, pp. 740 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 30 ottobre 2000, n. 5846, in *Foro amm. Cds*, 2000, p. 3268.

<sup>674</sup> Tuttavia, secondo C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, loc. cit., p. 58, il criterio che si basa sulla coincidenza o meno degli atti e delle attività federali con i fini del CONI era “*alquanto vago e fumoso*”.

istituzionali dell'attività sportiva. Solo quest'ultimi atti, posti in essere dalle federazioni in qualità di organi del CONI, erano esplicazione di poteri pubblici e quindi partecipavano della natura pubblicistica e erano soggetti alla giurisdizione del giudice amministrativo, allorché incidessero su posizioni di interesse legittimo.

Venivano così fatti rientrare nella competenza del giudice amministrativo gli atti di affiliazione<sup>675</sup> di società e associazioni sportive alle federazioni e le relative revoche, l'iscrizione ai campionati<sup>676</sup>, il tesseramento<sup>677</sup> e la radiazione<sup>678</sup> degli atleti e dai ruoli federali<sup>679</sup>, sul presupposto che erano atti amministrativi per lo svolgimento dell'attività agonistica. In particolare, venivano fatti rientrare i provvedimenti di non ammissione di una società ad un determinato campionato, in quanto adottati in applicazione di norme che perseguono finalità di pubblico interesse, quali il controllo sulla gestione economico-finanziaria delle leghe e delle società professionistiche<sup>680</sup>.

L'inquadramento c.d. misto, attribuito alle federazioni dalla dottrina e dalla giurisprudenza, è stato poi confermato all'art. 15 del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, contenente le disposizioni sul riordino del CONI. Tale norma, infatti, dopo aver disposto al primo comma che le federazioni sportive nazionali svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI (così consentendo

---

<sup>675</sup> Cfr. Cons. giust. Amm., ord. 9 ottobre 1993, n. 536.

<sup>676</sup> Cfr. TAR Sicilia, sez. III, ord. 7 ottobre 1999, n. 2147; TAR Sicilia, sez. III, ord. 16 settembre 1999, n. 1949; Cons. Stato, sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050.

<sup>677</sup> Infatti, è lo stesso Cons. Stato, sez. VI, 17 giugno 2014, n. 3037 che espressamente dichiara “*illegittima l'applicazione che nel caso di specie è stata fatta dell'art. 11 bis del regolamento F.I.P. per negare il riconoscimento al ricorrente dello status di atleta italiano ad ogni effetto. L'appello deve, pertanto essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, deve accogliersi il ricorso di primo grado, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati*”.

<sup>678</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 28 gennaio 2014, n. 422 dove in particolare: “*Per giustificare l'atto impugnato di radiazione, neppure rileva la circostanza che alla data del 6 gennaio 1997 – di presentazione di uno dei tre esposti – all'appellante fosse stato inibito di rappresentare la società sportiva, perché tale inibizione di certo non ha potuto impedire l'esercizio della facoltà consentita a chiunque, ai sensi del richiamato art. 333 del codice di procedura penale. 8. Per le ragioni che precedono, in riforma della sentenza n. 1938 del 2006, il ricorso di primo grado va dichiarato tempestivo e va accolto per la parte in cui ha impugnato la delibera n. 10 del 1997, che va dunque annullata*”. Con tale delibera, infatti, il ricorrente era stato radiato dalla Federazione italiana tennis tavolo (FITET).

<sup>679</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 10 novembre 1998, n. 1533.

<sup>680</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050.

l'esercizio di attività a valenza pubblicistica anche mediante l'adozione di atti amministrativi<sup>681</sup>), attribuisce loro, al secondo comma, la natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato e dichiara che non perseguono fini di lucro e sono disciplinate, per quanto non espressamente previsto dal decreto, dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo.

Dunque, è pur vero che vi sia una connessione molto stretta tra natura privata dei gruppi ed autonomia dal diritto statale, con la conseguenza che i provvedimenti di natura endoassociativa, adottati in base a statuti e a regolamenti federali, godono della stessa insindacabilità esterna propria degli atti associativi in quanto espressione di un ambito di libertà e autonomia costituzionalmente garantito (*ex art. 18 Cost.*, da leggere congiuntamente all'art. 1322 c.c.). Peraltro non è possibile ignorare che questa "autonomia" delle federazioni deve essere temperata con gli altri valori costituzionali posti a tutela della persona umana. Infatti, non si può sostenere che la natura privatistica delle federazioni possa portare all'indiscriminata compressione degli interessi dei singoli di fronte ad ogni possibile abuso da parte delle stesse<sup>682</sup>. Non può così essere precluso, a chi entra a far parte nel mondo sportivo, il diritto costituzionalmente garantito di adire il giudice ogni qualvolta si rilevi la lesione di diritti soggettivi o di interessi legittimi<sup>683</sup>, poiché l'ordinamento statale, per la sua natura originaria e sovrana, risulta impermeabile a forme di condizionamento e ingerenza.

In conclusione, dunque, anche sotto il profilo della giustizia c.d. associativa l'"ordinamento sportivo" non può considerarsi indipendente.

---

<sup>681</sup> Cfr. Corte di Cassazione, Sez. un., 23 marzo 2004, n. 5775.

<sup>682</sup> M. RUOTOLO, *Giustizia sportiva e Costituzione*, in *Riv. Dir. sport.*, 1998, pp. 407 ss.; S. CASTURERI, *La natura giuridica delle federazioni nazionali, enti pubblici o associazioni di diritto privato?*, in *Rivista di diritto amministrativo (amministrativ@mente)*, fasc. 3-4, 2015.

<sup>683</sup> M.A. SANDULLI, *Ordinamento sportivo e giurisdizione amministrativa*, in *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, R. LOMBARDI-S. RIZZELLO-F.G. SCOCA-M.R. SPASIANO (a cura di), Milano, 2009, p. 119; M.R. SPASIANO, *Sport professionistico, giustizia sportiva e riserva del giudice statale*, in *Scritti in onore di L. Mazzaroli*, Padova, 2007.

#### **4.9 Il vincolo di giustizia sportiva.**

Com'è noto, e alla luce delle precedenti considerazioni, il sistema di giustizia sportiva, prima dell'intervento del legislatore nel 2003, si basava esclusivamente sul c.d. "vincolo di giustizia", che costituiva lo strumento fondamentale per la stessa sopravvivenza del fenomeno sportivo inteso come ordinamento. Tale vincolo, consisteva nell'inserimento, all'interno degli statuti e dei regolamenti, della previsione dell'esclusività della giustizia sportiva, imponendo (con la loro adesione) alle società e ai singoli tesserati di adire, per le controversie concernenti l'attività sportiva, i soli organi di giustizia sportiva<sup>684</sup>.

Deve essere premesso che il vincolo di giustizia non era uguale in tutte le Carte federali. Infatti, non si trattava solo dell'obbligo di ogni tesserato o affiliato di devolvere le controversie al sistema di giustizia sportiva, ma di un insieme di diritti ed obblighi<sup>685</sup> più complesso. Così *"gli affiliati (società e tesserati) si impegnano ad adire per la risoluzione di qualsiasi controversia nascente dall'attività sportiva soltanto gli organi federali all'uopo predisposti, con esclusione dell'autorità giudiziaria statale, salvo specifica autorizzazione ed a pena di esclusione dalla comunità sportiva"*<sup>686</sup>. La ratio di tale sistema rispondeva *"all'esigenza dell'ordinamento settoriale di affermare la propria supremazia sull'ordinamento statale"* e *"si fonda sul concetto di specificità dello sport"*<sup>687</sup>.

Dottrina e giurisprudenza prevalenti hanno sempre qualificato il vincolo di giustizia sportiva in termini di clausola compromissoria, evidenziando da un lato

---

<sup>684</sup> Secondo la Corte di Cassazione, 28 settembre 2005, n. 18919: *"il fondamento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo è da rinvenire nella norma costituzionale di cui all'art. 18 Cost., concernente la tutela della libertà associativa, nonché nell'art. 2 Cost., relativo al riconoscimento dei diritti inviolabili delle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità del singolo. Il cosiddetto vincolo di giustizia, di natura negoziale, costituisce un momento fondamentale dell'ordinamento sportivo, essendo ontologicamente finalizzato a garantirne l'autonomia, quanto alla gestione degli interessi settoriali, da quello statale, autonomia generalmente ritenuta necessaria per assicurare sia la competenza tecnica dei giudici sportivi sia, in correlazione con lo svolgimento dei campionati sportivi, la rapidità della soluzione delle controversie agli stessi sottoposte"*.

<sup>685</sup> R. FRASCAROLI, *Sport (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, XLIII, Milano, 1990.

<sup>686</sup> F. MODUGNO, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. Dir. sport.*, 1993, p. 341.

<sup>687</sup> R. STINCARDINI-M. ROCCHI, *La responsabilità degli arbitri componenti dei collegi previsti negli accordi collettivi: riferibilità del vincolo di giustizia?*, in *Riv. Dir. ec. Sport*, vol. IV, n. 3, 2008, p. 34.

l'obbligo di devolvere le controversie alla giustizia domestica, dall'altro lato il divieto di estendere alla giustizia statale le controversie rimesse alla competenza federale<sup>688</sup>.

Tuttavia, in senso contrario si è rilevato che il vincolo di giustizia non può essere considerato una vera e propria clausola compromissoria, sia perché il vincolo trova collocazione nello statuto e non in un contesto contrattuale della clausola compromissoria, sia perché la giustizia interna non può essere equiparata all'arbitrato<sup>689</sup>. Infatti, la decisione degli organi di giustizia sportiva lascia “*-di fatto- inalterata la riserva statale ex art. 102 Cost., non essendo essa dotata dei requisiti, propri della pronuncia giurisdizionale, della definitività ed esecutorietà nell'ordinamento generale*”<sup>690</sup>.

La giustizia interna, dunque, non costituisce una giurisdizione speciale e così non vi può essere difetto di giurisdizione nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria sia adita direttamente, senza il previo esperimento dei rimedi previsti dalla giustizia sportiva<sup>691</sup>. Non potrebbe nemmeno trattarsi di una clausola compromissoria per arbitrato irrituale, ma solo di un semplice impegno al rispetto di quanto statuito e deciso dalle federazioni.

Secondo tale tesi, quindi, la giustizia sportiva non è altro che un sistema di rimedi interno allo sport, che non ha un valore giurisdizionale. Ciò troverebbe conferma nella ritenuta necessità da parte delle federazioni di prevedere sanzioni disciplinari in caso di violazione del vincolo.

Una terza e ulteriore interpretazione distingue, invece, due aree di rilevanza, per il vincolo di giustizia e per la clausola compromissoria, talvolta sovrapponibili: la prima che obbliga l'associato ad accettare le decisioni della giustizia interna, la seconda che obbliga l'associato a deferire in arbitrato determinate controversie<sup>692</sup>. La sovrapposizione

---

<sup>688</sup> Per la dottrina cfr. C. PUNZI, *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, op. cit., p. 237; M. COCCIA, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi metodi di risoluzione*, op. cit., p. 327. In giurisprudenza cfr. Corte di Cassazione, Sez. un., 24 aprile 2002, n. 6034, in *Foro it.*, 2002, I, c. 2290; Cons. Stato, sez. IV, 30 settembre 1995, n. 1050.

<sup>689</sup> M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, op. cit., p. 267.

<sup>690</sup> P. SANDULLI-M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, loc. cit., p. 53.

<sup>691</sup> Corte di Cassazione, sez. lav., 6 aprile 1990, n. 2889 e nello stesso senso cfr. Corte di Cassazione, Sez. un., 21 luglio 1998, n. 7132.

<sup>692</sup> R. STINCARDINI-M. ROCCHI, *La responsabilità degli arbitri componenti dei collegi previsti negli accordi collettivi: riferibilità del vincolo di giustizia?*, loc. cit., p. 35.

esisterebbe, poiché “*la clausola compromissoria può «coprire» sia materie interessate dal vincolo di giustizia sia controversie relative a materie ad esso sottratte. Nel primo caso la clausola compromissoria rappresenta uno strumento di individuazione di una forma attraverso la quale la giustizia federale si esercita; nel secondo caso costituisce un mezzo di deferimento ad arbitrato di specifiche controversie, integrando la competenza degli organi di giustizia sportiva e sottraendo alla cognizione dei giudici ordinari l’area da essa limitata*”<sup>693</sup>.

Tuttavia, come si è accennato, la dottrina prevalente ha associato al vincolo di giustizia l’esistenza della “clausola compromissoria”, ritenendo così che con quest’ultima si indicasse genericamente la previsione di tutela per l’atleta nei confronti delle federazioni, “*ricomprendendo, quindi, anche la preclusione che allo stesso viene imposta di rivolgersi al giudice statale, per vicende che attengono a questioni di diversa natura rispetto a quella economica*”<sup>694</sup>.

Deve essere, peraltro, sottolineato che non tutte le controversie possono essere rimesse ad un procedimento arbitrale e che, comunque, il vincolo di giustizia sportiva deve essere valutato alla luce del diritto alla tutela giurisdizionale a tutti garantita dalla Carta Costituzionale. Infatti, come già ampiamente sottolineato nel primo capitolo, il tesserato o la società affiliata sono soggetti ovviamente anche dell’ordinamento statale e, pertanto, conservano inalterato il loro diritto alla tutela giurisdizionale statale. Tale diritto non può, così, venire compresso – o addirittura annichilito – in forza della mera adesione all’“ordinamento sportivo”.

In altri termini, non si può negare la configurabilità della tutela giurisdizionale, qualora si abbia una lesione di situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l’ordinamento generale. Pare addirittura inammissibile l’obliterazione dei diritti sanciti dalla Costituzione a seguito di una generica e anticipata rinuncia. Seguendo tale costruzione si è ritenuto che il vincolo di giustizia sportiva non potesse operare

---

<sup>693</sup> R. PERSICHELLI, *Le materie arbitrabili all’interno delle competenze della giurisdizione sportiva*, loc. cit., p. 706.

<sup>694</sup> M. SANINO, *Diritto sportivo*, op. cit., p. 464.

nell'ambito degli interessi legittimi<sup>695</sup>. Sono quindi risultate “*invalide tutte quelle clausole che ricollegano e sanciscono lo scioglimento del vincolo associativo con la conseguente perdita dello status di soggetto dell'ordinamento sportivo, in ragione del ricorso ad un organo giurisdizionale dello Stato, ancorché dette clausole fossero accettate volontariamente*”<sup>696</sup>.

Difficile dunque condividere quell'orientamento, proprio degli organi di giustizia sportiva, che basa la validità del vincolo di giustizia (e la conseguente validità della sanzione in caso di mancata autorizzazione), sull'accettazione dei regolamenti federali, quale portato di un atto di adesione spontanea alla comunità sportiva<sup>697</sup>. Infatti, secondo la c.d. “giurisprudenza” federale sono prive di pregio le affermazioni secondo cui vi può essere contrasto tra la norma federale violata e l'ordinamento generale. Tale contrasto potrebbe, viceversa, esserci solo “*laddove vi fosse un divieto assoluto di presentazione di querela da parte dello sportivo con connesso rilievo nel medesimo ordinamento giuridico dello Stato, mentre non vi è contrasto laddove l'ordinamento federale pone, invece, un semplice divieto di adire l'autorità giudiziaria ordinaria senza la prevista autorizzazione*”. “*Detto con parole diverse, la clausola compromissoria non impedisce al tesserato l'esercizio dei propri diritti costituzionalmente garantiti, ma comporta, in caso di sua violazione, esclusivamente la sottoposizione ad un procedimento disciplinare in ambito sportivo*”<sup>698</sup>. Tuttavia, il Consiglio di Stato, sez. VI, con sentenza n. 422 del 28 gennaio 2014, ha sottolineato come la Federazione non possa sanzionare un proprio tesserato per violazione del vincolo di giustizia quando l'interessato abbia agito “*nell'esercizio di un suo diritto-dovere civico*” ritenendo “*di informare di alcuni fatti l'autorità giudiziaria*”, poiché “*nessuno può essere punito per aver preso contatti con l'autorità giudiziaria, chiedendo la verifica del rispetto di una normativa di settore*”.

---

<sup>695</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050

<sup>696</sup> A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico statale*, op. cit., p. 41; G. VIDIRI, *Il caso Maradona: la giustizia sportiva e la giustizia ordinaria a confronto*, op. cit., p. 338; R. FRASCAROLI, *Sport (ad vocem)*, loc. cit., p. 28.

<sup>697</sup> Cfr. Corte di giustizia federale – FIGC, sez. un., C.U. n. 56/CGF del 11 dicembre 2007.

<sup>698</sup> Cfr. Corte di giustizia federale – FIGC, sez. un., C.U. n. 161/CGF del 1 febbraio 2013.

Ma si deve quantomeno dubitare che si possa parlare di libertà nel momento in cui un soggetto è obbligato ad accettare il vincolo come condizione necessaria e indispensabile per poter svolgere la propria attività sportiva e, così, il proprio lavoro.

Non solo. Per evitare un'ingerenza dell'ordinamento statale, la giustizia sportiva è giunta a sostenere che le pronunce del giudice statale non potessero spiegare automatica efficacia nell'ordinamento sportivo, nel quale gli organi di giustizia rimangono così liberi di potersi non conformare alle suddette statuizioni<sup>699</sup>.

Per tali ragioni, come sopra ricordato, in epoca precedente all'entrata in vigore della legge n. 280/03, la questione di maggior complessità per delineare gli ambiti di rispettiva "competenza" del giudice sportivo e del giudice statale consisteva nello stabilire, in relazione al c.d. vincolo di giustizia, quali fattispecie fossero da considerare a mera rilevanza interna e quali, invece, per la natura degli interessi coinvolti, fossero da considerarsi rilevanti anche per l'ordinamento esterno.

Tuttavia, *"l'impossibilità della elaborazione di parametri discretivi universalmente validi, in grado di fissare in termini generali ed astratti il tasso di incidenza di una sanzione disciplinare sportiva su posizioni giuridiche soggettive tutelate dall'ordinamento generale dello Stato, ha non solo imposto al giudice statale di ricorrere ad un'indagine, caso per caso,"*<sup>700</sup> *"ma ha fatto sì che si determinassero, in non poche vicende, veri e propri casi di conflitto tra organi di giustizia sportiva e di giustizia ordinaria"*<sup>701</sup>.

Del resto, è evidente che nei contesti sportivi di grande rilevanza economica, come ad esempio nel calcio, anche la sanzione che (apparentemente) potrebbe sembrare la più lieve, può comportare conseguenze meta-sportive alle quali non può essere negata una tutela da parte dell'ordinamento generale.

---

<sup>699</sup> Trib. Nazionale d'Appello CSAI, 12 luglio 1996, n. 62, in *Riv. Dir. sport.*, 1998, p. 233.

<sup>700</sup> Cfr. Capitolo 4, par. 4.6.

<sup>701</sup> M.R. SPASIANO, *Il rito sportivo*, in *Giustizia amministrativa*, F.G. SCOCA (a cura di), Torino, 2011, pp. 536-537. L'Autore, in particolare, ricorda l'ordinanza del TAR Sicilia, sez. II, 5 giugno 2003, n. 958 con la quale il giudice amministrativo dichiarava sussistere la propria giurisdizione in relazione ad una fattispecie avente ad oggetto la squalifica di un calciatore per una sola giornata.

#### **4.10 La legge n. 280 del 2003: il riparto di “giurisdizione”.**

Tale era dunque la situazione relativa al “riparto” tra giudice sportivo e giurisdizione statale che si presentava al Governo, che, nell’intento di evitare il perdurare di situazioni di contrasto tra organi di giustizia sportiva e giustizia ordinaria, emanava il già richiamato d.l. n. 220 del 9 agosto 2003, recante “*Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*”, convertito con la legge n. 280 del 17 ottobre 2003<sup>702</sup>.

Come già sottolineato nel primo capitolo, l’art. 1 della legge dispone, al 2° comma, che “*I rapporti tra l’ordinamento sportivo e l’ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l’ordinamento della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l’ordinamento sportivo*”.

La formulazione sembrerebbe così recepire il consolidato orientamento giurisprudenziale fondato sul criterio della valenza meramente sportiva, o meno, della questione, senza però superare i dubbi interpretativi, *supra* richiamati, nel cercare di individuare che cosa possa essere rilevante per l’ordinamento statale. Tuttavia, per il tenore letterale, sembrerebbe riconoscere ampi spazi al sindacato del giudice statale, che apparirebbe come regola generale destinata a recedere solo in quelle ipotesi ove vi sia una portata esclusivamente sportiva di una determinata controversia.

Tale ricostruzione, però, subisce un ridimensionamento con la successiva disposizione di cui all’art. 2 della suddetta legge, ove il legislatore riserva esclusivamente all’“ordinamento sportivo” le discipline aventi ad oggetto: *a)* l’osservanza e l’applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell’ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; *b)* i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l’irrogazione e l’applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive. Così l’art. 2, a differenza dell’art. 1, sembrerebbe porre una c.d. *summa divisio*<sup>703</sup> tra questioni tecniche e disciplinari da una parte e questioni amministrative e patrimoniali dall’altra, riprendendo

---

<sup>702</sup> Cfr. Capitolo 1, par. 1.10.

<sup>703</sup> P. SANDULLI-M. SFERAZZA, *Il giusto processo sportivo*, loc. cit., p. 19.

così la tesi di quella parte della dottrina favorevole all'inquadramento dello sport come ordinamento e quindi dotato di una vera e propria indipendenza<sup>704</sup>.

Il sistema posto in essere dalla legge n. 280/2003 porta con sé, quindi, elementi di contraddittorietà, non risultando agevole pervenire ad un sistema coerente con le disposizioni normative ivi contenute. In particolare, dubbi e perplessità rimanevano a proposito della devoluzione della materia delle sanzioni disciplinari<sup>705</sup>.

I sostenitori dell'autonomia dell'ordinamento sportivo hanno interpretato tale dettato legislativo, sostenendo che la cognizione della materia delle sanzioni disciplinari dovesse restare solo all'interno dell'ordinamento sportivo, non potendo così le relative controversie formare oggetto di contenzioso davanti al giudice statale<sup>706</sup>. Tale tesi si basava sul presupposto che lo stesso legislatore aveva, a monte, dato una qualificazione giuridica alle diverse fattispecie, precisando così che non potessero incidere su situazioni rilevanti per l'ordinamento giuridico generale quelle inerenti all'osservanza delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni, nonché i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'applicazione delle relative sanzioni<sup>707</sup>.

---

<sup>704</sup> Cfr. sulla ripartizione operata, soprattutto, a partire da metà degli anni ottanta, E. MANFREDI, *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, loc. cit., p. 2971 e ID, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, op. cit.

<sup>705</sup> P. AMATO, *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari per l'ordinamento statale; brevi riflessioni alla luce delle recenti pronunce del TAR Lazio*, in *Riv. Dir. ec. Sport*, 2006, vol. II, fasc. 3.

<sup>706</sup> La l. n. 280/2003 prevede all'art. 2, comma 2, "l'onere di adire gli organi della giustizia sportiva nelle materie di esclusiva competenza dell'ordinamento sportivo, che sono, a mente del comma primo dello stesso art. 2, quelle aventi ad oggetto l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive agonistiche, nonché i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione delle relative sanzioni; mentre subordina, come è desumibile dalla formulazione dell'art. 3, comma 1, al previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva anche il ricorso a quella statale nelle materie ad essa riservate". Cfr. Corte di Cassazione, 27 settembre 2006, n. 21006.

<sup>707</sup> Il legislatore, infatti, "non poteva certo ignorare che l'applicazione del regolamento sportivo -sia da parte dell'arbitro di gara determinante per l'esito dell'intera stagione; che da parte del giudice sportivo di primo o di ultimo grado- e l'irrogazione delle più gravi sanzioni disciplinari quasi sempre producono conseguenze patrimoniali indirette di rilevantissima entità. Tuttavia, a tali conseguenze non ha attribuito alcun rilievo ai fini della verifica di sussistenza della giurisdizione statale; che, infatti, il

Del resto, non può rimanere privo di rilevanza il fatto che il legislatore, in sede di conversione, abbia espunto le lettere *c)* e *d)* dall'art. 2, comma 1 che prevedevano tra le situazioni giuridico soggettive demandate alla giustizia sportiva anche le questioni aventi ad oggetto l'ammissione alle società e l'affiliazione alle federazioni, nonché quelle inerenti l'organizzazione e lo svolgimento dell'attività agonistica. Per tale ragione, nell'ambito disciplinare salvato in sede di conversione (e, dunque, le controversie di cui alle lettere *a)* e *b)*), “nessuna violazione di tali norme sportive potrà considerarsi di alcun rilievo per l'ordinamento giuridico dello Stato”<sup>708</sup>.

Un secondo e ampio orientamento interpretativo, invece, ha ritenuto che il richiamato art. 2 dovesse essere interpretato in combinato disposto con il secondo comma dell'art. 1 della legge, che fa salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento della Repubblica di situazioni giuridico soggettive<sup>709</sup>. Infatti, lo stesso art. 2, al comma 1, si ricollega a tale disposizione, dato che dichiara espressamente di porsi “*In applicazione dei principi di cui all'art. 1*”. Tale chiave di lettura, del resto, risultava l'unica “costituzionalmente orientata”<sup>710</sup> alla luce degli artt. 24 e 102 Cost.<sup>711</sup>.

---

*legislatore ha rivendicato solo nei casi diversi da quelli, espressamente eccettuati, di cui all'art. 2, comma 1*. Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782.

<sup>708</sup> Cfr. Consiglio di giust. Amm. per la Regione siciliana, 8 novembre 2007, n. 1048.

<sup>709</sup> Secondo E. LUBRANO, *L'ordinamento giuridico del giuoco calcio*, op. cit., p. 66 “*l'art. 2 costituisce, infatti, come nello stesso testualmente indicato, un'applicazione dei principi di cui all'art. 1*», ovvero del «*principio di autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*», autonomia che si esplica in maniera assoluta soltanto nell'ambito delle questioni con rilevanza esclusivamente interna all'ordinamento sportivo, ma che trova un limite invalicabile, oltre il quale si riconosce l'esplicarsi della supremazia dell'ordinamento statale, nei «*casi di rilevanza*», anche per l'ordinamento giuridico statale, di situazioni soggettive connesse con l'ordinamento sportivo; tale art. 2 deve, pertanto, leggersi in combinato disposto con il principio generale di cui all'art. 1: ne consegue che anche le questioni di carattere disciplinare non devono considerarsi riservate all'ordinamento sportivo, quando le decisioni emanate dagli organi di giustizia sportiva in tale ambito vengano ad assumere un rilievo effettivo anche nell'ordinamento statale, ovvero vengano a ledere posizioni giuridico soggettive dei destinatari di tali provvedimenti, riconoscibili come diritti soggettivi o come interessi legittimi, nel qual caso sicuramente non può escludersi la configurabilità del diritto di tali soggetti ad adire gli organi giurisdizionali statali per la tutela dei propri interessi, come del resto da sempre pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza”.

<sup>710</sup> M.R. SPASIANO, *Il rito sportivo*, in *Giustizia amministrativa*, F.G. COCA (a cura di), loc. cit., p. 538.

<sup>711</sup> In dottrina era stata, in passato, anche denunciata l'illegittimità di una magistratura speciale, quale quella sportiva, proprio in forza dell'art. 102 Cost. cfr. G. BUONGIORNO, *Giustizia comune e giustizia sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1964, p. 24.

Seguendo quest'impostazione, ne conseguirebbe, dunque, che anche le questioni aventi carattere disciplinare potrebbero rientrare nell'ordinamento statale nel momento in cui le stesse avessero la capacità di ledere posizioni giuridicamente protette: diritti soggettivi o interessi legittimi. Su questi principi ermeneutici la giurisprudenza maggioritaria del TAR e di buona parte del Consiglio di Stato ha affermato che le sanzioni disciplinari sono suscettibili di acquistare rilievo anche nell'ordinamento generale dello Stato<sup>712</sup>. Si doveva quindi procedere ad un'analisi caso per caso, per vedere quando una sanzione non esauriva la propria incidenza nell'ambito strettamente sportivo.

Tale impostazione "caso per caso" riflette non solo quanto stabilito nel 2006 dalla Corte di giustizia nel c.d. caso *Meca Medina*<sup>713</sup>, e cioè la possibile rilevanza economica delle sanzioni, ma *"anche e soprattutto il giudizio di disvalore che da detta sanzione discende sulla personalità del soggetto in questione in tutti i rapporti sociali"*<sup>714</sup>.

Dunque, la tutela delle posizioni giuridico soggettive meritevoli di tutela innanzi agli organi di giustizia dello Stato non può essere oggetto di qualsiasi preventiva rinuncia<sup>715</sup>.

In tale prospettiva, il rapporto fra norma sportiva e norma statale è stato definito di presupposizione ("connessione"), *"impedendo al giudice statale di sindacare direttamente la disciplina autonoma, ma consentendogli di apprezzare gli effetti che dall'applicazione di quest'ultima possano derivare sulla sfera giuridico-patrimoniale di un tesserato o affiliato"*<sup>716</sup>.

Così, se vi era una specificità dello sport, essa doveva essere ricondotta al mero momento regolativo della pratica agonistica, senza pretendere di giustificare forme di

---

<sup>712</sup> TAR Lazio, sez. III-ter, 21 giugno 2007, n. 5645; TAR Lazio, sez. III-ter, 8 giugno 2007, n. 5280; TAR Lazio, sez. III-ter, 12 aprile 2007, n. 679; TAR Lazio, sez. III-ter, 22 agosto 2006, n. 7331; TAR Lazio, sez. III-ter, 18 marzo 2008, n. 2472; TAR Lazio, sez. III-ter, 3 novembre 2008, n. 9547; Consiglio di Stato, sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025.

<sup>713</sup> Cfr. cap. 3 par. 3.6 per una veloce analisi sul punto cfr. I DEL GIUDICE, *La Corte di Giustizia delle Comunità Europee si pronuncia sulla possibile rilevanza esterna delle norme sportive*, in *Giustamm.it*.

<sup>714</sup> Ordinanza TAR Lazio, sez. III-ter, 22 agosto 2006, n. 4666.

<sup>715</sup> G. MANZI, *Un limite alla possibilità di adire la magistratura non sembra in linea con le regole costituzionali*, in *Guida al diritto-Il Sole 24Ore*, 6 settembre 2003, n. 34.

<sup>716</sup> M.R. SPASIANO, *Il rito sportivo*, in *Giustizia amministrativa*, F.G. SCOCA (a cura di), loc. cit., p. 538.

sottrazione al sindacato esterno, allorquando la concreta applicazione della regola (tecnica o disciplinare) si rifletteva in una lesione della sfera giuridica dei destinatari, altrimenti vi sarebbe stato un contrasto dell'art. 2 della legge n. 280/03 con la Costituzione.

Sembrava così che sotto il profilo sostanziale permanesse valido quell'orientamento giurisprudenziale, in base al quale il criterio discriminante, al fine dell'affermazione della giurisdizione del giudice statale, fosse l'analisi degli effetti scaturenti dalla fattispecie concreta. In altri termini, doveva essere verificato se gli effetti attenessero esclusivamente alla vita interna delle federazioni e ai rapporti tra società sportive e tesserati, oppure se andassero a incidere sui diritti soggettivi o sugli interessi legittimi. Secondo tale impostazione appariva difficile sostenere che nel sistema dello sport professionistico fosse possibile rinvenire fattispecie a rilevanza meramente interna.

Proseguendo nella analisi della l. n. 280/03, l'art. 3 disciplina la competenza giurisdizionale del giudice statale in materia di diritto sportivo, sottolineando che la possibilità per il giudice statale di conoscere delle questioni sorte nello sport si realizza solo dopo che siano stati esauriti i gradi interni della giustizia sportiva.

La stessa legge prevede due gradi di giustizia sportiva: uno interno alle singole federazioni (endofederale) e uno successivo da svolgersi presso il CONI (esofederale). Secondo la lettura autonomistica dell'ordinamento sportivo il grado davanti al CONI costituiva così il punto conclusivo della giurisdizione sportiva per le materie tecniche e disciplinari, mentre per le altre integrava il passaggio necessario per adire il giudice statutale.

Al momento dell'entrata in vigore della legge, la giustizia esofederale era costituita dalla Camera di conciliazione ed arbitrato<sup>717</sup>, istituita nel 2001, nel tentativo di far conciliare le liti sorte tra associati senza che gli stessi poi ricorressero prima all'arbitrato e poi alla giustizia statale.

---

<sup>717</sup> P. ROMANI, *La giurisprudenza della Camera di conciliazione e arbitrato del CONI*, Padova, 2012.

Il riferimento all'arbitrato era, dunque, solo eventuale, poiché poteva operare solo una volta in cui la procedura di conciliazione (presso la stessa Camera) non avesse prodotto i suoi frutti. Tuttavia tale opportunità non fu sfruttata dalle federazioni, che vedevano mutare il loro ruolo da soggetti organizzatori del sistema di giustizia interna a parti della procedura di conciliazione e dell'arbitrato. Così, anche a seguito di tale mancata utilizzazione, nel 2007 la Camera di conciliazione ed arbitrato è stata sostituita dall'Alta Corte e dal Tribunale Nazionale Arbitrale per lo sport (TNAS) e il filtro della conciliazione sparì. I due nuovi sistemi sono stati poi sostituiti nel 2014 dalla Commissione di garanzia per lo sport cui sono state assegnate competenze definite "nomofilattiche" della giustizia sportiva.

Ferma la pregiudiziale sportiva, al giudice amministrativo, invece, la legge n. 280/03 ha riservato qualsiasi controversia, ad eccezione dei rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti di giurisdizione del g.o., relativa a provvedimenti emanati nell'ambito dell'ordinamento sportivo dal CONI o dalle Federazioni sportive, individuando la competenza funzionale esclusiva di primo grado del TAR Lazio.

Il criterio, dunque, seguito dal legislatore nell'operare il riparto di giurisdizione è stato quello di assegnare al giudice ordinario il contenzioso relativo ai rapporti patrimoniali tra le società sportive e gli atleti e al giudice amministrativo quello relativo agli atti del CONI e delle Federazioni, indipendentemente dalla incisione di diritti soggettivi o interessi legittimi. La *ratio* di tale decisione va individuata nella finalità di attribuire blocchi di controversie attinenti a settori di particolare interesse a giudici altamente e specificamente qualificati, poiché si riteneva che i giudici amministrativi fossero più indicati a risolvere delle controversie sportive rispetto a quelli ordinari<sup>718</sup>.

Non solo. Ma l'art. 3 nel chiarire che la giurisdizione del giudice ordinario non subisce deroghe di alcun genere ("*ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario*"), suggerisce una lettura pienamente in linea con i criteri di riparto di giurisdizione.

---

<sup>718</sup> P. SANDULLI, *La giurisdizione «esclusiva» in materia di diritto sportivo*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 2, 2005, p. 399.

Tuttavia, aggiungendo che tali rapporti, per i quali non vi possono essere deroghe, sono esclusivamente quelli “*patrimoniali tra società, associazioni e atleti*” lasciava che sussistesse una limitata giurisdizione esclusiva al giudice amministrativo, con competenza anche cautelare in capo al TAR Lazio, per quei diritti soggettivi di carattere non patrimoniale<sup>719</sup>.

La nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva è stata successivamente recepita dall’art. 133, lettera z), del codice del processo amministrativo (d.lgs. n.104/2010). Il giudice amministrativo ha, quindi, giurisdizione sui diritti soggettivi non patrimoniali scaturenti dal mondo dello sport, mentre la tutela dei diritti soggettivi patrimoniali rimane affidata al giudice ordinario, in linea con il riparto costituzionale. Infatti, l’art. 103 Cost., al primo comma, statuisce che “*il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi*”.

Parte della dottrina, dunque, si è interrogata su quali potessero essere i diritti soggettivi non patrimoniali, scaturenti dallo sport, oggetto di giurisdizione esclusiva, anche alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 104 del 2004. I giudici della Consulta avevano infatti chiarito che “*il legislatore ordinario ben può ampliare l’area della giurisdizione esclusiva purché lo faccia con riguardo a materie (in tal senso particolari) che in assenza di tale previsione, contemplerebbero pur sempre, in quanto vi opera la pubblica amministrazione autorità, la giurisdizione di legittimità: con il che, da un lato, è escluso che la mera partecipazione della pubblica amministrazione a riguardo sia sufficiente sia perché si radichi la giurisdizione del giudice amministrativo (il quale davvero assumerebbe le sembianze di giudice «della» pubblica amministrazione: con violazione degli articoli 25 e 102, comma 2, della Costituzione) e, dall’altro, è escluso che sia sufficiente il generico coinvolgimento di un pubblico interesse nella controversia*

---

<sup>719</sup> R. COLAGRANDE, *Commento alla legge n. 280/03*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2004, pp. 740 ss.; P. SANDULLI, *Giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in convegno di studi *La riforma del sistema sportivo: attori, istituzioni e processi*, Teramo, 6 novembre 2008.

*perché essa possa essere devoluta al giudice amministrativo*<sup>720</sup>. E così “è sufficiente osservare che è la stessa Carta costituzionale a prevedere che siano sottratte al vaglio di legittimità della Corte di Cassazione le pronunce che investono diritti soggettivi nei confronti dei quali, nel rispetto della “particolarità” della materia, nel senso sopra chiarito, il legislatore ordinario prevede la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo”<sup>721</sup>.

La Corte Costituzionale, così, con la pronuncia 204 del 2004, confutando l’idea espressa dal Consiglio di Stato (Adunanza Plenaria n. 1 del 2000) che riteneva possibile fondare il riparto di giurisdizione su blocchi di materie, ebbe a sottolineare il concetto che il riparto della giurisdizione si basa sulla dicotomia diritto soggettivo/interesse legittimo e quindi sulla intrinseca natura della posizione giuridica dedotta in giudizio.

Dunque, a norma dell’art. 3 della l. 280/03 la sola ipotesi di giurisdizione “esclusiva” riguarderebbe i diritti soggettivi non patrimoniali, quali ad esempio il diritto al nome o all’immagine, poiché molti provvedimenti del CONI e delle federazioni, in materia organizzativa, integrano veri e propri atti amministrativi da cui sorgono interessi legittimi, com’è evidente. Tali doglianze, dunque, rientrano nella giurisdizione propria del giudice amministrativo sugli interessi legittimi e non danno vita ad alcuna ipotesi di giurisdizione esclusiva (*ex art. 97 Cost.*). Sarebbe, quindi, risultata più logica una scelta di effettiva giurisdizione esclusiva c.d. per materia a favore del giudice amministrativo al fine di evitare una possibile duplicazione di giudizi<sup>722</sup>.

Non solo. Parte della dottrina ha messo in critica tale scelta del legislatore non solo perché la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sarebbe stata in contrasto

---

<sup>720</sup> Cfr. par. 3.2 della decisione 204/2004.

<sup>721</sup> Cfr. par. 3.3 della decisione 204/2004.

<sup>722</sup> P. SANDULLI, *La tutela dei diritti dalla giurisdizione esclusiva alla giurisdizione per materia*, Milano, 2004, p. 167.

con i parametri dati dalla Consulta, ma anche perché il processo civile avrebbe avuto una struttura più adeguata alla tutela dei diritti<sup>723</sup>.

Ancora sotto il profilo processuale l'art. 3 della riforma ha stabilito che la definizione del giudizio innanzi al giudice amministrativo abbia luogo con sentenza succintamente motivata, mediante la procedura rapida *ex art. 26* dell'allora in vigore legge n. 1034/1971 (ora sostituito dall'art. 74 del Codice del processo amministrativo<sup>724</sup>).

Per quanto riguarda la competenza funzionale del TAR Lazio, deve essere sottolineata l'inscindibilità (quanto ad autorità decidente) della fase cautelare con quella del merito, atteso che, ai sensi del comma 3 dell'art. 3, del d.l. n.220 del 2003, "*si applicano i commi 2 ss. dell'art. 23 bis*" della legge n. 1034/1971: in particolare il 3 comma dell'art. 23 *bis* prevedeva, in sede di delibazione sull'istanza cautelare, il dovere del giudice amministrativo di fissare la trattazione del merito. La ragionevole esigenza di concentrazione, attese le caratteristiche della materia sportiva, sarebbe stata vanificata nel momento in cui il giudice della cautela non fosse stato quello territorialmente competente per la definizione del merito<sup>725</sup>.

Per quanto riguarda, invece, la giustizia c.d. economica veniva confermata l'alternativa tra organismi arbitrali e giudice ordinario (civile o del lavoro)<sup>726</sup>. Anche per

---

<sup>723</sup> A. PANZAROLA, *Riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo nella giurisprudenza*, in R. MARINO (a cura di), *Giurisdizione nell'esperienza giurisprudenziale contemporanea*, Milano, 2008, p. 164.

<sup>724</sup> Per completezza espositiva deve essere sottolineato che con il decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104, avente ad oggetto l'attuazione dell'art. 44 della l. 18 giugno 2009, n. 69, recante la delega al Governo per il riordino del processo amministrativo, in particolare, l'art. 3, comma 13, dell'allegato 4, ha modificato l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 220/03, sostituendo le parole "*è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*" con le seguenti "*è disciplinata dal codice del processo amministrativo*", abrogando, poi, i successivi commi 2, 3 e 4. Tuttavia, come si vedrà in seguito, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 49/2011, ha osservato che tali cambiamenti "*non mutano la disciplina normativa in questione, posto che il codice del processo amministrativo contiene disposizioni che, di fatto, riproducono quelle modificate o abrogate, così lasciando in sostanza inalterato il complessivo quadro normativo*".

<sup>725</sup> N. PAOLANTONIO, *I riti compatti*, in F.G. COCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2013, pp. 483 ss.; N. PAOLANTONIO, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti problematici*, in *Foro Amm. TAR*, fasc. 3, 2007, pp. 1152 ss.

<sup>726</sup> La legge del 2003 ha confermato "*il principio, già sancito in precedenza dalla giurisprudenza, della c.d. «alternatività», ovvero della esistenza di una doppia facoltà dei soggetti interessati, di rivolgersi, alternativamente, agli organi previsti dalla giustizia sportiva (Commissioni vertenze economiche o*

quel che concerne le controversie c.d. associative, e cioè quelle riguardanti l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni, veniva confermata la finale competenza del giudice statale. Sotto tale ultimo punto di vista è stata sottolineata l'anomalia che vedeva le questioni relative all'ingresso nel mondo sportivo come soggette alla giurisdizione del giudice statale, mentre le questioni inerenti all'uscita (es. radiazione ed esclusione), essendo delle sanzioni disciplinari, rimanevano relegate, almeno per i fautori dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, al giudice sportivo<sup>727</sup>.

Quanto al profilo del c.d. vincolo di giustizia, una parte della dottrina ha ritenuto che, alla luce dell'intervento del legislatore nel 2003, esso non potesse più trovare applicazione. Infatti, è stato sottolineato come *“il vincolo di giustizia (così come le eventuali sanzioni irrogate per violazione dello stesso) resta comunque un istituto illegittimo per lo Stato, in quanto esso concreta una macroscopica violazione degli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, oltre che adesso anche della stessa legge n. 280/03, che, in certi limiti, ammette e disciplina il ricorso al giudice statale da parte dei soggetti dell'ordinamento sportivo; tale conclusione è confermata non solo dalla semplice lettura della norma in questione (che parla testualmente solo di “clausole compromissorie” e non di “vincolo di giustizia”), ma anche dall'interpretazione logica e teleologica della stessa (sarebbe stato veramente un controsenso pensare che il legislatore statale abbia previsto e dettagliatamente disciplinato la facoltà per i tesserati in ambito sportivo di adire il giudice amministrativo e poi abbia, nell'ambito della stessa legge, riconosciuto espressamente la legittimità di un istituto, il vincolo sportivo, che prevede il divieto di adire il giudice statale e gravi sanzioni per la violazione di tale divieto)”*<sup>728</sup>.

---

*Collegi arbitrali) oppure agli organi della giustizia statale competenti (Tribunali ordinari in caso di questioni tra più società oppure Giudici del Lavoro, in caso di questioni tra società e tesserati derivanti dall'applicazione del contratto di lavoro sportivo”.* In E. LUBRANO, *La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge 17 ottobre 2003, n. 280*, in P. MORO (a cura di), *La giustizia sportiva*, op. cit., p. 169, nota 37.

<sup>727</sup> L. GIACOMARDO, *Autonomia per le federazioni, ed una delega in bianco al Coni*, in *Dir. & giust.*, 2003, p. 10.

<sup>728</sup> E. LUBRANO, *La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge 17 ottobre 2003, n. 280*, in P. MORO (a cura di), *La giustizia sportiva*, op. cit., p. 175. Infatti, il vincolo *“impedisce, di fatto, di attivare un processo estraneo alla giustizia endoassociativa con la contestuale minaccia di sanzioni*

Del resto, è la stessa Corte di Cassazione che, con la sentenza della sez. lavoro, 1 agosto 2003, n. 11751, ha sottolineato come “*la collocazione degli atleti e della società all'interno dell'assetto organizzativo delle Federazioni (a seguito del tesseramento e dell'affiliazione) e la contestuale loro soggezione agli organi di giustizia sportiva non importano per coloro che sono divenuti soggetti dell'ordinamento sportivo una rinuncia definitiva ed assoluta ad adire il giudice statale nei casi di lesione dei loro diritti (o interessi legittimi) connessi all'esercizio dell'attività agonistica*”. “*Corollario di tale assunto, condiviso da autorevole dottrina e incentrato sulla irrinunciabilità in via generalizzata e preventiva al diritto costituzionale alla giurisdizione statale, è l'invalidità di tutte quelle clausole, pur volontariamente accettate dall'atleta all'atto del tesseramento, che sanzionano con lo scioglimento del vincolo associativo il ricorso agli organi della giustizia ordinaria o amministrativa*”.

Il quadro normativo delineato dalla l. n. 280/2003 poneva, dunque, come limite, a quella che è stata definita una “*insostenibile assoluta autonomia dell'ordinamento giuridico, il rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo*”<sup>729</sup>.

Non solo. Si è arrivati a considerare che, anche per le questioni irrilevanti per l'ordinamento generale, sarebbe del tutto privo di senso il vincolo di giustizia. Infatti, essendo il TAR “*l'unico soggetto a stabilire se una certa questione sia rilevante o meno (con conseguente declaratoria di ammissibilità o meno del ricorso proposto) [...], non avrebbe alcun senso una preclusione ad adire lo stesso su questioni in ordine alle quali poi il giudice potrà valutare se ammettere o meno il proprio sindacato giurisdizionale*”<sup>730</sup>.

---

*disciplinari molto gravi, come la radiazione che, per gli atleti, comporta l'illegittima menomazione del diritto fondamentale all'attività agonistica e la conseguente impossibilità di proseguirla a tempo indeterminato*”. Cfr. P. MORO, *Critica del vincolo di Giustizia Sportiva*, in *Giustiziasportiva.it*, n. 1, 2005, p. 5; nello stesso senso ID, *Vincolo sportivo e rimedi giudiziari*, in *Giustiziasportiva.it*, n. 3, 2009, pp. 19-20.

<sup>729</sup> P. MORO, *Giustizia sportiva e diritti processuali*, in P. MORO (a cura di), *La giustizia sportiva*, op. cit., p. 8.

<sup>730</sup> E. LUBRANO, *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia. La FIGC si adegua*, in *Riv. Dir. ec. Sport.*, vol. 1, n. 2, 2005, p. 36, nota 2; cfr. ordinanza TAR Lazio, sez. III-ter, 21 aprile 2005, n. 2244.

Tale conclusione non è condivisa da coloro che ritengono che detta costruzione difetti nel considerare come rilevante ai fini della giurisdizione non già il fatto sportivo in sé, quanto gli eventuali riflessi economici dello stesso. Più nello specifico, viene posto in critica l'assunto della coincidenza tra i concetti di "rilevanza giuridica" e "rilevanza economica", o per meglio dire, viene ravvisata la rilevanza giuridica degli interessi lesi, laddove vi sia anche una rilevanza economica degli stessi. Così, seguendo tale ragionamento, parte della dottrina ha sottolineato che si finisce per trascurare che, tenuto conto dell'importanza e delle ingenti ricadute economiche delle competizioni sportive professionistiche, in particolare nel calcio, tutte le sanzioni disciplinari sportive, con esclusione di quelle minori, avrebbero un'influenza patrimoniale indiretta, con la conseguenza che dovrebbe sempre ammettersi la giurisdizione amministrativa<sup>731</sup>. Infatti, secondo il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, "*nessun rilievo, viceversa, va attribuito a tali fini alle conseguenze ulteriori – anche se patrimonialmente rilevanti o relevantissime – che possano indirettamente derivare da atti che la legge considera propri dell'ordinamento sportivo e a quest'ultimo puramente riservati*", poiché il legislatore ha "*ha operato una scelta netta, nell'ovvia consapevolezza che l'applicazione di una norma regolamentare sportiva ovvero l'irrogazione di una sanzione disciplinare sportiva hanno normalmente grandissimo rilievo patrimoniale indiretto; e tale scelta l'interprete è tenuto ad applicare, senza poter sovrapporre la propria «discrezionalità interpretativa» a quella legislativa esercitata dal Parlamento*"<sup>732</sup>.

In base a tale ultima interpretazione, il vincolo di giustizia resterebbe vigente, operando non solo, per espresso disposto di legge (l. n. 280/03), nelle materie "riservate" alla cognizione della giustizia sportiva, ma anche in quelle che, pur non ricomprese in siffatta riserva, siano per spontanea adesione del soggetto tesserato o affiliato all'ordinamento sportivo rimesse all'arbitrato irrituale (di cui si è già detto). In tale prospettiva era stato, inoltre, sottolineato come "*la qualificazione in termini di diritti*

---

<sup>731</sup> M. SFERRAZZA, *Il vincolo di giustizia sportiva: natura ed effetti alla luce dell'attuale quadro normativo*, in *Riv. Dir. ec. Sport*, vol. V, fasc. 3, 2009, pp. 31-67.

<sup>732</sup> Cons. di Giust. Amm. per la Regione siciliana, 8 novembre 2007, n. 1048.

*soggettivi o interessi legittimi di siffatte situazioni giuridiche non potrebbe neppure configurarsi in assenza e al di fuori dell'organizzazione sportiva. In altri termini, prima che situazioni giuridiche rilevanti per lo Stato sono e rimangono situazioni che traggono la loro fonte, origine e regolamentazione nell'ordinamento sportivo e, pertanto, a questo devono essere riservati gli eventuali casi di contenzioso*<sup>733</sup>.

Tuttavia, quest'impostazione appare in netto contrasto con quanto stabilito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che, invece, trova proprio nella rilevanza economica il punto fondamentale per comprendere se si tratta di disposizioni che influiscono solo all'interno del mondo sportivo, le c.d. regole del gioco, o se invece le stesse possono aver rilevanza anche per l'ordinamento generale statale ed europeo<sup>734</sup>.

Le diverse e contrapposte teorie resero, così, subito chiaro che, anche dopo l'intervento del legislatore ordinario, erano rimasti aperti molti dubbi sulla linea di confine tra giustizia sportiva e giustizia statale, *“come dimostrano le numerose divergenze interpretative che si riscontrano anche all'interno della giustizia amministrativa. Si tratta di difficoltà che riflettono la complessità delle questioni che si incontrano nel tentativo di conciliare due principi che mostrano diversi momenti di potenziale conflitto: ed in particolare a) il principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo (che trova il suo fondamento costituzionale negli artt. 2 e 18 della Costituzione) e b) il principio del diritto di azione e di difesa, espressamente qualificato come inviolabile dall'art. 24 Cost*<sup>735</sup>.

#### **4.11 Le due facce della l. 280/03 e i dubbi di costituzionalità.**

Nonostante il TAR Lazio si fosse pronunciato, in diverse occasioni<sup>736</sup>, ammettendo l'impugnabilità dinanzi al giudice amministrativo delle sanzioni disciplinari sportive in

---

<sup>733</sup> M. SFERRAZZA, *Spunti per una riconsiderazione dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in *Giustiziasportiva.it*, 1, 2009, p. 27.

<sup>734</sup> Cfr. cap. 2 e 3.

<sup>735</sup> L. GIACOMARDO, *Sanzioni disciplinari sportive e rapporti tra ordinamenti*, cit., p. 144.

<sup>736</sup> Furono 11 le pronunce, dall'ordinanza n. 4332/2004 fino alla sentenza n. 5645/2007, con le quali il TAR Lazio aveva tracciato una linea interpretativa unitaria, ritenendo che, a fronte di una norma di legge di

---

dubbia costituzionalità, fosse compito del giudice, prima di rimettere la questione di legittimità costituzionale alla Corte, valutare se la norma potesse essere interpretata in senso conforme a Costituzione:

- a) TAR Lazio, sez. III-ter, ordinanza, 28 luglio 2004, n. 4332: con tale decisione (Cottu/Unire) veniva accolto il ricorso contro una sanzione disciplinare pecuniaria (20.000 euro) a carico di un tesserato sportivo (allenatore di cavalli).
- b) TAR Lazio, sez. III-ter, ordinanza, 21 aprile 2005, n. 2244: con tale decisione veniva accolto il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione in classifica (3 punti) a carico di una società di calcio di Serie D, contro la squalifica di un anno del proprio legale rappresentante e contro l'irrogazione di una sanzione disciplinare pecuniaria (2.000 euro);
- c) TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza, 28 aprile 2005, n. 2801: con tale decisione (Guardiola/FIGC) veniva riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 4 mesi a carico di un calciatore di Serie A;
- d) TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza, 14 dicembre 2005, n. 13616: con tale decisione (Matteis/FIGC) veniva riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 12 mesi a carico di un calciatore del campionato di Eccellenza;
- e) TAR Lazio, sez. III-ter, ordinanza, 22 agosto 2006, n. 4666: con tale decisione (Moggi/FIGC), veniva riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 5 anni a carico di un Dirigente sportivo di una Società di Serie A;
- f) TAR Lazio, sez. III-ter, ordinanza, 22 agosto 2006, n. 4671: decisione (Giraud/FIGC) di contenuto identico alla precedente;
- g) TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza, 22 agosto 2006, n. 7331: con tale decisione (Trapani/FIGC), veniva riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione in classifica (12 punti) a carico di una società di calcio di Serie D;
- h) TAR Lazio, sez. III-ter, ordinanza, 12 aprile 2007, n. 1664: con tale decisione (abbonati-Catania/ FIGC), veniva riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica del campo (6 mesi) a carico di una società di calcio di Serie A;
- i) TAR Catania, sentenza, 19 aprile 2007, n. 679: con tale decisione (abbonati-Catania/ FIGC), veniva riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica del campo (6 mesi) a carico di una società di calcio di Serie A;
- j) TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza, 8 giugno 2007, n. 5280: con tale decisione (De Santis/FIGC) veniva riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica (5 anni) a carico di un Arbitro di calcio della CAN A e B;
- k) TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza 21 giugno 2007, 5645; con tale decisione (Arezzo/FIGC), veniva riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione di sei punti a carico di una società di calcio di Serie B.

Tale indirizzo risultava così ribadito in tutte le decisioni richiamate.

Cfr. *ex multis* l'ordinanza n. 1664/2007, che così disponeva, giungendo poi a concludere per l'ammissibilità del ricorso avverso la sanzione disciplinare, alla luce della rilevanza giuridico-economica di essa:

*“Ritenuto di dover disattendere l'eccezione di difetto di giurisdizione di questo giudice, sollevata dalle parti resistenti sul rilievo che i provvedimenti impugnati costituirebbero esercizio dell'autodichia disciplinare della Federazione e riguarderebbero materia riservata all'autonomia dell'ordinamento sportivo ex art. 1 decreto-legge n. 220 del 2003;*

*Considerato infatti che, ancorché l'Art. 2, lett. b, decreto-legge n. 220 del 2003, in applicazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo da quello statale, riservi al primo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive», tuttavia detto principio, letto unitamente all'art. 1, secondo comma, dello stesso decreto legge, non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell'ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell'ordinamento*

tutti i quei casi in cui esse assumevano una rilevanza giuridico-economica (riprendendo così quanto già sancito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>737</sup>), il Consiglio di

---

*generale dello Stato (TAR Lazio, III Sez., 22 agosto 2006, 4666 (ord.); 18 aprile 2005, 2801 e 14 dicembre 2005, 13616);*

*Ritenuto che una diversa interpretazione del cit. Art. 2 decreto-legge 220/2003 condurrebbe a dubitare della sua conformità a principi costituzionali, perché sottrarrebbe le sanzioni sportive alla tutela giurisdizionale del giudice statale; Considerato comunque che costituisce principio ricorrente nella giurisprudenza del giudice delle leggi che, dinanzi ad un dubbio interpretativo di una norma o ad un'aporia del sistema, prima di dubitare della legittimità costituzionale dello norma stessa occorre verificare la possibilità di darne un'interpretazione secondo Costituzione (Corte Cost., 22 ottobre 1996, 356);*

*Ritenuto che nella vicenda in esame è impugnata la sanzione disciplinare della squalifica del campo di calcio e l'obbligo di giocare in campo neutro e a porte chiuse, e quindi senza la presenza del pubblico, le gare casalinghe, sanzione che comporta una indubbia perdita economica per la società Catania Calcio in termini di mancata vendita di biglietti ed esposizione a possibili azioni da parte dei titolari di abbonamenti; Ritenuto pertanto che detta sanzione, per la sua natura, assume rilevanza anche al di fuori dell'ordinamento sportivo ed è quindi impugnabile dinanzi a questo giudice)”.*

<sup>737</sup> Cfr. cap. 3, par. 3.6 Corte di giustizia, 18 luglio 2006, causa C-519/2004:

- per quanto riguarda il principio di sindacabilità da parte del giudice europeo dei provvedimenti emanati in ambito sportivo e dotati della c.d. rilevanza economica:

*“22. Si deve ricordare che, considerati gli obiettivi della Comunità, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario in quanto sia configurabile come attività economica ai sensi dell'art. 2 CE (v. sentenze 12 dicembre 1974, causa 36/74, Walrave e Koch, Racc. pag. 1405, punto 4; 14 luglio 1976, causa 13/76, Donà, Racc. pag. 1333, punto 12; 15 dicembre 1995, causa C 415/93, Bosman, Racc. pag. I 4921, punto 73; 11 aprile 2000, cause riunite C 51/96 e C 191/97, Deliège, Racc. pag. I 2549, punto 41, e 13 aprile 2000, causa C 176/96, Lehtonen e Castors Braine, Racc. pag. I 2681, punto 32).*

*23. Così, quando un'attività sportiva riveste il carattere di una prestazione di lavoro subordinato o di una prestazione di servizi retribuita come nel caso dell'attività degli sportivi professionisti o semiprofessionisti (v., in tal senso, citate sentenze Walrave e Koch, punto 5, Donà, punto 12, e Bosman, punto 73), essa ricade in particolare nell'ambito di applicazione degli artt. 39 CE e segg. o degli artt. 49 CE e segg.)”;*

- il principio per cui anche le normative che prevedono sanzioni disciplinari, nonché le sanzioni disciplinari stesse, sono sindacabili dal giudice europeo quando abbiano effetti negativi sulla sfera professionale ed economica del destinatario:

*“30. Del pari, nel caso in cui l'esercizio della detta attività debba essere valutato alla luce delle disposizioni del Trattato relative alla concorrenza, occorrerà verificare se, tenuto conto dei presupposti d'applicazione propri degli artt. 81 CE e 82 CE, le norme che disciplinano la detta attività provengano da un'impresa, se quest'ultima limiti la concorrenza o abusi della sua posizione dominante, e se tale restrizione o tale abuso pregiudichi il commercio tra gli Stati membri.*

*31. Parimenti, quand'anche si consideri che tali norme non costituiscono restrizioni alla libera circolazione perchè non riguardano questioni che interessano esclusivamente lo sport e, come tali, sono estranee all'attività economica (citate sentenze Walrave e Koch nonché Donà), tale circostanza non implica né che l'attività sportiva interessata si sottragga necessariamente dall'ambito di applicazione degli artt. 81 CE e 82 CE né che le dette norme non soddisfino i presupposti d'applicazione propri dei detti articoli.*

*32. Orbene, al punto 42 della sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato che la circostanza che un regolamento puramente sportivo sia estraneo all'attività economica, con la conseguenza che tale regolamento non ricade nell'ambito di applicazione degli artt. 39 CE e 49 CE, significa, parimenti, che esso è estraneo ai rapporti economici che interessano la concorrenza, con la conseguenza che esso non*

giustizia amministrativa per la Regione siciliana, con sentenza n. 1048 dell'8 novembre 2007, aveva dichiarato inammissibile un ricorso, per difetto di giurisdizione, avverso una sanzione comminata dagli organi di giustizia sportiva<sup>738</sup>. Infatti, secondo i giudici siciliani “*l'insussistenza della giurisdizione amministrativa, e al contempo di ogni altra giurisdizione, deriva dalla corretta esegesi degli artt. 1, 2 e 3 del D.L. 19 agosto 2003, n. 220, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 17 ottobre 2003, n. 280.*

---

*ricade nemmeno nell'ambito di applicazione degli artt. 81 CE ed 82 CE. 33. Ritenendo che una regolamentazione poteva in tal modo essere sottratta ipso facto dall'ambito di applicazione dei detti articoli soltanto perché era considerata puramente sportiva alla luce dell'applicazione degli artt. 39 CE e 49 CE, senza che fosse necessario verificare previamente se tale regolamentazione rispondesse ai presupposti d'applicazione propri degli artt. 81 CE e 82 CE, menzionati al punto 30 della presente sentenza, il Tribunale è incorso in un errore di diritto.*

34. *Pertanto, i ricorrenti hanno ragione a sostenere che il Tribunale, al punto 68 della sentenza impugnata, ha ingiustamente respinto la loro domanda con la motivazione che la regolamentazione antidoping controversa non rientrava né nell'ambito di applicazione dell'art. 49 CE né nel diritto in materia di concorrenza. Occorre, quindi annullare la sentenza impugnata, senza che occorra esaminare le altre parti del primo motivo né gli altri motivi dedotti dai ricorrenti.*

47. *A questo proposito, occorre ammettere che la natura repressiva della regolamentazione antidoping controversa e la gravità delle sanzioni applicabili in caso di sua violazione sono in grado di produrre effetti negativi sulla concorrenza perché potrebbero, nel caso in cui tale sanzioni s'avverassero, alla fine, immotivate, comportare l'ingiustificata esclusione dell'atleta dalle competizioni e dunque falsare le condizioni di esercizio dell'attività in questione. Ne consegue che, per potersi sottrarre al divieto sancito dall'art. 81, n. 1, CE, le restrizioni così imposte da tale regolamentazione devono limitarsi a quanto è necessario per assicurare il corretto svolgimento della competizione sportiva (v., in tal senso, sentenza DLG, cit., punto 35).*

(...)

48. *Una regolamentazione del genere potrebbe infatti rivelarsi eccessiva, da un lato nella determinazione delle condizioni atte a fissare la linea di demarcazione tra le situazioni che rientrano nel doping sanzionabili e quelle che non vi rientrano, e dall'altro nella severità delle dette sanzioni”.*

<sup>738</sup> Con tale sentenza, infatti, era stato ritenuto inammissibile il ricorso proposto avverso la sanzione disciplinare, una squalifica del campo del Catania Calcio per sei mesi, per difetto assoluto di giurisdizione del giudice amministrativo sulle questioni disciplinari. Per un commento alla sentenza, cfr., *ex multis*, M. DELSIGNORE, *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un Giudice privo della competenza funzionale*, op. cit., p. 1128; E. LUBRANO, *La sentenza abbonati-Catania: il Consiglio Siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al paleozoico?!*, in *Riv. Dir. Sport*, n. 6/2007; S. MEZZACAPO, *Le Conseguenze patrimoniali delle sanzioni non travolgono il sistema delle competenze*, in «*Guida al Diritto*», 8 dicembre 2007, n. 48, p. 103; S. PLACIDUCCIO, *Il CGA travolge la decisione del TAR SICILIA*, in *Dir. Sport*, 2008, n., 3, p. 463; M. SANINO, *Il difficile approdo delle problematiche in tema di giustizia sportiva*, in *Riv. Dir. Sport*, 2007, n. 6; G. VELTRI, *Giustizia sportiva: principio di autonomia e giurisdizione statale in tema di sanzioni disciplinari*, in *Il Corr. Merito*, 2008, fasc. 2, p. 250; G. FRACCASTORO, *La totale autonomia della giustizia sportiva nelle materie riservate dal d.l. 220/03*, in *Il Corr. Merito*, 2008, fasc. 2, p. 242; A. CORSARO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico dello Stato*, in *Foro amm. Cons. St.*, 2007, pp. 3227 ss.; D. ZINNARI, *La decisione del Consiglio di giustizia amministrativa: una nuova lettura dell'art. 2 legge n. 280/03?*, in *Giustiziasportiva.it*, 2007, n. 3.

*Tale fonte primaria, nel pieno rispetto dei principi costituzionali, riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale.*

*Conseguentemente, ispira al principio di autonomia i rapporti tra l'ordinamento sportivo e il diritto statale, con l'unica eccezione dei casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo.*

*L'art. 2 del decreto in esame fissa positivamente alcuni casi in cui tale rilevanza, per definizione dello stesso legislatore, senz'altro non ricorre.*

*(...) Lo Stato, dunque, ha dichiarato apertamente il proprio disinteresse per ogni questione concernente l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale in ogni sua articolazione; ed altrettanto è a dirsi per ogni questione che concerna i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive.*

*Il corollario è che nessuna violazione di tali norme sportive potrà considerarsi di alcun rilievo per l'ordinamento giuridico dello Stato”.*

Per i giudici siciliani, dunque, tutte le questioni disciplinari sportive devono essere confinate nell'indifferente giuridico<sup>739</sup>, rimanendo così di competenza esclusiva della giustizia sportiva.

Inizialmente tale soluzione interpretativa era comunque rimasta un caso isolato, in quanto il TAR Lazio, tornando successivamente sulla questione, aveva ribadito che l'unica interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2, lett. b, della L. n. 280/2003 dovesse essere nel senso che anche le questioni disciplinari sportive, laddove giuridicamente rilevanti, potessero essere sottoposte al sindacato del giudice amministrativo. Infatti, la conclusione del “*giudice di appello si fonda su un'interpretazione del concetto di autonomia, legislativamente riconosciuta ad un*

---

<sup>739</sup> E. LUBRANO, *op. ult. cit.*, p. 798.

*determinato ordinamento giuridico, che non è divisibile. Autonomia sta a significare inibizione per un ordinamento giuridico di interferire con le proprie regole e i propri strumenti attuativi in un ambito normativamente riservato ad altro ordinamento coesistente (nella specie, quello sportivo), ma a condizione che gli atti e le pronunce in detto ambito intervenuti in esso esauriscano i propri effetti*<sup>740</sup>.

---

<sup>740</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. III ter, 19 marzo 2008, n. 2472, la c.d. “Sentenza Moggi”: “*Ai sensi del decreto-legge 19 agosto 2003 n. 220, convertito dalla Legge 17 ottobre 2003 n. 280, il criterio secondo il quale i rapporti tra l’ordinamento sportivo e quello statale sono regolati in base al principio di autonomia - con conseguente sottrazione al controllo giurisdizionale degli atti a contenuto tecnico sportivo - trova una deroga nel caso di rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l’ordinamento sportivo; in tale ipotesi, le relative controversie sono attribuite alla giurisdizione dell’Autorità giudiziaria ordinaria ove abbiano per oggetto i rapporti patrimoniali tra Società, Associazioni ed atleti, mentre ogni altra controversia avente per oggetto atti del CONI o delle Federazioni sportive nazionali è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In altri termini, la giustizia sportiva costituisce lo strumento di tutela per le ipotesi in cui si discute dell’applicazione delle regole sportive, mentre quella statale è chiamata a risolvere le controversie che presentano una rilevanza per l’ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi (Cons. Stato, VI Sez., 9 luglio 2004, 5025). Con precipuo riferimento al principio, introdotto dal cit. Art. 2, di autonomia dell’ordinamento sportivo da quello statale, che riserva al primo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l’irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive», questo Tribunale ha già più volte chiarito che detta disposizione, letta unitamente all’art. 1, secondo comma, dello stesso decreto legge, non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell’ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell’ordinamento generale dello Stato (TAR Lazio, Sez. III ter, 22 agosto 2006, 7331; 18 aprile 2005, 2801 e 14 dicembre 2005, 13616). In applicazione di detto principio questa Sezione (21 giugno 2007, 5645; 8 giugno 2007, 5280) ha quindi affermato la propria giurisdizione nei ricorsi proposti dalla associazione Calcistica Arezzo e da un arbitro avverso le sanzioni inflitte con la decisione della Corte Federale della FIGC per illecito sportivo per fatti connessi alla vicenda della c.d. «calciopoli» (nella quale è stato ritenuto coinvolto anche l’odierno ricorrente), insorta nella stagione calcistica 2005/2006, mentre ha dichiarato (5 novembre 2007, 10894 e 10911) il difetto assoluto di giurisdizione nella controversia promossa da un arbitro per la mancata iscrizione alla Commissione Arbitri Nazionale della serie A e B, fondandosi il provvedimento impugnato su un giudizio basato esclusivamente sulle qualità tecniche espresse dall’arbitro ed essendo, dunque, privo di qualsiasi effetto all’esterno dell’ordinamento sportivo. Ritiene il Collegio di non dover mutare l’orientamento assunto dalla Sezione nelle succitate decisioni in considerazione delle argomentazioni svolte sul punto dal Cons. giust. amm. sic. (decisione 8 novembre 2007, 1048), il quale ha escluso che possa avere rilevanza, per radicare la giurisdizione in capo al giudice amministrativo, l’efficacia esterna di detti provvedimenti sanzionatori (nella specie si trattava della squalifica di un campo di calcio e del conseguente obbligo della squadra locale di giocare su terreno neutro)».*

Tale decisione è stata poi ripresa e confermata con la sentenza del TAR Lazio, sez. III ter, 3 novembre 2008, n. 9547, la c.d. “Sentenza Carraro” dove “*Il Collegio ritiene di dover confermare le conclusioni cui è giunto in recenti pronunce intervenute su fattispecie analoghe, che hanno visto coinvolti tesserati o società sportive nella cd. vicenda calciopoli (19 marzo 2008, 2472; 21 giugno 2007, 5645; 8 giugno 2007, 5280) e di trattenerne, quindi, la giurisdizione in considerazione della rilevanza esterna della sanzione*

Tuttavia, che il contrasto giurisprudenziale fosse ancora aperto, lo si evince dalla decisione del Consiglio di Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782, ove per la prima volta i Giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto che l'interpretazione costituzionalmente orientata propria del TAR Lazio fosse una "*forzatura*" del sistema e che sarebbe stata opportuna una pronuncia della Corte Costituzionale sul punto. Infatti, il Collegio ha giudicato che l'interpretazione "correttiva" e costituzionalmente orientata delle norme operata dal TAR Lazio finisse "*per tradursi, di fronte ad una norma dalla chiara ed univoca portata precettiva, in una operazione di disapplicazione della legge incostituzionale*".

Il Consiglio di Stato è ritornato, così, sull'annosa questione se dovesse "*prevalere il valore dell'autonomia dell'ordinamento sportivo o quello del diritto di azione o di difesa in giudizio*". Infatti il Collegio, riprendendo entrambe le opzioni interpretative (quella del Tar Lazio e quella del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana), pur ritenendo di dover aderire a quest'ultima, ha evidenziato come la l. n. 280/03 potesse dar luogo ad alcune perplessità in ordine alla legittimità costituzionale della riserva a favore della c.d. giustizia sportiva. Pertanto non risultavano "*manifestamente infondati quei dubbi di costituzionalità, prospettati anche dall'appellante principale, che evocano un possibile contrasto col principio della generale tutela statale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi (Art. 24 Cost.), e con la previsione costituzionale che consente sempre l'impugnativa di atti e provvedimenti amministrativi dinnanzi agli organi di giustizia amministrativa (Artt. 103 e 113 Cost.)*".

---

*inflitta al dott. Carraro (basti pensare al discredito di cui potrebbe soffrire nell'ambito del CIO, di cui è componente, per aver subito una sanzione disciplinare, qualunque essa sia) e della necessità di dare una lettura costituzionalmente orientata dell'Art. 2 decreto-legge n. 220 del 2003.*

*La Sezione ha di recente (sent. 19 marzo 2008, 2472) ricordato che costituisce principio ricorrente nella giurisprudenza del giudice delle leggi che, dinanzi ad un dubbio interpretativo di una norma o ad un'aporia del sistema, prima di dubitare della legittimità costituzionale della norma stessa occorre verificare la possibilità di darle un'interpretazione secondo Costituzione (Corte Cost. 22 ottobre 1996, 356). Ha chiarito la Corte (30 novembre 2007, 403) che il giudice (specie in assenza di un consolidato orientamento giurisprudenziale) ha il dovere di adottare, tra più possibili interpretazioni di una disposizione, quella idonea a fugare ogni dubbio di legittimità costituzionale, dovendo sollevare la questione dinanzi al giudice delle leggi solo quando la lettera della norma sia tale da precludere ogni possibilità ermeneutica idonea a offrirne una lettura conforme a Costituzione".*

Tuttavia, il Consiglio di Stato non rimise la questione alla Corte Costituzionale, poiché il problema della impugnabilità dei provvedimenti disciplinari e del conseguente problema di giurisdizione risultava rilevante solo in via indiretta e incidentale. Infatti, l'oggetto del giudizio non era più l'annullamento di una sanzione disciplinare e delle decisioni degli organi di giustizia sportiva che avevano respinto i ricorsi della Società, dato che tali atti avevano ormai prodotto effetti irreversibili. Si trattava, dunque, nel caso di specie, di un'azione meramente risarcitoria, proposta da una Società per i danni subiti per l'esecuzione del provvedimento disciplinare<sup>741</sup>.

Proprio con riferimento all'azione risarcitoria, il Consiglio di Stato si è discostato apertamente dalla sentenza dei massimi giudici siciliani.

Infatti, mentre il Consiglio di giustizia amministrativa aveva ritenuto che il g.a. fosse privo di giurisdizione anche per la domanda di risarcimento del danno, il Consiglio di Stato *“ritiene che tali norme debbano essere interpretate, in un'ottica costituzionalmente orientata, nel senso che laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal C.O.N.I. abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere”*. Ed ha concluso nel senso che il giudice amministrativo possa conoscere in via incidentale e indiretta, nonostante la riserva a favore della «giustizia sportiva», delle sanzioni disciplinari inflitte

---

<sup>741</sup> Per un commento critico alla sentenza, *ex multis*, cfr. A. PALMIERI, *Annotazioni a sentenza Cons. di Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782*, in *Foro it.*, 2009, III, c. 195; F. GOISIS, *Verso l'arbitrabilità delle controversie pubblicistiche-sportive?*, in *Dir. proc. Amm.*, 2010, pp. 1409 ss.; L. CIMELLARO, *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Danno e resp.*, 2009, pp. 608 ss.

a società, associazioni ed atleti, al fine di potersi pronunciare sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione<sup>742</sup>.

Alla luce di tale decisione il TAR Lazio, sez. III-*ter*, non poté più pronunciarsi seguendo il proprio orientamento, senza prima soffermarsi sui dubbi di costituzionalità paventati dai Giudici di massima istanza. Ed, infatti, con l'ordinanza n. 1972 del 30 aprile 2009, pur non ritenendo la questione di legittimità costituzionale adatta, per la sua complessità, alla sede del giudizio cautelare, statuiva di “*dover seguire, quanto meno in fase cautelare ed in considerazione della funzione nomofilattica del giudice di appello, il recente arresto della VI Sezione del Consiglio di Stato (5782 del 25.11.2008), che declina la giurisdizione del giudice amministrativo (e, più in generale, del Giudice dello Stato) in caso di impugnazione di sanzioni sportive*”.

Nel caso *de quo* la questione del vaglio di legittimità costituzionale venne rinviata al momento della valutazione del merito della controversia.

Non rimaneva, dunque, che aspettare l'ormai prossima ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale.

Del resto, non poteva rimanere inosservato che lo stato di separazione dei giudici appartenenti ad “ordini diversi” sollevasse dei dubbi di compatibilità con gli artt. 24 e 111 Cost. che assegnano all'intero sistema giurisdizionale la funzione di assicurare la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi. Proprio per tale compito, detti articoli impongono che non possa essere sacrificato il diritto delle parti ad ottenere una tutela in ordine al “bene della vita”. Infatti, il principio costituzionale della pluralità delle forme sociali non può risolversi in “*una minore effettività, o addirittura in una vanificazione*”

---

<sup>742</sup> Cfr. punto 3.12. “*Anche per le controversie risarcitorie opera, tuttavia, il c.d. vincolo della giustizia sportiva, e quindi potranno essere instaurate solo dopo che siano esauriti i gradi della giustizia sportiva, così come prevede l'art. 3.*”

*In definitiva, anche se, secondo la vigente normativa, la giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo prevista dall'art. 3 d.l. n. 220/2003 non include le domande volte all'annullamento delle sanzioni disciplinari, deve, tuttavia, ritenersi, in base ad una interpretazione costituzionalmente orientata del tessuto normativo, che siano proponibili innanzi al Giudice amministrativo le domande volte ad ottenere il risarcimento del danno che tali sanzioni disciplinari hanno provocato incidendo anche su situazioni rilevanti per l'ordinamento generale della Repubblica”.*

*della tutela giurisdizionale: ciò che indubbiamente avviene quando la disciplina dei loro rapporti – per giunta innervantesi su un riparto delle loro competenze complesso ed articolato – è tale per cui l’erronea individuazione del giudice munito di giurisdizione (o l’errore del giudice in tema di giurisdizione) può risolversi in un pregiudizio irreparabile della possibilità stessa di un esame nel merito della domanda di tutela giurisdizionale”<sup>743</sup>.*

#### **4.12 La sentenza della Corte Costituzionale n. 49/11.**

L’occasione si presentò con l’ordinanza n. 241 del 11 febbraio 2011, con la quale il TAR Lazio, sezione III-*ter*<sup>744</sup>, ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione della legittimità dell’art. 2, lett. *b*, della l. n. 280/03 per potenziale violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost. L’ordinanza, infatti, ravvisava nella norma un’illegittima preclusione all’esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale, “*nella parte in cui riserva al giudice sportivo la competenza a decidere in via definitiva le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, non tecniche (id est non dirette ad assicurare la regolarità della gara ma che, ancorchè occasionate da una gara, riguardano gli ordinari rapporti di correttezza fra associati e organi sportivi), inflitte a atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo, anche se i loro effetti vanno oltre i confini assegnati dalla legge a detto ordinamento, ma incidono su diritti e interessi la cui tutela è affidata al giudice statale*”.

Prima di passare ad analizzare la sentenza della Corte Costituzionale, è interessante ricordare i fatti posti a base della controversia, che forniscono uno “spaccato” del sistema di giustizia sportiva. Infatti, l’oggetto dell’impugnazione, proposta da un tesserato della Federazione italiana pallacanestro (FIP), era una sanzione disciplinare di inibizione allo svolgimento di attività endofederale per la durata di 3 anni e 4 mesi. Tale sanzione era

---

<sup>743</sup> Cfr. Sentenza Corte Cost., 12 marzo 2007, n. 77.

<sup>744</sup> Per un approfondimento sull’ordinanza, cfr. L. MARZANO, *La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive: il contrasto fra TAR e Consiglio di Stato approda in Corte Costituzionale*, in *Giur. Merito*, 2010, p. 2567; V.A. GRECO, *La legge 280/03 alla luce dell’ordinanza del Tar del Lazio n. 241/2010*, in *Giustiziasportiva.it*, 2010, 3, pp. 171 ss.

stata irrogata con ultima decisione della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport presso il CONI. Erano, dunque, stati espletati tutti i gradi di giustizia interna all'ordinamento sportivo". In particolare, il ricorrente davanti al TAR Lazio era un dirigente di una squadra di pallacanestro ed era stato deferito dinanzi agli organi della giustizia federale per ragioni relative a un tesseramento di un giocatore. In primo grado era stato sanzionato con la inibizione a qualsiasi attività federale per la durata di 2 anni; in secondo grado, peraltro, la Corte federale presso la FIP aveva aumentato la sanzione fino a 3 anni e 4 mesi, come poi confermato anche dalla Camera di conciliazione e arbitrato.

Il dirigente sportivo aveva, quindi, impugnato davanti al TAR Lazio le decisioni degli organi di giustizia sportiva, lamentando fra l'altro l'illegittimità costituzionale delle disposizioni, di natura statutaria e regolamentare, che disciplinano le modalità di funzionamento della giustizia nell'ordinamento sportivo: l'illegittimità, in particolare, della disciplina che impone che il tesserato debba adire gli organi della giustizia interna nelle materie *ex art. 2 l. n. 280/03* e che, in caso di violazione, siano previste ulteriori sanzioni disciplinari.

Di converso, sia il CONI che la FIP, costituendosi in giudizio, in via preliminare, eccepivano il difetto di giurisdizione del giudice adito, evidenziando che l'art. 2, comma 1, *lett. b)*, riservava alla giustizia sportiva (endofederale ed esofederale) le questioni in ordine all'applicazione delle sanzioni sportive.

Come già in precedenza ricordato, secondo la giurisprudenza del TAR Lazio il principio che presiedeva la disciplina della materia delle sanzioni disciplinari era quello secondo cui la giustizia sportiva era competente solo in ordine all'applicazione delle regole sportive, mentre quella statale poteva essere adita nel momento in cui la controversia era inerente alla lesione di diritti soggettivi o interessi legittimi. Tale impostazione non era stata condivisa dal Consiglio di Stato che aveva ritenuto che per i

provvedimenti disciplinari doveva essere data “*prevalenza al valore dell’autonomia dell’ordinamento sportivo, rispetto al diritto di azione e di difesa in giudizio*”<sup>745</sup>.

Proprio tenendo conto di tale decisione, il TAR Lazio ha peraltro ritenuto “*che la questione, oltre che rilevante, sia anche non manifestamente infondata, ove sia ritenuto corretto e assorbente il rilievo esclusivo assegnato dal Consiglio di Stato al testo letterale del cit. Art. 2 e invece additivo il tentativo di questa Sezione di offrirne una lettura congiunta con il disposto del precedente Art. 1, nella parte in cui detta il generale criterio di riparto della giurisdizione fra giudice sportivo e giudice statale.*”

*In questo caso risulta in primo luogo violato l’Art. 24 Cost. che, definendo la difesa come un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento, garantisce a tutti la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, e affida tale compito al giudice statale. Risultano altresì violati gli Artt. 103 e 113 Cost., che consentono sempre l’impugnativa di atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa, senza che si possa, al contrario, dubitare della natura degli atti adottati dal CONI e dalle Federazioni sportive e, dunque, della loro riconducibilità all’art. 103 Cost., atteso che l’Art. 3 dello stesso decreto legge n. 220 del 2003 riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione dei ricorsi proposti avverso detti atti, salvi i casi previsti dal precedente Art. 2, primo comma, lett. a) e b)”.*

Prima di affrontare il merito della questione rimessa al suo giudizio, la Corte Costituzionale ha ritenuto opportuno affrontare una serie di profili preliminari.

In particolare, ha ricordato l’irrilevanza sostanziale delle modifiche apportate alla l. n. 280/03 dal Codice del Processo amministrativo che, infatti, non hanno modificato la disciplina normativa in questione.

La Corte ha poi proseguito analizzando l’ammissibilità dell’intervento in giudizio spiegato da una Associazione Sportiva, che fondava la propria legittimazione sulla

---

<sup>745</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782, già citata. Per una più ampia analisi di detta sentenza cfr., in questo capitolo, par. 4.11.

circostanza che, anch'essa era destinataria di un provvedimento disciplinare, emesso dalla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport, oggetto di impugnazione di fronte al TAR Lazio il cui esito era subordinato alla decisione della Corte Costituzionale. Ma al riguardo la Corte, ribadendo il proprio costante indirizzo<sup>746</sup>, ha escluso l'ammissibilità dell'intervento di soggetti diversi dalle parti del giudizio principale e di terzi portatori di un interesse qualificato, posto che *“la contraria soluzione risulterebbe elusiva del carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale”*.

Con la terza e ultima questione preliminare, la Corte ha esaminato l'eccezione di inammissibilità della questione, per difetto di motivazione sulla sua rilevanza, formulata dal CONI con riferimento alla mancata adeguata valutazione (da parte del giudice rimettente) della natura del provvedimento emesso dalla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport. La Corte ha ritenuto tale eccezione infondata per due differenti ragioni: la prima per l'ammissibilità del ricorso proposto davanti al giudice *a quo*, stante ormai, per giurisprudenza costante, la riconosciuta natura amministrativa dell'allora Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport; la seconda perchè al TAR, che aveva provato a dare un'interpretazione costituzionalmente orientata, di fronte alla tesi opposta sostenuta dal giudice di ultima istanza di merito (la cui decisione non è più scalfibile neppure a seguito di ricorso *ex ultimo comma* dell'art. 111 Cost. ove ricorra un'ipotesi di carenza assoluta di giurisdizione), non restava che sollevare il dubbio di costituzionalità.

Dopo tali premesse, la Corte è passata al merito della questione, senza però tralasciare un sintetico inquadramento dell'ordinamento sportivo nazionale, evidenziandone il carattere derivato dall'ordinamento sportivo internazionale<sup>747</sup>. Proprio per tale inquadramento l'ordinamento sportivo italiano dovrebbe considerarsi

---

<sup>746</sup> Cfr. *ex multis* Corte Costituzionale, 4 ottobre 2010, n. 288 e Corte Costituzionale, 20 giugno 2007, n. 245.

<sup>747</sup> *“La singolarità della situazione e la connessa difficoltà di una actio finium regundorum tra queste due realtà è individuabile già dall'impostazione iniziale del decreto-legge il quale, nell'affermare che la normativa riconosce e favorisce «l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale», chiarisce che esso è «articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale»*”.

autonomo, perché esso corrisponde a una più ampia struttura organizzativa extrastatale, riconosciuta dall'ordinamento della Repubblica.

La Corte ha poi proseguito individuando le varie tipologie di questioni che potevano insorgere nell'ambito dell'ordinamento sportivo. Iniziando dalle questioni c.d. tecniche, alla luce della riserva *ex lett. a)*, i giudici hanno confermato la legittimità della norma nella parte in cui riserva alla giustizia associativa le controversie in cui si discute della sola applicazione delle c.d. regole tecniche. Del resto, dalle stesse pronunce del TAR Lazio e dall'ordinanza di rimessione si evinceva che alle regole tecniche non poteva essere attribuita natura di norme di relazione, dalle quali potevano derivare diritti soggettivi o posizioni di interesse legittimo. *“Si tratta di conclusioni coerenti con quelle cui la Corte regolatrice è pervenuta in due sentenze, entrambe assunte, trattandosi di questioni attinenti alla giurisdizione, a Sezioni Unite, la prima antecedente alla legge in esame (sentenza n. 4399 del 1989) e la seconda successiva alla sua entrata in vigore (sentenza n. 5775 del 2004). In quest'ultima, che ha una struttura argomentativa analoga alla prima, si afferma che tali questioni «non hanno rilevanza nell'ordinamento giuridico generale e le decisioni adottate in base [alle regole promananti dall'associazionismo sportivo] sono collocate in un'area di non rilevanza per l'ordinamento statale, senza che possano essere considerate come espressione di potestà pubbliche ed essere considerate alla stregua di decisioni amministrative. La generale irrilevanza per l'ordinamento statale di tali norme e della loro violazione conduce all'assenza della tutela giurisdizionale statale»”.*

Per quanto, invece, riguardava le c.d. questioni disciplinari, oggetto della questione di legittimità costituzionale, la Corte ha iniziato il proprio *iter* logico dall'esame del dato letterale normativo e dalle scelte operate dal legislatore in sede di conversione, ricordando però che i dubbi di costituzionalità non attengono alla previsione della c.d. pregiudiziale sportiva, ma alla generale preclusione di adire il giudice statale una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva.

La Corte, dunque, ha ripreso quanto in realtà già espresso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, con sentenza n. 1048 dell'8 novembre 2007, ricordando che non poteva rimanere senza significato e senza rilievo giuridico la circostanza che, in sede di conversione del decreto, il legislatore abbia espunto dall'art. 2, comma 1 l. n. 280/03 le lettere *c)* e *d)* riguardanti l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di tesserati e società, nonché lo svolgimento e l'organizzazione delle attività agonistiche. Infatti, da tale circostanza non poteva che derivare che solo tali questioni siano state ritenute di rilievo per l'ordinamento generale, con la conseguente attribuzione alla giurisdizione statale quando siano in gioco interessi legittimi o diritti soggettivi. Secondo la Corte, dunque, naturale corollario è che l'intero residuo ambito disciplinare deve essere ritenuto giuridicamente irrilevante per l'ordinamento generale. Tuttavia, nonostante il giudice rimettente abbia sollevato questioni di compatibilità di tale articolo con gli artt. 24, 103 e 113 Cost., la Corte Costituzionale ha ritenuto che *“in realtà la censura non attiene ad aspetti specifici relativi alle suddette disposizioni costituzionali, in quanto si incentra su un unico profilo. Esso è chiaramente definito laddove il rimettente afferma che dai parametri costituzionali di cui si invoca l'applicazione «si evince che a nessuno può essere negata la tutela della propria sfera giuridica dinanzi ad un giudice statale, ordinario o amministrativo che sia».*

*Anche più oltre nell'ordinanza si sottolinea che il dubbio di costituzionalità sorge ove la normativa censurata consente una «deroga al principio costituzionale del diritto ad ottenere la tutela della propria posizione giuridica di diritto soggettivo o di interesse legittimo dinanzi ad un giudice statale» e che il «limite del rispetto del diritto di difesa [...] finisce per essere irrimediabilmente leso proprio dalla preclusione del ricorso al giudice statale».*

*Quindi, anche se nell'ordinanza si fa riferimento ai sopracitati tre articoli della Costituzione, la censura ha un carattere unitario, compendiabile nel dubbio che la normativa censurata precluda «al giudice statale» (espressione più volte utilizzata) di conoscere questioni che riguardino diritti soggettivi o interessi legittimi. La*

*prospettazione della violazione anche degli Artt. 103 e 113 Cost. viene formulata in quanto essi, a parere del giudice a quo, rappresentano il fondamento costituzionale delle funzioni giurisdizionali del giudice amministrativo che il rimettente, ai sensi di quanto dispone la normativa di cui deve fare applicazione, individua come il “giudice naturale” delle suddette controversie. Peraltro, con la loro evocazione, non si prospettano illegittimità costituzionali diverse da quelle formulate con riferimento all’Art. 24 Cost.»*. Premesso ancora che *“le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali”*, i giudici della Corte hanno ricordato come già il Consiglio di Stato con la sentenza n. 5782/2008 avesse fugato i dubbi di costituzionalità. Infatti, la norma deve essere interpretata nel senso che *“« (...) laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal CONI abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l’ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell’atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere»*. Si precisa, altresì, che *«Il Giudice amministrativo può, quindi, conoscere, nonostante la riserva a favore della “giustizia sportiva”, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione»*. In altre parole, nonostante la riserva per il giudice sportivo, sussiste la giurisdizione amministrativa, seppur in via incidentale e indiretta, per quanto riguarda la tutela risarcitoria. Tale tutela, infatti, si configura in materia come *“una forma di tutela per equivalente”* e come una *“diversificata modalità di tutela giurisdizionale”*. Infatti, deve concludersi che l’esplicita *“esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari – posta a tutela dell’autonomia dell’ordinamento sportivo – non consente che sia altresì esclusa la possibilità, per chi*

*lamenti la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno”.*

Secondo la Corte Costituzionale tale sistema di esclusione della tutela demolitoria ed ammissibilità della sola tutela risarcitoria, ormai ammessa anche in forma autonoma *ex art. 30 c.p.a.*, risultava il “*ragionevole punto di equilibrio tra esigenze proprie dei due portatori di interesse che si contrappongono*” e cioè tra l’autonomia dell’ordinamento sportivo e l’esigenza di tutela giurisdizionale dei relativi tesserati, costituendo così un “*non irragionevole bilanciamento*” degli interessi in gioco<sup>748</sup>.

In conclusione, la cognizione del giudice statale residua soltanto sulle domande volte ad ottenere il risarcimento dei danni che si assumono derivanti dall’applicazione delle sanzioni disciplinari. La riserva per il giudice sportivo, dunque, determina così solo una parziale esclusione della tutela giurisdizionale, garantendo, l’esercizio dell’azione risarcitoria, con la conseguenza che non sussisterebbe alcuna violazione della disposizione costituzionale *ex art. 24*.

Del resto, “*le ipotesi di tutela esclusivamente risarcitoria per equivalente non sono certo ignote all’ordinamento*”, ma lo stesso art. 2058 c.c. prevede il risarcimento in forma specifica come un’eventualità e comunque sempre “*sottoposta al potere discrezionale del giudice*”.

Tuttavia, se per i provvedimenti relativi all’affiliazione alle federazioni o all’ammissione alle competizioni sportive non è sufficiente una tutela risarcitoria, ma vi è anche la tutela demolitoria, non si capisce come tale tutela possa essere invece

---

<sup>748</sup> “*Tra l’altro, le ipotesi di tutela esclusivamente risarcitoria per equivalente non sono certo ignote all’ordinamento. Infatti – ed il riferimento è pertinente in quanto si verte in tema di giurisdizione esclusiva –, è proprio una disposizione del codice civile, vale a dire l’Art. 2058, richiamata dall’Art. 30 del recente decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell’articolo 44 della Legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), a prevedere il risarcimento in forma specifica come un’eventualità («qualora sia in tutto o in parte possibile»), peraltro sempre sottoposta al potere discrezionale del giudice («tuttavia il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore»).*

*In questo caso, secondo il “diritto vivente” cui il rimettente fa riferimento, il legislatore ha operato un non irragionevole bilanciamento che lo ha indotto, per i motivi già evidenziati, ad escludere la possibilità dell’intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull’autonomia dell’ordinamento sportivo”.*

satisfattiva per le decisioni disciplinari inibitorie<sup>749</sup>. Forse tale questione non è stata affrontata dalla Corte, poiché non era stata sollevata la questione di legittimità rispetto all'art. 3 Cost., ma risulta quantomeno possibile un dubbio di disparità di tutela nei confronti delle decisioni che, dal punto di vista della portata del singolo, sono paragonabili.

Non si può negare quindi che “*la mancata praticabilità della tutela impugnatoria non toglie che le situazioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo siano adeguatamente tutelabili innanzi al giudice amministrativo [...] mediante la tutela risarcitoria*”<sup>750</sup>, come ha affermato il Consiglio di Stato, riprendendo l'impostazione della Corte costituzionale e ricollegandola a un proprio precedente<sup>751</sup>.

Un conto, però, è che il giudice possa negare in concreto l'annullamento di un determinato provvedimento, poiché il ricorso non è stato presentato nei termini previsti dalla legge o perché, come nel caso della sentenza del Consiglio di Stato n. 5782/2008, ormai sia impossibile restituire al ricorrente il bene della vita; mentre altro è che sia la stessa legge a precludere, in astratto e a priori, la possibilità di poter ottenere l'annullamento di un provvedimento lesivo di diritti soggettivi e/o interessi legittimi. Non si può nemmeno dimenticare che in altre precedenti pronunce la sola tutela per equivalente era stata considerata come una tutela «ulteriore» rispetto a quella demolitoria e non in alternativa, in modo da garantire una giustizia piena al cittadino nei confronti della pubblica amministrazione<sup>752</sup>. Infatti, ammettendo la tutela risarcitoria degli interessi legittimi era stata superata quella condizione di «tutela dimezzata» precedentemente riconosciuta al titolare di siffatta situazione soggettiva, che poteva esperire solo l'azione di annullamento<sup>753</sup>. Con la decisione n. 49/2011 la Corte ripropone

---

<sup>749</sup> Cfr. F. GOISIS, *Verso l'arbitrabilità delle controversie pubblicistiche-sportive?*, loc. cit., pp. 1417 ss.; A.E. BASILICO, *La tutela esclusivamente risarcitoria contro i provvedimenti sanzionatori del CONI e delle federazioni*, in *Riv. Dir. sport.*, 2012, n. 2, pp. 165 ss.

<sup>750</sup> Consiglio di Stato, ad. Plen., 23 marzo 2011, n. 3.

<sup>751</sup> Consiglio di Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3849 in materia di espropriazioni.

<sup>752</sup> Cfr. Corte Costituzionale, 6 luglio 2004, n. 204 e Corte Costituzionale, 11 maggio 2006, n. 191.

<sup>753</sup> A. POLICE, *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, vol. I, Padova, 2000, p. 187.

tale «tutela dimezzata» a contrario, avendo il soggetto la possibilità solo di esperire l'azione risarcitoria. Non sempre, infatti, il risarcimento del danno può rappresentare “*un presidio sufficiente per le posizioni soggettive lese dalle decisioni degli organi sportivi*”<sup>754</sup>.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 49/11 fonda altresì la propria affermazione che la tutela risarcitoria non violerebbe l'art. 24 Cost. ritenendo che il giudizio di annullamento difficilmente potrebbe, nel settore sportivo, produrre i propri effetti ripristinatori, sia poiché interviene solo a seguito dell'esperimento di tutti i rimedi interni alla giustizia sportiva, sia perché costituirebbe una violazione dell'autonomia del diritto sportivo<sup>755</sup>.

Anche tali considerazioni non sembrano immuni da possibili critiche.

Infatti, è stato previsto il rito abbreviato per le materie sportive, che di certo trovava la propria *ratio* nella tutela annullatoria e non certo per le questioni di mero risarcimento del danno che non paiono connotarsi per l'esigenza di tempi decisionali abbreviati<sup>756</sup>. Non solo. Infatti, si poteva quantomeno immaginare l'ipotesi in cui la giustizia statale intervenga, ove necessario, in via cautelare, in tempo utile a eliminare il potenziale danno, potendo, “*proporre un'interpretazione adeguatrice ed ammettere almeno la tutela cautelare ante causam, sulla falsariga di quanto già previsto dal codice dei contratti*”<sup>757</sup> e ora previsto dallo stesso Codice del Processo amministrativo ex art. 61. Del resto, la Corte di giustizia si era già espressa con la nota ordinanza del 29 aprile 2004<sup>758</sup> in ordine alla

---

<sup>754</sup> A.E. BASILICO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto di agire in giudizio: una tutela «dimezzata»?», in Giorn. Dir. amm.*, 2011, pp. 733 ss.; nello stesso senso A.F. SALVATORE, *L'onda lunga della sentenza n. 49/2011 e le (poche) vie d'approdo possibili*, in *Riv. Dir. Sport.*, 2012, n. 3, pp. 108 ss.

<sup>755</sup> A. DI MICCO, *Ordinamento sportivo e ordinamento statale: riparto di giurisdizione e rimedi giurisdizionali per l'atleta. Il sistema della giustizia in ambito sportivo*, in *diritto.it*.

<sup>756</sup> M.R. SPASIANO, *La sentenza n. 49/2011 della Corte costituzionale: un'analisi critica e un tentativo di «riconduzione a sistema»*, in *Riv. Dir. sport.*, 2012, n. 2, pp. 212-213.

<sup>757</sup> M.A. SANDULLI, *Ordinamento sportivo e giurisdizione amministrativa*, in *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, LOMBARDI R.-RIZZELLO S.-SCOCA F.G.-SPASIANO M.R. (a cura di), loc. cit., p. 125.

<sup>758</sup> Corte di giustizia, ordinanza, causa C-202/03, 29 aprile 2004, *DAC Spa.*: “*L'art. 2, n. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti*

imprescindibilità della tutela cautelare *ante causam* a fini di tutela degli interessi comunitariamente rilevanti e, dunque, il TAR Lazio avrebbe potuto rilevare un altro parametro costituzionale *ex art. 117, 1° comma Cost.*

Per quanto riguarda, invece, il principio di autonomia dell'ordinamento sportivo, il potere annullatorio del giudice amministrativo non andrebbe a ledere tale prerogativa delle organizzazioni sportive, considerato che queste avrebbero comunque conservato *“l'assoluta signoria sulle questioni «tecniche»”*. Inoltre, *“l'autonomia dell'ordinamento sportivo sarebbe stata garantita anche dalla distinzione tra fase rescindente e fase rescissoria del giudizio, che impedisce al giudice statale di sostituirsi agli organi del CONI e delle federazioni nell'emanazione dei provvedimenti, e dalla probabile autolimitazione dei tribunali statali a un sindacato di tipo «debole», circoscritto al controllo «su vizi di forme essenziali delle decisioni dell'organo sportivo o sulla loro manifesta illogicità o sul travisamento dei fatti»”*<sup>759</sup>.

Non solo, ma con tale soluzione, potrebbe configurarsi anche un conflitto tra “giudicati”<sup>760</sup>. Infatti, se l'organo di ultimo grado della giustizia sportiva confermasse una sanzione disciplinare e questa venisse a sua volta impugnata davanti al g.a. anche se solo per fini risarcitori, accadrà che il giudice statale potrà conoscere dell'atto disciplinare sebbene in via incidentale e, nel caso in cui lo ritenesse contrario all'ordinamento statale, potrà procedere all'accertamento del danno e alla condanna al suo risarcimento, ma non

---

*pubblici di servizi, deve essere interpretata nel senso che gli Stati membri sono tenuti a conferire ai loro organi competenti a conoscere dei ricorsi la facoltà di adottare, indipendentemente dalla previa proposizione di un ricorso di merito, qualsiasi provvedimento provvisorio, compresi i provvedimenti intesi a sospendere o a far sospendere la procedura di aggiudicazione pubblica dell'appalto in esame”*.

<sup>759</sup> A.E. BASILICO, *La tutela esclusivamente risarcitoria contro i provvedimenti sanzionatori del CONI e delle federazioni*, loc. cit., p. 168. Cfr. anche I. DEL GIUDICE, *La rilevanza giuridica della sanzione sportiva nella recente giurisprudenza del giudice amministrativo*, in R. LOMBARDI (a cura di), *Ordinamento sportivo e calcio professionistico tra diritto ed economia*, Milano, 2009, p. 207; A. MASSERA, *Lo sport e il principio di parità delle armi, tra politiche antidoping e diritto della concorrenza*, loc. cit., p. 193.

<sup>760</sup> S. VENTURI, *Giustizia tecnica e disciplinare nell'alveo della giurisdizione esclusiva del giudice sportivo: armonie e disarmonie tra ordinamenti sportivo e statale*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, 2012, vol. VIII, fasc. 2, p. 90.

potrà impedire gli effetti della sanzione<sup>761</sup>. “*In altri termini, potrebbe darsi il caso che una sanzione contra jus, quindi ingiustamente irrogata al punto da essere fonte di riconoscimento di danni, continui a produrre i suoi effetti deleteri nonostante la pronuncia di un giudice statale, magari (come pur possibile) ulteriormente aggravando proprio l’entità dei danni prodotti sino a rendere gli stessi neanche più ristorabili: e ciò – si badi bene – anche nelle ipotesi di violazioni di posizioni giuridiche soggettive alle quali l’ordinamento presta tutela ai sensi dell’art. 24 Cost.*”<sup>762</sup>.

La soluzione adottata dalla Corte, definita di “*compromesso*”<sup>763</sup> e aggravata dal fatto di “*non essere consolidata nell’esperienza giurisprudenziale, non pare, dunque, accoglibile*”<sup>764</sup>. Infatti, coloro che sostenevano l’illegittimità costituzionale della norma hanno rilevato che la Corte abbia fondato la propria decisione su argomenti deboli, addirittura “*del tutto fuori quadro*”, tirando un “*fendente micidiale al principio della piena tutela giurisdizionale, estesa cioè a tutte le azioni in astratto esperibili*”<sup>765</sup>. La Corte così si sarebbe assunta “*la grave responsabilità di arretrare il presidio della garanzia giurisdizionale, spostandolo sull’interesse per equivalente, e di lasciare sguarnito l’interesse sostanziale, che pure del primo costituisce o dovrebbe costituire logico presupposto*”<sup>766</sup>. Secondo tale interpretazione “*nel caso in esame si potrebbe dire che, a uscire sconfitta, sia la garanzia dei diritti degli associati*”<sup>767</sup>.

---

<sup>761</sup> Tale circostanza si è da ultimo verificata con la pronuncia del Tar Lazio del 9 marzo 2016 che ha condannato a titolo di risarcimento del danno la FIPAV. Per un’ampia analisi della sentenza si rinvia al paragrafo successivo di questo elaborato (par. 4.13), pp. 323-325.

<sup>762</sup> M.R. SPASIANO, *op. ult. cit.*, p. 213.

<sup>763</sup> S. FANTINI, *La soluzione di compromesso della sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale*, in *Riv. Dir. sport.*, 2012, n. 1, pp. 181 ss.

<sup>764</sup> A. SCALA, *Autonomia dell’ordinamento sportivo, diritto di azione ex art. 24 Cost., effettività della tutela giurisdizionale: una convivenza impossibile?*, in *Riv. Dir. sport.*, 2012, n. 2, p. 205.

<sup>765</sup> F.G. SCOCA, *I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discrezionalità del legislatore*, in *Corr. Giur.*, 2011, 11, pp. 1543 ss.

<sup>766</sup> A.A. DI TODARO, *La tutela effettiva degli interessi tra giurisdizione sportiva e statale: la strana “fuga” della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente*, in *Giust. Cost.*, 2011, pp. 697 ss.

<sup>767</sup> I. PIAZZA, *Ordinamento sportivo e tutela degli associati: limiti e prospettive del nuovo equilibrio della Corte Costituzionale*, loc. cit., pp. 187 ss.

Altra parte di dottrina invece ha visto nella sentenza una “*creazione artificiale di una protezione semipiena, in quanto affidata unicamente alla concessione ex post di una somma di denaro che dovrebbe compensare i sacrifici (ingiustamente) sopportati*”<sup>768</sup>.

Non solo. La sentenza ha lasciato scontenti anche i sostenitori della legittimità della riserva “piena” a favore della giustizia sportiva, che hanno sottolineato come la Corte “*nel salvare la legittimità della riserva, ritenendo azionabili le questioni in materia disciplinare esclusivamente a fini risarcitori, non ha peraltro fornito alcun parametro interpretativo per selezionare le pretese statualmente rilevanti dalle altre a rilevanza meramente endofederale finendo così con il perpetuare, nella stessa ottica salvifica sottesa all’esegesi «correttiva», il risultato di rendere impugnabili sempre e comunque tutte le sanzioni disciplinari, in persistente contrasto, ancora, con l’inequivoco contenuto della riserva e con le conclamate esigenze di autodichia sportiva*”<sup>769</sup>.

Tra tutti i commenti negativi rispetto alla sentenza vi è stata anche un’opposta tesi di chi, invece, ha rilevato che la decisione dei giudici della Consulta sia stata una “*sentenza giusta che costituisce una nota armonica nella complessiva giurisprudenza della Corte in materia di diritti*” e può essere definita come “*storica e coraggiosa*”<sup>770</sup>. “*I Giudici costituzionali, nella circostanza, hanno, infatti, mostrato di tener in considerazione, in primo luogo, il rapporto tra singoli, gruppi e lo Stato alla luce dei principi della Costituzione*”<sup>771</sup>. Non solo, ma secondo tale interpretazione “*si può senz’altro dire che il sistema di giustizia sportiva contemplato negli Statuti federali, cui la stessa Legge n. 280 (art. 3, primo comma) rimanda, sia un sistema di tutela dei diritti alternativo a quello giurisdizionale, ma senza che ciò voglia significare che le situazioni estranee, per l’ordinamento statale, possano, a loro volta, assumere rilevanza anche per*

---

<sup>768</sup> A. PALMIERI, *Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la consulta crea un ibrido*, in *Riv. Dir. sport.*, 2012, n. 1, p. 198.

<sup>769</sup> A. DE SILVESTRI, *La Corte Costituzionale “azzoppa” il diritto d’azione dei tesserati e delle affiliate*, loc. cit., p. 16.

<sup>770</sup> F. BLANDO, *Finale di partita. La Corte Costituzionale “salva” l’autonomia dell’ordinamento sportivo italiano*, in *Riv. Dir. sport.*, 2012, n. 1 speciale, pp. 1 ss.

<sup>771</sup> L. GIACOMARDO, *Sanzioni disciplinari sportive e rapporti tra ordinamenti*, loc. cit., p. 154.

*quest'ultimi*<sup>772</sup>. Arrivando così a concludere che “*la mancanza di un giudizio di annullamento del provvedimento disciplinare non può e non deve considerarsi una violazione del diritto di difesa, come costituzionalmente tutelato, atteso che la tutela risarcitoria consente di soddisfare in pieno chi ha subito un pregiudizio da quello stesso provvedimento*”<sup>773</sup>.

Secondo altra parte della dottrina, invece, la Corte Costituzionale aveva lasciato aperte tre ipotesi percorribili: “*la prima, auspicabile, è quella di una riforma legislativa che disciplini in modo differenziato le attività sportive a carattere professionistico, in quanto tali rilevanti per l'ordinamento generale dello Stato, da quelle a carattere dilettantistico, aventi invece mera rilevanza interna (...). La seconda via è quella di un'interpretazione costituzionalmente orientata, ma che non si lasci prendere la mano dalle esigenze di tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo se non – come pare disporre il d.l. 220/2003 – allorquando si verta in assenza di situazioni soggettive rilevanti per l'ordinamento generale dello Stato (...). Vi è poi una terza via che potrebbe imboccarsi almeno nel tentativo di far sì che la sentenza n. 49/2011 sia ricondotta a sistema. Posto che giammai potrebbe ammettersi tout court la sopravvivenza nell'ordinamento generale di atti dei quali risulta accertata, seppure in via incidentale, l'illegittimità, potrebbe allora ritenersi che laddove l'impugnazione a fini risarcitori di una sanzione disciplinare sportiva conduca il Giudice Statale a accertarne l'illegittimità, la sentenza di quest'ultimo costituisce la condizione per la revisione del o dei giudizi degli organi sportivi*”<sup>774</sup>.

Risulta, quindi, palese che la Corte Costituzionale non sia riuscita a dare una risposta certa, attraverso “*un criterio idoneo a contemperare le posizioni soggettive e le esigenze di autonomia dell'ordinamento sportivo, ma ha semplicemente modulato,*

---

<sup>772</sup> F. BLANDO, *Sanzioni sportive, sindacato giurisdizionale, responsabilità risarcitoria*, in *Danno e resp.*, 2011, 10, pp. 919 ss.; ID, *La Corte costituzionale individua lo sport come «formazione sociale» di dimensione internazionale (tutela giurisdizionale e tutela associativa alla ricerca di nuovi equilibri costituzionali del d.l. 220/2003 convertito nella l. 280/03)*, in *Giustiziasportiva.it*, n. 2, 2011, pp. 19 ss.

<sup>773</sup> L. GIACOMARDO, *Sanzioni disciplinari sportive e rapporti tra ordinamenti*, loc. cit., p. 154.

<sup>774</sup> M.R. SPASIANO, *op. ult. cit.*, p. 215.

*melius ridimensionato, le forme di tutela esperibili dinanzi al giudice amministrativo onde contenere l'incidenza nell'ordinamento sportivo del suo sindacato*<sup>775</sup>. La sentenza, dunque, non ha superato l'annoso problema del confine tra ciò che può essere giuridicamente rilevante e ciò che, invece, è indifferente per l'ordinamento generale, spostando solo il problema dalla tutela annullatoria a quella risarcitoria. Infatti, il giudice amministrativo sarà comunque chiamato a compiere le stesse difficili valutazioni, con l'unica differenza che non potrà più annullare le sanzioni, ma avrà solo un compito di tipo risarcitorio.

Per le ragioni fin qui esposte, appare evidente che, forse, “*dovendo necessariamente attenersi alla lettera ed alla ratio della norma in questione (riserva per presunta irrilevanza giuridico-economica delle questioni disciplinari), la Corte avrebbe potuto, più semplicemente, valutare la legittimità o meno di tale riserva e dichiarare la norma costituzionalmente legittima o meno (...), senza cercare necessariamente una soluzione (piuttosto «forzata») per salvare comunque la norma in questione*”<sup>776</sup>.

Del resto, per concludere, il Giudice delle leggi non ha tenuto conto di come la tutela risarcitoria possa essere considerata un “rimedio” più grave per l'ordinamento sportivo, stante il “carattere dannoso” del risarcimento dei danni per tutti gli interessi dell'intero sistema<sup>777</sup>, dalle casse federali sovvenzionate nella maggior parte dalla finanza pubblica, al mancato ripristino della legalità sportiva<sup>778</sup>.

---

<sup>775</sup> S. FANTINI, *op. ult. cit.*, p. 189.

<sup>776</sup> E. LUBRANO, *La Corte Costituzionale n. 49/11: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, in *Riv. Dir. ec. Sport.*, vol. VII, fasc. 1, 2011, p. 94.

<sup>777</sup> Per quanto riguarda il carattere “dannoso” del risarcimento del danno, anche se in materia di appalti, cfr. R. CAPONIGRO, *Annullamento dell'aggiudicazione ed effetti del contratto*, in *giustizia-amministrativa.it*.

<sup>778</sup> E. LUBRANO, *ult. op. cit.*, p. 95: “*la soluzione della tutela meramente risarcitoria risulta inadeguata a soddisfare gli interessi in gioco ed, anzi, si pone in termini negativi, con riferimento ai vari interessi contrapposti nelle questioni disciplinari sportive: e1) sia per i soggetti condannati in esito ai relativi procedimenti disciplinari, ai quali è preclusa la possibilità di ottenere la «demolizione» dei relativi provvedimenti, spesso lesivi anche, e soprattutto, dal punto di vista della dignità personale (insuscettibile di tutela mediante la mera forma risarcitoria), oltre che della sfera professionale, imprenditoriale ed economica; e2) sia per le Istituzioni dell'ordinamento sportivo (Federazioni sportive), le quali si trovano ad essere:*

Eppure il problema non era di ardua soluzione. La quale non poteva che passare dalla natura dell'atto comminatorio della sanzione.

Se, infatti, tale atto è qualificabile come provvedimento amministrativo, ogni norma di legge, diretta a escludere l'impugnazione e (l'eventuale) annullamento risulterebbe in frontale contrasto con l'art. 113 Cost., che impone che tutti i provvedimenti amministrativi debbano essere annullabili (e senza limitazione dei motivi di ricorso). Se, viceversa, si riteneva tale atto come espressione dell'autonomia privata (e del vincolo associativo che lega il tesserato alla federazione) risulterebbe parimenti incostituzionale il conferimento del potere risarcitorio al Giudice amministrativo: perché in quest'ultimo caso non si tratterebbe di risarcimento per lesione di interessi legittimi e neppure di possibile materia di giurisdizione esclusiva, dato che l'assenza di poteri procedurali escluderebbe che vi siano, in detta materia, i presupposti della giurisdizione esclusiva, ai sensi dell'art. 103, c. 1 Cost., così come pacificamente interpretati dalla stessa Corte Costituzionale (sentenza n. 204/2004, già citata).

#### **4.13 Le sanzioni disciplinari sportive, il riparto di giurisdizione, la domanda di risarcimento del danno alla luce della giurisprudenza successiva all'intervento della Consulta.**

Mentre in dottrina si sono registrati molti commenti negativi alla sentenza della Corte Costituzionale, la giurisprudenza sembra aver sostanzialmente preso atto della decisione della Consulta, facendola propria<sup>779</sup>.

Infatti, già con la sentenza n. 10304 dell'11 dicembre 2012, i giudici del TAR Lazio,

---

*e2a) esposte al rischio di condanna al risarcimento dei danni (ben più gravoso del semplice rischio di annullamento del provvedimento impugnato); e2b) impossibilitate ad impugnare esse stesse provvedimenti emanati dagli organi di Giustizia Sportiva del CONI aventi ad oggetto la riforma delle decisioni dei propri organi di giustizia federale; e3) sia per i componenti di tutti gli organismi di Giustizia Sportiva ad ogni livello, i quali corrono il rischio di vedersi condannati in prima persona (o di vedersi richiedere dalle relative Federazioni in rivalsa) a pagare il risarcimento dei danni determinati dall'emanazione dei provvedimenti emanati (sotto tale profilo, sarà quantomeno opportuno che tali soggetti stipolino un'assicurazione professionale per l'attività svolta come Giudice Sportivo)".*

<sup>779</sup> Cfr., *ex mutis*, Consiglio di Stato, sez. VI, 24 settembre 2012, n. 5065; Consiglio di Stato, sez. VI, 20 novembre 2013, n. 5514; TAR Lazio, sez. III-ter, 25 novembre 2013, n. 10158.

sez. III-*quater*, riprendendo una pronuncia del Consiglio di Stato, sez. VI, 24 gennaio 2012, n. 302, ricordavano come “*la stessa Corte costituzionale - nel dichiarare non fondata la questione relativa alla legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lett. b), e comma 2, d.l. n. 220 del 2003 - ha posto in rilievo che la mancata praticabilità della tutela impugnatoria non toglie che le situazioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo siano adeguatamente tutelabili innanzi al giudice amministrativo mediante la tutela risarcitoria. Il giudice delle leggi ha interpretato l’art. 1, d.l. n. 220 del 2003 in un’ottica costituzionalmente orientata, nel senso che - laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal C.O.N.I. abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l’ordinamento giuridico statale - la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell’atto, ma il conseguente risarcimento del danno, deve essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere.*”

*Ne consegue che, alla luce dei principi dettati dal giudice delle leggi, il giudice amministrativo può conoscere, nonostante la riserva a favore della “giustizia sportiva”, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione”.*

Tale statuizione è stata poi riconfermata dal Consiglio di Stato, sez. V, 22 dicembre 2014, n. 6244, ove i giudici di Palazzo Spada hanno ricordato che “*vengono riservate agli organi di giustizia interni dell’ordinamento sportivo le controversie inerenti all’osservanza delle norme dell’ordinamento sportivo ed ai comportamenti rilevanti sul piano disciplinare (cfr. Cons. St., Sez. VI, 20 novembre 2013, n. 5514; Id., 24 settembre 2012, n. 5065). Previsione quest’ultima che ha trovato l’avallo della Corte costituzionale con la sentenza n. 49 del 2011 che da un lato ha ritenuto preclusa la tutela demolitoria del G.A. ma dall’altro ha comunque fatta salva la giurisdizione di quest’ultimo sulle domande risarcitorie conseguenti alla violazione di interessi legittimi e diritti soggettivi*”

*connessi (in termini Cass. civ., sez. III, 2 marzo 2012, n. 3252, secondo cui rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la domanda con cui si chiede il risarcimento dei danni asseritamente cagionati dalla Figc per aver privato una società calcistica della possibilità di disputare il campionato di una serie superiore, indipendentemente dal fatto che l'azione risarcitoria sia stata promossa da soggetti affiliati, o non, alla Figc.; nel medesimo senso si era espressa Cass. civ., ord. 12 marzo 2009, n. 5973 in relazione alla tutela invocata da un soggetto non appartenente all'ordinamento sportivo)”.*

Non solo, ma tale impostazione troverebbe conferma anche con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 104 del 2010 che, oltre a modificare l'art. 3, d.l. 230/2003, all'art. 133, comma 1, lett. z), ha individuato la giurisdizione esclusiva del g.a. per: “*le controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ed escluse quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti*”.

Sembrava, quindi, pacifico che, quando vi era un ricorso avverso una sanzione inflitta da una federazione sportiva, la giustiziabilità della pretesa dinanzi agli organi di giurisdizione statale costituisse una questione di merito e non di giurisdizione<sup>780</sup>.

Tuttavia, sono sorti dei problemi per quanto riguarda la legittimazione del ricorso da parte di tifosi singoli e associati e non dalla società sportiva che tale sanzione aveva subito. Infatti, secondo il TAR Lazio, sez. III-*quater*, 28 giugno 2012, n. 5985 ha ritenuto che il giudizio risarcitorio esuli dalla giurisdizione del giudice amministrativo, per rientrare questa volta nella giurisdizione del giudice ordinario, allorchè nessuno dei ricorrenti rivesta lo status di tesserato.

Con la sentenza n. 5998, però, la VI sezione del Consiglio di Stato<sup>781</sup> ha riformato la sentenza del TAR Lazio, affermando la giurisdizione del giudice amministrativo ai

---

<sup>780</sup> Cfr. sentenza Corte di Cassazione, Sez. Unite, 24 luglio 2013, n. 17929.

<sup>781</sup> Sentenza Consiglio di Stato, sez. VI, 27 novembre 2012, n. 5998.

sensi dell'art. 3 della l. 17 ottobre 2003 n. 280 in tema di risarcimento del danno e così escludendo che, nella specie, sussistesse la giurisdizione del giudice ordinario.

Prima di soffermarsi sulla costruzione logico-giuridica della pronuncia, val la pena richiamare la fattispecie sottoposta al giudice amministrativo, poiché già nei fatti si può evidenziare una particolare problematica fra quelle affrontate dalla sentenza. Infatti, il ricorso davanti al TAR Lazio è stato promosso da due associazioni di cittadini, Comitato Taranto Futura e Associazione Tarantovola.it, che, per quanto sostenitori dell'associazione sportiva Taranto Calcio s.r.l., non sono sicuramente soggetti direttamente riconducibili all'“ordinamento sportivo”. Oggetto del ricorso, per quanto viene riportato in fatto nelle due sentenze, è l'impugnazione del provvedimento di penalizzazione di sei punti, da detrarre dalla classifica del campionato di calcio 2011-2012, irrogato dalla FIGC all'associazione sportiva Taranto Calcio per il ritardo nel pagamento di stipendi ed emolumenti ai lavoratori dipendenti, nonché la domanda di risarcimento del danno.

A fronte di tali domande, il TAR Lazio ha ritenuto la carenza assoluta di giurisdizione in ordine alla domanda di annullamento della sanzione sportiva, sulla base dell'art. 2 della l. 280/03 così come interpretata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 49 del 2011<sup>782</sup>, mentre, per la domanda risarcitoria, sul presupposto che i ricorrenti fossero «tifosi, singoli e associati», ha concluso nel ritenere giurisdizionalmente competente il giudice ordinario, poiché i ricorrenti non rivestivano lo *status* di tesserati, escludendo così l'applicazione della l. 280 del 2003.

---

<sup>782</sup> Per un'analisi della sentenza della Consulta si vedano: A. DE SILVESTRI, *La Corte costituzionale “azzoppa” il diritto d'azione dei tesserati e delle affiliate*, loc. cit.; G. FACCI, *Il risarcimento del danno come punto di bilanciamento tra il controverso principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e l'art. 24 Cost.*, in *Resp. civ. prev.*, 2011, n. 6, p. 417 ss.; A.E. BASILICO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto ad agire in giudizio: una tutela dimezzata?*, loc. cit., p. 733; E. LUBRANO, *La Corte costituzionale n.49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, loc. cit., p. 63 ss.; F. PAVONI, *La Corte costituzionale esclude il giudizio di annullamento sulle sanzioni disciplinari sportive*, in *Resp. civ. prev.*, 2011, n. 10, p. 2003 ss.; S. FELICETTI-M.R. SAN GIORGIO, *Ordinamento sportivo e giudice amministrativo*, in *Corr. giur.*, 2011, n. 5, pp. 696 ss.

Il Consiglio di Stato, chiamato a riesaminare la decisione, conferma la sentenza del giudice di primo grado nella parte relativa alla domanda di annullamento del provvedimento sanzionatorio, mentre accoglie l'appello, ritenendo la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo per quel che concerne la domanda di risarcimento del danno. Quest'ultima statuizione, a detta del Giudice di secondo grado, trova anche conferma in alcune sentenze della Corte di Cassazione a Sezioni Unite, nelle quali la Corte ha riconosciuto che *“la domanda di risarcimento del danno scaturito da provvedimenti asseritamente illegittimi adottati dalla Federazione Italiana Gioco Calcio è devoluta al giudice amministrativo indipendentemente dall'essere o meno il ricorrente associato ad essa”*<sup>783</sup>. Tuttavia, la Corte di Cassazione si era pronunciata prima della sentenza della Corte Costituzionale n. 49/11 ed aveva quindi giustificato tale decisione considerando che la tutela risarcitoria dovesse trovare *“sede nel medesimo alveo giurisdizionale in cui si colloca la tutela in forma specifica a carattere demolitorio”*. Ora, con la sentenza della Consulta *supra* richiamata, il giudice amministrativo non ha più poteri annullatori nei confronti delle sanzioni disciplinari inferte dall'ordinamento sportivo e, dunque, non pare più attuale il riferimento ai precedenti della Corte di Cassazione. Nonostante ciò, però, si ritrova analogo principio nella l. n. 280 del 2003. Infatti, tale normativa deve essere applicata a prescindere dalla posizione giuridica vantata dal ricorrente, dunque, sarebbe ininfluenza che chi promuove l'azione faccia o meno parte dell'“ordinamento” sportivo. Vi è, viceversa, giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulla domanda di risarcimento del danno ogni qual volta vi sia un provvedimento sanzionatorio da parte degli organi sportivi che vada a ledere interessi legittimi o diritti soggettivi<sup>784</sup>. Dunque nel momento in cui il provvedimento produce effetti nell'ambito dell'ordinamento generale, il soggetto leso, anche se terzo rispetto al provvedimento, può adire solo il giudice amministrativo. Di conseguenza la giurisdizione non si fonda su elementi soggettivi, ma oggettivi, e cioè sul tipo di provvedimento da

---

<sup>783</sup> Cfr. Corte di Cassazione, Sez. unite, 21 novembre 2010, n. 23598.

<sup>784</sup> G. VIDIRI, *Autonomia dell'ordinamento sportivo: natura privata delle federazioni e riparto della giurisdizione*, in *Giust. Civ.*, 2011, p. 1770.

impugnare; il che comporta che non sia conforme alla normativa vigente la decisione del TAR Lazio, che ha viceversa individuato come *discrimen* (sia pure in materia risarcitoria) lo status del ricorrente e così la sua appartenenza o meno all'“ordinamento” sportivo<sup>785</sup>.

Il riesame operato dal Consiglio di Stato chiarisce e definisce i confini della giurisdizione, riprendendo la logica ricostruttiva della Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 49 del 2011. Qualsiasi domanda di risarcimento del danno, che scaturisca da una sanzione sportiva, rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo<sup>786</sup>, al quale sarà demandato di verificare la posizione del ricorrente rispetto alla stessa sanzione e così di verificare, prima di analizzare il merito della domanda, se lo stesso, in quanto terzo, rispetto al provvedimento impugnato, vanta un interesse qualificato che lo legittimi alla domanda di risarcimento.

Si tratta, dunque, di un problema di legittimazione<sup>787</sup>, che non deriva dallo *status* del ricorrente (appartenere o meno all'ordinamento sportivo), quanto dall'interesse qualificato che può vantare nei confronti dell'autorità che ha irrogato la sanzione. La sanzione disciplinare è sicuramente un provvedimento amministrativo e come tale impone di verificare se i suoi effetti ricadano al di là del destinatario diretto e giustificano l'azione giudiziale di chi ne rimane indirettamente coinvolto. In altri termini, si tratta della ben nota problematica dell'interesse qualificato.

Quanto a tale problematica, cioè alla legittimazione dei terzi, è utile ricordare come lo stesso Giudice amministrativo si sia già pronunciato rispetto a un caso molto simile a quello in esame. Si tratta del ricorso proposto dall'Associazione “Giulemanidallajuve”, composta da associati, azionisti, tifosi e simpatizzanti della Juventus F.C. S.p.a contro il

---

<sup>785</sup> Lo stesso Consiglio di Stato aveva già ricordato nella sentenza, sez. VI, 24 gennaio 2012, n. 302, che poiché la giurisdizione si radica «*avendo riguardo alla sola natura (“disciplinare”) del provvedimento in contestazione*» non si deve tener «*conto dello status del ricorrente, e della sua appartenenza o meno*» all'ordinamento sportivo.

<sup>786</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. III-ter, 16 gennaio 2013, n. 392, in *Foro amm. TAR*, 1, p. 164.

<sup>787</sup> Sulla legittimazione al ricorso nel processo amministrativo cfr. A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2013, p. 194 ss.; C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Rimini, 2012; F.G. SCOCA, *Giustizia amministrativa*, Torino, 2011, p. 225 ss.; C.E. GALLO, *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, 2010, p. 80 ss.

lodo arbitrale del 27/10/06 della CCAS del CONI che, riconoscendo in capo alla Juventus una responsabilità diretta, aveva confermato la maggior parte delle sanzioni irrogate dalla Corte federale della FIGC.

Prima il TAR Lazio (sentenza 15 maggio 2008, n. 5492), poi il Consiglio di Stato (sentenza 8 febbraio 2011, n. 831), si sono così pronunciati su un'impugnazione avverso una sanzione disciplinare proposta da *“terzi, e non dalla società direttamente interessata, che», invece, «ne ha accettato la decisione”*. Infatti, la società Juventus spa aveva prestato acquiescenza e, già con sentenza n. 7909 del 1 settembre 2006, il TAR Lazio aveva ritenuto inammissibile per carenza di legittimazione il ricorso proposto da alcuni azionisti della Juventus Football Club spa, sulla base dell'affermazione che la qualità di socio non è idonea ad individuare una posizione giuridica differenziata da quella della società, in presenza di atti lesivi degli interessi sociali. Ed è interessante ricordare come lo stesso Consiglio di Stato, nel successivo giudizio d'appello, abbia sottolineato come *“i tifosi simpatizzanti costituiscono una categoria che, a maggior ragione rispetto agli azionisti, non può costituire un ente esponenziale al solo scopo di impugnare in sede giurisdizionale l'atto che leda la società di riferimento. Essi, per definizione, non sono lesi dal medesimo atto, né sotto il profilo patrimoniale, né sotto quello non patrimoniale, e neppure possono assumere iniziative processuali tendenti a vanificare le determinazioni della società”*.

Dunque, sembra indiscutibile l'inquadramento delle tifoserie al fine di escludere la loro legittimazione. Lo stesso TAR Lazio, con sentenza in data 19 marzo 2008, n. 2774, aveva rimarcato la particolarità della natura del rapporto disciplinare che, essendo espressione di una potestà punitiva, *“configura un rapporto necessariamente bilaterale, intercorrente tra ente procedente e soggetto incolpato”*.

Il che risponde alla concezione tradizionale, in tema di atti sanzionatori (rispetto ai quali normalmente non sono configurabili “terzi” interessati o controinteressati, comunque legittimati a contestare la sanzione o la mancata applicazione della stessa). Ma l'ordinamento (generale) ha subito notevoli cambiamenti in tema di legittimazione a

ricorrere nel processo amministrativo, consentendo un sempre più ampio ingresso a soggetti “terzi”, che dimostrino di essere titolari di una vera e propria posizione giuridica soggettiva, normalmente di interesse legittimo, ovvero di un interesse collettivo e, talvolta, persino di un interesse diffuso.

Basti considerare la legittimazione ormai riconosciuta, nei confronti dell’Antitrust, agli operatori di mercato che lamentino la mancata applicazione di provvedimenti repressivi a carico di propri concorrenti, in caso di operazioni di concentrazione ritenute non consentite<sup>788</sup>. In questo caso, assimilabile a quello dell’esercizio o del mancato esercizio del potere sanzionatorio, la proiezione processuale della fattispecie va ben oltre il rapporto «necessariamente bilaterale» fra Autorità titolare del potere sanzionatorio e soggetto che tale potere subisce o può subire.

Analoga evoluzione si registra nella tutela di interessi collettivi e diffusi<sup>789</sup>.

Sarebbe toccato dunque alla Associazione Tarantovola.it e al Comitato Taranto Futura cercare di provare la propria posizione di interesse qualificato (e, dunque, di interesse personale, attuale e differenziato) ed eventualmente la titolarità di un interesse collettivo, ai sensi dell’art. 27 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, che riguarda le associazioni di promozione sociale e che riconosce alle stesse la legittimazione a ricorrere davanti alla giustizia amministrativa ogni qual volta vi sia una lesione dell’interesse collettivo perseguito dall’associazione.

Non può, comunque, non tenersi conto che anche l’Associazione Taranto Calcio, pur non essendosi costituita nel giudizio che ha dato luogo alla sentenza in commento, aveva proposto un ricorso autonomo, avente lo stesso oggetto del ricorso proposto dalle associazioni di tifoserie, che è stato dichiarato inammissibile sulla domanda di annullamento ed è stato respinto nel merito sulla richiesta di risarcimento del danno.

---

<sup>788</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 23 luglio 2009, n. 4597; Consiglio di Stato, sez. VI, 9 giugno 2008, n. 2761; TAR Lazio, sez. I, 20 gennaio 2010, n. 628.

<sup>789</sup> Sull’intera problematica cfr., da ultimo, C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Rimini, 2012.

Infatti, per l'esercizio dell'azione di risarcimento del danno *ex art. 30 c.p.a.* si applica il principio dell'onere della prova previsto dagli artt. 64, comma 1, c.p.a. e 2697 c.c. L'Associazione Calcio, non solo non aveva dato la prova, ma non aveva nemmeno impugnato davanti al giudice sportivo la decisione che le ha inflitto due punti di penalizzazione e aveva rinunciato al ricorso proposto dinanzi al TNAS per gli altri 4 punti di penalizzazione. Per tali motivi, il TAR Lazio con sentenza del 3 agosto 2012, poi confermata anche dallo stesso Consiglio di Stato<sup>790</sup>, ha ritenuto, ai sensi dell'art. 1227 c.c.<sup>791</sup> insussistente ogni responsabilità dell'amministrazione, poiché il danno avrebbe potuto essere contenuto o evitato con una diligente cura, anche solo giudiziale<sup>792</sup> da parte della ricorrente.

In tale quadro, e senza anticipare le prossime valutazioni della giurisprudenza amministrativa, appare problematico un esito favorevole del giudizio rimesso al TAR Lazio, anche se le Associazioni potranno avere altre strade giudiziali da percorrere, a seconda del collegamento sussistente fra dette associazioni e la società sportiva, in sede diversa da quella di giurisdizione amministrativa, senza un coinvolgimento della FIGC.

In conclusione, tali sentenze sembrano perfettamente in linea con i principi della Corte Costituzionale. Ma proprio per questa loro conformità non esauriscono tutte le problematiche, ma anzi lasciano insuperati tutti i problemi che la stessa Corte Costituzionale non ha affrontato<sup>793</sup>.

Né le problematiche possono considerarsi superate dalle due ordinanze con cui il Tribunale di primo grado<sup>794</sup> e la Corte di giustizia<sup>795</sup> hanno respinto il ricorso di

---

<sup>790</sup> Consiglio di Stato, sezione IV, 20 giugno 2013, n. 3368.

<sup>791</sup> Vige, infatti, *ex art. 30, comma 3, c.p.a.* un onere rafforzato di diligenza in capo al destinatario del provvedimento, che è stato interpretato dal Consiglio di Stato St., ad. Plen., 23 marzo 2011, n. 3, in *Corr. giur.*, 2011, p. 979 ss., nel senso che, nonostante sia venuta meno la pregiudiziale di rito, tuttavia il comportamento di colui che lamenta un danno deve essere valutato sia ai sensi dell'art. 1227 c.c. sia del principio di buona fede.

<sup>792</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 13 luglio 2010, n. 4522.

<sup>793</sup> Cfr. in questo capitolo, paragrafo 4.12.

<sup>794</sup> Cfr. Tribunale UE, ordinanza motivata, causa T-476/13, 19 novembre 2013, *Associazione sportiva Taranto calcio Srl in liquidazione c. Repubblica italiana*.

<sup>795</sup> Cfr. Corte di giustizia, ordinanza, causa C-11/14P, 30 aprile 2014, *Associazione sportiva Taranto calcio Srl in liquidazione c. Repubblica italiana*.

annullamento e il ricorso per risarcimento dei danni proposto dall'Associazione sportiva Taranto Calcio srl in liquidazione. Infatti tali ordinanze si basano su un'incompetenza degli organi giurisdizionali dell'Unione europea che, però, non riguarda il merito della controversia. Così la Corte di giustizia, nella propria ordinanza, riprendendo quanto già affermato dal Tribunale, ha affermato che giustamente *“il Tribunale ha ricordato di essere competente – in applicazione dell’articolo 256 TFUE, come precisato dall’articolo 51 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea e dall’articolo 1 dell’allegato I di quest’ultimo – a conoscere dei ricorsi proposti ai sensi dell’articolo 263 TFUE solamente quando siano diretti contro gli atti delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell’Unione europea”*.

Non solo, ma anche per quanto riguarda la domanda di risarcimento del danno *“il Tribunale ha altresì ricordato che, in forza delle medesime disposizioni, in materia di responsabilità extracontrattuale esso è competente a conoscere unicamente dei ricorsi proposti ai sensi degli articoli 268 TFUE, 340, secondo e terzo comma, TFUE nonché 188, secondo comma, EA e volti ad ottenere il risarcimento dei danni causati dalle istituzioni, dagli organi o organismi dell’Unione o dai loro agenti nell’esercizio delle rispettive funzioni”*. Per le suddette ragioni gli organi di giustizia europea non hanno potuto esaminare gli elementi di fatto e di diritto a loro sottoposti al fine di stabilire la fondatezza del ricorso.

Diverso, forse, sarebbe stato l'esito se, anziché operare un ricorso diretto, quanto si fosse sollevato rinvio pregiudiziale da parte del TAR Lazio o del Consiglio di Stato.

Tuttavia, il percorso per arrivare a un rinvio pregiudiziale sulle sanzioni disciplinari inflitte dall'“ordinamento sportivo” appare ancora lungo. Infatti, in una recente pronuncia dello scorso 14 aprile 2016, n. 4391, il TAR Lazio, sez. III -ter ha ritenuto che non fosse ravvisabile il contrasto tra l'interpretazione costituzionalmente orientata, fornita dalla Consulta con la sentenza n. 49/2011, e i diritti all'effettività della tutela giurisdizionale desumibili dall'ordinamento europeo (questione invocata anche quale parametro di legittimità costituzionale, ex art. 117, comma 1 Cost.). Secondo il TAR *“la*

*stessa giurisprudenza richiamata dal ricorrente (Corte di Giustizia UE sent. 13 maggio 2007 in causa C-432/05), nell'affermare che il principio di tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale di diritto comunitario che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, specifica che «spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario» (punto 39 della sentenza della Corte di Giustizia del 13 maggio 2007 citata) potendosi ritenere la violazione di tale principio solo ove emerga «dall'economia dell'ordinamento giuridico nazionale... che non esiste alcun mezzo di gravame che permette, anche in via incidentale, di garantire il rispetto dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario» (punto 41 della predetta sentenza; nello stesso senso Corte di Giustizia UE sent. 18 marzo 2010 in causa C/317 punto 47 della motivazione; Corte di Giustizia UE sent. 15 aprile 2008, causa C-268/06, punti 44 e 45).*

*Nella fattispecie, la garanzia di effettività della tutela giurisdizionale, come postulata dalla normativa comunitaria, deve essere ritenuta sussistente alla luce di quanto evidenziato dalla sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale che, in virtù della tutela risarcitoria esperibile nella fattispecie, ha escluso la violazione dell'art. 24 Cost., costituente parametro di legittimità del tutto coerente e omogeneo – per contenuto – rispetto a quelli di matrice comunitaria”.*

Non solo, ma secondo i giudici del TAR non vi sarebbero nemmeno i presupposti per un nuovo rinvio in Corte Costituzionale per violazione degli artt. 103 e 113 Cost. e degli artt. 101, 102, 104, 106, 108 e 111 Cost. Infatti, per quanto riguarda gli artt. 103 e 113 Cost., i giudici hanno ritenuto che la Corte si fosse già pronunciata e, “*nell’ottica del “non irragionevole bilanciamento di interessi” di cui si è dato atto, ha escluso la violazione di tali norme proprio sulla base di quella analisi “sistematica” degli artt. 24,*

*103 e 113 Cost. specificamente riferita al profilo dell'effettività della tutela giurisdizionale". In relazione, invece, agli artt. 101, 102, 104, 106, 108 e 111 Cost. il TAR ha "evidenziato che le norme in esame non sono applicabili agli organi di giustizia sportiva i quali non hanno natura giurisdizionale e, secondo la sentenza n. 49/2011, sono competenti a valutare solo questioni giuridicamente non rilevanti per l'ordinamento statale (e non già, come prospettato nel ricorso per motivi aggiunti a pag. 15, diritti soggettivi od interessi legittimi); laddove, invece, il provvedimento degli organi di giustizia sportiva coinvolga anche situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale subentra la tutela giurisdizionale (seppure solo risarcitoria) del giudice amministrativo al quale sono sicuramente riferibili i parametri costituzionali di cui sopra".*

Se, dunque, gli organi di giustizia sportiva si pongono al di fuori del circuito giurisdizionale costituzionalmente disegnato, non si comprende come possano sindacare su situazioni giuridiche tutelate dall'ordinamento generale. Sottraendo al giudice dello Stato –nella lettura della Corte– il pieno esercizio dei propri poteri giurisdizionali, né come, non essendo veri e propri «giudici», così come descritti dalla Costituzione, si possa negare il pieno, sostanziale ed effettivo accesso alla giustizia statale con conseguente violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost. da intendersi in senso complessivo e unitario e non nella interpretazione «ritagliata» fatta propria dalla Corte Costituzionale.

Tali dubbi riprendono quanto già paventato dal Consiglio di Stato nella sentenza del 25 novembre 2008, n. 5782. Infatti, la Corte Costituzionale nel fare proprio quanto già espresso in tale decisione dai giudici di Palazzo Spada, per quanto riguarda la tutela risarcitoria, non ha preso in considerazione la parte in cui emergeva che da tale ricostruzione si profilavano dubbi di incompatibilità circa l'omessa previsione legislativa di una tutela giurisdizionale di tipo ripristinatorio. Dalla lettura della sentenza del Consiglio di Stato sembra intendersi che i giudici si aspettassero una pronuncia additiva

dalla Corte Costituzionale, non potendo gli stessi procedere a colmare la lacuna senza possibili censure di esorbitanza del potere giurisdizionale<sup>796</sup>.

Appare dunque in modo evidente che i problemi sollevati fin dalle prime pagine non siano ancora risolti. Tuttavia, da quanto fin ora esposto risulta chiaro che il problema dell'indipendenza o meno dell'ordinamento sportivo non si basa sul concetto di ordinamento, infatti, se qualificare il mondo sportivo come ordinamento o no risulta un problema tutto sommato secondario e prevalentemente nominalistico.

La vera questione è se siano o meno tutelati dalla giustizia sportiva i diritti costituzionalmente garantiti. In altri termini, se lo sportivo, o per meglio dire, se il soggetto appartenente all'ordinamento sportivo, in quanto tale, debba rinunciare a quanto a lui garantito, come cittadino, dalla Costituzione.

Del resto è lo stesso TAR Lazio, sez. III-*quater*, che, nella sentenza del 9 marzo 2016, n. 3055, in materia di sanzioni disciplinari sportive, ha riconosciuto che “*i provvedimenti impugnati hanno determinato la lesione del diritto di difesa (art. 24 Cost) che non appartiene, per precetto costituzionale, alla categoria dei diritti disponibili*”.

Infatti, spingendosi fino ad analizzare in via incidentale il procedimento sportivo, pur riconoscendo la celerità dello stesso, il TAR ha sottolineato come la procedura pur apparendo rispettosa “*delle norme sul procedimento disciplinare di cui al Regolamento giurisdizionale (cfr. art. 18), non ha giovato ad una compiuta valutazione dei fatti e alla fondamentale acquisizione di prove, avuto riguardo pure alla natura delle infrazioni commesse che, riconnesse al dovere di mantenere una condotta conforme ai principi di lealtà e probità sportiva previsti dall'art. 19 del Regolamento di Affiliazione e Tesseramento, avrebbero però consentito l'irrogazione di una sanzione più proporzionata rispetto ai fatti avvenuti, pure considerata l'aggravante in entrambi ritenuta presente, con conseguenza che tali osservazioni consentono di ritenere sussistente anche l'elemento soggettivo della domanda risarcitoria*”.

---

<sup>796</sup> A. PALMIERI, *Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la consulta crea un ibrido*, loc. cit., p. 196.

Nel caso di specie il TAR, infatti, ritenendo che nel procedimento sportivo vi sia stato un “*metodo scorretto di acquisizione delle prove*” e un “*indifferenza per principi elementari di diritto processuale*”, ha condannato a titolo di risarcimento del danno la Federazione Italiana di pallavolo in favore dell’atleta sanzionato: “*per le superiori considerazioni il ricorso va accolto e per l’effetto valutata l’illegittimità dei provvedimenti impugnati la Federazione di Pallavolo va condannata al pagamento di euro 208.500,00 a favore della ricorrente Greta Cicolari a titolo di risarcimento del danno*”<sup>797</sup>.

Proprio in quest’ultima decisione si riscontrano tutti i problemi e le contraddittorietà rilevate dopo la sentenza della Corte Costituzionale. Infatti, pur essendo stati dichiarati illegittimi, gli atti della Federazione continuano a produrre i propri effetti, manifestando così un evidente contrasto tra quanto statuito dalla giustizia sportiva e quanto deciso dalla giustizia statale. Non solo. Infatti, la condanna pecuniaria, cui è stata assoggettata la federazione (per euro 208.500,00) risulta essere sicuramente un’ingerenza più pesante e onerosa per il mondo sportivo rispetto alla semplice tutela annullatoria, che avrebbe semplicemente portato all’annullamento degli atti impugnati.

#### **4.14 Il nuovo Codice di “giustizia sportiva”.**

La problematica che emerge nei paragrafi precedenti non è superata, ma al più attenuata, dall’emanazione del nuovo Codice di giustizia sportiva.

Infatti, con la deliberazione n. 1518 del 15 luglio 2014, il Consiglio Nazionale del CONI ha approvato il nuovo Codice della Giustizia Sportiva, segnando il punto di arrivo

---

<sup>797</sup> In fatto, la pallavolista aveva adito il giudice amministrativo per il risarcimento del danno a fronte della decisione n. 16/2014 prot. N. 00179 dell’Alta Corte di Giustizia Sportiva del CONI con la quale è stata dichiarata l’inammissibilità del ricorso avverso la decisione della Corte Federale FIPAV di cui al C.U. n. 2 del 20 febbraio 2014 a sua volta confermativa della sanzione di sospensione da ogni attività federale per mesi sei a carico della stessa, nonché di tutti gli atti presupposti. In particolare, tra le varie voci risarcitorie, la ricorrente fondava la propria richiesta di risarcimento dei danni sulla risoluzione del contratto quadriennale (dal 1 gennaio 2013 al 31 dicembre 2016) con la Federazione che prevedeva il pagamento di un’indennità fissa per preparazione ed allenamento di Euro 10.000,00. Tale contratto era stato risolto proprio dalla stessa Federazione a seguito e in conseguenza della sanzione impugnata.

di un percorso di riforma iniziato nel dicembre 2013 con l'approvazione da parte della Giunta e del Consiglio Nazionale del CONI di alcune modifiche statutarie<sup>798</sup>. Erano stati, infatti, inseriti nello Statuto i nuovi artt. 12, 12 *bis* e 12 *ter* dove erano state individuate le linee essenziali della riforma alle quali si sarebbe dovuta attenere la commissione consultiva incaricata della redazione del nuovo "Testo Unico di Giustizia sportiva". Proprio l'unicità è il punto di svolta rispetto al passato, poiché prima vi erano state solo linee guida, senza mai l'imposizione di una revisione dei procedimenti federali. L'obiettivo raggiunto con la deliberazione del 2014 è stato, dunque, quello di varare un codice valido per tutte le federazioni, in modo tale che in un unico testo normativo siano regolati sia i procedimenti di competenza del CONI sia quelli di competenza endofederale, così da dare attuazione al c.d. decreto Pescante, che impone al CONI di prevedere "*criteri e modalità per l'esercizio dei controlli sulle federazioni*" e di adeguare i procedimenti sportivi ai canoni del giusto processo. Infatti, se da un lato già il d.lgs. 15/2004 aveva inserito nell'art. 7, comma 2, d.lgs. 242/1999 e successive modifiche e

---

<sup>798</sup> Il 18 dicembre 2013 la Giunta Nazionale del CONI, presieduta da Giovanni Malagò, ha approvato il progetto del nuovo sistema di Giustizia Sportiva. La riforma approvata definitivamente l'11 giugno 2014 dal 234° Consiglio Nazionale del CONI ha rispettato i tempi previsti dalla *roadmap*: I) 18 dicembre 2013 – la Giunta Nazionale ha approvato le modifiche statutarie e proposto nuova commissione ex art. 13-*ter*; II) 19 dicembre 2013 – il Consiglio Nazionale ha approvato gli atti della Giunta; III) tali modifiche sono state poi approvate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri; VI) Tra gennaio e marzo 2014 vi è stato l'insediamento della Commissione Codice di Giustizia Sportiva, la nomina degli Organi di Giustizia sportiva, il Regolamento del Collegio di Garanzia e la Procura Generale dello Sport, nonché la Disciplina transitoria; V) aprile 2014: insediamento del Collegio di Garanzia e della Procura Generale dello Sport; VI) maggio 2014: è stato approvato il Codice di giustizia sportiva; VII) Adeguamento degli Statuti Federali e entrata in vigore della riforma nella stagione 2014/2015.

Il punto VII nell'originaria ambizione del CONI non era previsto. Infatti, il regolamento di giustizia sportiva avrebbe dovuto sostituire del tutto i regolamenti delle singole federazioni senza alcuna necessità di adeguamento da parte degli ordinamenti federali. Tale impostazione, però, ha incontrato la netta opposizione dell'allora Presidente della Federcalcio che, con comunicato ufficiale del 19 dicembre 2013, aveva manifestato alcune perplessità sulle opportunità per la FIGC

Infatti, per il definitivo completamento della riforma si è dovuto attendere il recepimento del Codice negli Statuti e nei Regolamenti della giustizia delle singole federazioni. Nel caso della Federcalcio il Codice del CONI è stato recepito mediante adozione di un nuovo Codice di Giustizia sportiva federale, adottato con decreto 30 luglio 2014 del commissario *ad acta* e approvato con deliberazione del Presidente del CONI del 31 luglio 2014, n. 112/52.

integrazioni<sup>799</sup>, la lettera h-*bis*, che indica i principi a cui dovevano uniformarsi “*i criteri generali dei procedimenti di giustizia sportiva*” delle federazioni al giusto processo, dall’altro lato non era mai stata attuata una omogeneizzazione procedurale di detti procedimenti<sup>800</sup>.

Tuttavia, ancora una volta, anche tale riforma interna al mondo dello sport, è stata condotta attraverso il difficile compito di trovare un bilanciamento tra la domanda di autonomia delle federazioni e la spinta del CONI verso una legalità sportiva. Il peso della c.d. autonomia lo si ritrova, infatti, nell’astensione dall’intervenire nella definizione dei comportamenti rilevanti e irrilevanti sul piano disciplinare e nel garantire, mediante l’esclusione del sindacato nel merito da parte degli organi istituiti presso il CONI, una maggior stabilità alle decisioni dei giudici endofederali. Dall’altro lato, però, con l’entrata in vigore del nuovo Codice viene ridimensionata l’autonomia normativa delle federazioni e vengono costruiti dei meccanismi di controllo esterno sul funzionamento degli organi di giustizia endofederale.

Un bilanciamento, dunque, che è stato effettuato tra il concetto di autonomia del diritto sportivo come riconoscimento alle federazioni sportive nazionali di poter emanare norme interne per l’ordinato svolgimento delle competizioni sportive e il diritto degli organi di giustizia

In particolare, il capo I del titolo I del nuovo Codice di Giustizia Sportiva è dedicato ai “*principi del processo sportivo*”. Sicuramente l’enumerazione dettagliata dei principi non è una novità per l’ordinamento italiano e la scelta compiuta dai *conditores* è stata in parte influenzata dal d.lgs. 2 luglio 2010 n. 104, il codice del processo amministrativo, dove agli artt. da 1 a 3 sono enumerati i principi su cui si basa il processo amministrativo (dal

---

<sup>799</sup> Si tratta del d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15 di modifica del d.lgs. n. 242/1999. Un primo tentativo di attuazione di tale decreto era avvenuto già nel 2007 con l’introduzione dei Principi di giustizia sportiva, poi modificati nel 2010 e portati all’interno dell’ultima riforma del 2014. Per quanto riguarda in generale il d.lgs. n. 15/2004 cfr. G. NAPOLITANO, *Sport*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, VI, pp. 5678 ss.; ID., *L’adeguamento del regime giuridico del CONI e delle federazioni sportive*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2004, pp. 353 ss.

<sup>800</sup> Un’uniformazione, dunque, dei regolamenti di giustizia di tutte le federazioni al medesimo modello organizzativo e funzionale imposto dal CONI.

principio di effettività a quelli del giusto processo *ex art. 111, 1 comma, Cost.*, della parità delle armi e del contraddittorio, nonché della garanzia della motivazione dei provvedimenti e della ragionevole durata del processo). Non solo. Infatti, i principi previsti nel capo I del Codice di giustizia sportiva si riallacciano ad un'esperienza costituzionale ed europea: numerosi sono dunque gli esempi di nuove codificazioni in materia processuale le cui prime norme esordiscono con la enumerazione dei principi generali del processo.

In particolare si può pensare al nuovo codice di procedura civile svizzero, il primo codice unico processuale per tutti i cantoni elvetici, infatti tale tecnica ben si presta a rendere omogenee normative diverse, così come lo sono le norme tecniche delle diverse federazioni. Del resto quando si parla di “giusto processo” – concretizzato ed articolato in una serie di garanzie relative ai singoli istituti processuali ed improntato in particolare alla tutela del contraddittorio e alla parità delle armi – non può non venire alla mente l'archetipo costituzionale del processo *ex art. 111 Cost.*, il quale, a sua volta, ha preso forma dalle garanzie già riconosciute nell'art. 6 CEDU così come interpretato dalla Corte EDU e ribadite a livello di Unione europea all'interno dell'art. 47 della Carte dei diritti fondamentali, la c.d. Carta di Nizza del 7 dicembre 2000. Il “giusto processo” è stato così inserito nel Codice di Giustizia sportiva così come introdotto nell'ordinamento costituzionale dello Stato ossia come un processo necessariamente caratterizzato dal contraddittorio, dalla parità delle parti, dalla terzietà ed imparzialità del giudice, oltre che alla ragionevole durata del processo.

L'entrata in vigore del nuovo Codice fornisce strumenti di tutela, che potrebbero attenuare le esigenze di accedere alla giurisdizione statale ordinaria e amministrativa. E tuttavia si tratta al più di una constatazione di mero fatto, che non supera le problematiche dei rapporti tra giustizia sportiva e tutela giurisdizionale –anche per le più ampie garanzie di sicura terzietà e indipendenza degli organi giudicanti–, sicché rimangono aperte le problematiche emerse nei paragrafi che precedono.

E non pare fuor di luogo evidenziare che il recepimento del nuovo Codice di giustizia sportiva da parte delle federazioni è di per sé significativo della mancanza di una formale e sostanziale omogeneizzazione della giustizia sportiva. In altri termini si riscontrano principi comuni a tutte le federazioni che però vengono recepiti con quella discrezionalità applicativa che potrebbe rendere diversi fra di loro i procedimenti di giustizia delle diverse federazioni.

A mero titolo esemplificativo basterà citare il codice di giustizia della FIGC che all'art.1 si preoccupa di armonizzare il codice con le altre fonti normative (compito non assolto dal nuovo codice) e testualmente riconosce *“Il presente Codice di giustizia sportiva della FIGC (d'ora in poi Codice) è adottato in conformità alle norme dell'ordinamento statale, allo Statuto, ai Principi di giustizia sportiva e al Codice della giustizia sportiva del CONI, alle norme della FIFA e dell'UEFA”*, ma nel contempo afferma *“Fermo restando quanto previsto dall'art. 39 del Codice di giustizia sportiva del CONI, è fatta salva l'autonomia dell'ordinamento federale nella qualificazione dei fatti ai fini disciplinari e degli organi di giustizia sportiva nella definizione dei giudizi, indipendentemente dai procedimenti innanzi alla autorità giudiziaria ordinaria”*.

L'art. 1 quindi da un lato riconosce il dovere di osservanza dell'ordinamento statale, ma dall'altro arriva a negare la valenza di tale ordinamento, escludendo qualsiasi efficacia e rilevanza alla giustizia statale. Del resto proprio l'art. 39, citato nell'art. 1, ha preso le distanze dalla giustizia statale, là dove afferma: *“gli organi di giustizia non sono soggetti all'autorità di altra sentenza, che non costituisca cosa giudicata tra le stesse parti; essi conoscono di ogni questione pregiudiziale o incidentale, pur quando riservata per legge all'Autorità giudiziaria, la cui risoluzione sia rilevante per pronunciare sull'oggetto della domanda, incluse le questioni relative alla capacità di stare in giudizio e all'incidente di falso”*.

Non paiono così superate le pregresse problematiche anche a fronte di una forte volontà da parte dell'ordinamento sportivo nell'ambito della propria sfera di giustizia di affermare la propria autonomia e indipendenza.

E la mancanza di uniformità viene riconfermata esemplificativamente ancora dal codice di giustizia della FIGC che, all'art.15, addirittura prevede che: *“I soggetti tenuti all'osservanza del vincolo di giustizia di cui all'art. 30, comma 2, dello Statuto federale, ove pongano in essere comportamenti comunque diretti alla elusione e/o violazione del predetto obbligo, incorrono nell'applicazione di sanzioni [...] Nel caso di ricorso all'autorità giudiziaria da parte di società e tesserati avverso provvedimenti federali in materie riservate agli Organi della giustizia sportiva o devolute all'arbitrato si applicano le sanzioni previste dai commi precedenti, nella misura del doppio”*.

È certo che tale previsione, che addirittura punisce l'accesso alla giustizia statale, si pone in antitesi ai principi dell'ordinamento nazionale e potrebbe essere tacciata di incostituzionalità.

In conclusione l'avvio della nuova giustizia sportiva richiederà un'attenta analisi delle pronunce dei giudici sportivi per verificare se potrà emergere una coerenza di principi e se la tutela dello sportivo/cittadino potrà essere considerata soddisfattiva e completa.

Allo stato è certo che la stessa radicalmente esclude un intervento del giudice togato e lascia inalterate le problematiche emerse nel passato.

#### **4.15 Cenni conclusivi e considerazioni critiche.**

La giustizia sportiva è uno dei campi in cui la sovrapposizione di disciplina statale e sportiva è più rimarchevole, mettendo a dura prova qualsiasi tipo di “modello” di rapporti tra ordinamenti coordinati ed integrati. Perché da un lato sussiste la necessità della garanzia della tutela giurisdizionale, di cui all'art. 24 Cost., sicché sussiste la necessità dell'applicazione del sistema giurisdizionale generale, tutte le volte che vengano in rilievo posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo. D'altro lato l'assoggettamento delle controversie sportive alla normale tutela giurisdizionale comune paralizzerebbe l'attività sportiva e ne intaccherebbe quel nucleo fondamentale di

autonomia, connesso con la sua specificità (possibilità di funzionamento del sistema sportivo, in modo da poter assolvere alla sua missione).

Da qui il già tratteggiato sistema di giustizia sportiva, articolato in più gradi, che si svolgono sia a livello endofederale, sia a livello esofederale (dunque presso il Tribunale di garanzia istituito dal CONI). E la duplice limitazione alla tutela giurisdizionale: sia per quel che concerne la c.d. pregiudiziale sportiva (nessuna controversia può essere portata davanti al Giudice comune, se prima non sono stati esperiti tutti i gradi della giustizia sportiva), sia per quel che concerne la riserva di alcune materie alla sola giustizia sportiva (norme tecniche e sanzioni disciplinari).

Tale sistema, codificato dal D. Lgs. 280/2003, è in linea col potere legislativo (statale e regionale), relativo all'“*ordinamento sportivo*”. Anzi è espressione di un particolare riconoscimento nazionale di detto “ordinamento”, dato che riconnette ad esso non solo poteri normativi, amministrativi e di autogoverno, ma anche una precisa funzione giustiziale.

Tuttavia i tratti essenziali di detto sistema, così come configurato dal citato D. Lgs., si basano su una asserita distinzione tra questioni rilevanti e questioni non rilevanti per l'ordinamento nazionale. Come se sia sempre da escludere che questioni inerenti a regole tecniche o a sanzioni disciplinari possano essere rilevanti per l'ordinamento generale (si che non sia concepibile l'insorgenza di diritti soggettivi o interessi legittimi).

In realtà se le situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi e interessi legittimi) sono espressioni di sintesi della protezione dell'ordinamento di interessi a beni della vita (direttamente tutelati come tali o per il tramite dell'esercizio del potere amministrativo), esse possono ben scaturire da norme tecniche e dalle altre norme disciplinari del diritto sportivo. Anche perchè come tali sono certo da considerare le posizioni delle parti di fronte ad un procedimento (e ad una decisione) del Tribunale di Garanzia istituito dal CONI.

Come si è visto, la Corte costituzionale (sentenza n. 49/2011) ha dato un'interpretazione costituzionalmente orientata a quest'ultimo proposito, nel senso di

ritenere che la riserva di giustizia sportiva non preclude (salva sempre la pregiudizialità) la tutela giurisdizionale davanti al Giudice amministrativo (in sede di giurisdizione esclusiva), ma solo a fini risarcitori. Dunque ha giudicato: - che la decisione dell'organo apicale di giustizia sportiva sia una decisione amministrativa; - che anche di fronte a questioni disciplinari siano concepibili posizioni aventi la consistenza di diritti soggettivi ed interessi legittimi; - che il diritto di tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) sia soddisfatto e salvaguardato dalla tutela risarcitoria.

La Corte non ha preso in esame la compatibilità della riserva di giustizia sportiva con l'art. 113 Cost. (pure contemplata nell'ordinanza di rinvio, ma ritenuta non adeguatamente motivata nell'ordinanza medesima). E occorre dunque chiedersi se l'approdo della Corte costituzionale costituisca l'assetto definitivo dei rapporti tra giustizia sportiva e giustizia statale o se il modello dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento generale imponga una diversa soluzione<sup>801</sup>.

---

<sup>801</sup> Una questione analoga è stata posta di recente al vaglio del TAR Lazio, che ha così sintetizzato l'iter argomentativo del ricorrente: «- *nella fattispecie verrebbe in rilievo la violazione, oltre che dell'art. 24 Cost., anche degli artt. 103 e 113 Cost. non espressamente considerati dalla Corte e la cui "lettura sistematica...non consente...la sopravvivenza di forme di tutela dimidiata dinanzi al giudice amministrativo nei confronti di atti equiparati a provvedimenti amministrativi"* (pag. 9). *In quest'ottica si evidenzia che la tutela risarcitoria costituirebbe uno strumento di tutela meramente complementare, rispetto all'annullamento, e che, comunque, la tutela caducatoria non arrecherebbe alcun significativo pregiudizio per l'autonomia dell'ordinamento sportivo;*  
- *gli organi di giustizia sportiva si porrebbero "al di fuori del circuito giurisdizionale costituzionalmente disegnato"* (pag. 13) *con conseguente violazione degli artt. 101, 102, 104, 106, 108 e 111 Cost. in quanto "delle due l'una: o si nega che tali soggetti siano giudici e allora non si capisce perché possano sindacare su situazioni giuridiche tutelate dall'ordinamento generale sottraendo al giudice dello Stato - nella lettura della Corte - il pieno esercizio dei propri poteri giurisdizionali; o non si tratta di veri e propri giudici, così come descritti dalla Costituzione, e, dunque, non è lecito negare il pieno, sostanziale ed effettivo accesso alla giustizia statale con violazione degli artt. 24, 103 e 113 da intendersi in senso complessivo e unitario e non nella interpretazione <ritagliata> fatta propria dalla Corte Costituzionale"* (Pag. 16)».

Il TAR Lazio ha respinto l'argomento (e ha dichiarato il difetto di giurisdizione) sulla base della seguente motivazione: «*nella sentenza n. 49/2011 la Corte Costituzionale ha espressamente preso in considerazione (punto 4.4 della motivazione) gli artt. 103 e 113 Cost. quali parametri di valutazione della legittimità delle disposizioni del d.l. n. 220/2003, sottoposte al suo esame, e, nell'ottica del "non irragionevole bilanciamento di interessi" di cui si è dato atto, ha escluso la violazione di tali norme proprio sulla base di quella analisi "sistematica" degli artt. 24, 103 e 113 Cost. specificamente riferita al profilo dell'effettività della tutela giurisdizionale (si veda il punto 4.4 della motivazione laddove si evidenzia che, "anche se nell'ordinanza si fa riferimento ai sopracitati tre articoli della Costituzione, la censura ha un carattere unitario, compendiabile nel dubbio che la normativa censurata precluda «al*

In realtà si è trattato di una soluzione di compromesso, espressamente qualificata come “*ragionevole punto di equilibrio*” tra esigenze contrapposte. Ma la Corte non spiega il criterio utilizzato per giungere a tali conclusioni, che appaiono frutto di un ritenuto buon senso, più che di un *iter* logico-giuridico.

Se viceversa si ritenga che i rapporti tra ordinamento nazionale ed ordinamento sportivo debbano essere retti dal principio di proporzionalità, anche le conclusioni della Corte dovrebbero essere rimodulate. Infatti, l’assetto fornito, prima dal D. Lgs. 280/2003 e poi dalla sentenza 49/2011, non pare rispettare il criterio della idoneità della misura, in relazione al precetto costituzionale dell’art. 113 della Costituzione.

Infatti, tenuto conto del carattere di decisione amministrativa della pronuncia del Tribunale esofederale, l’art. 113 Cost. dovrebbe risultare di applicazione necessaria. Dunque, la decisione del Tribunale di garanzia dovrebbe essere impugnabile e suscettibile di annullamento giurisdizionale, non risultando idonea allo scopo la sola tutela risarcitoria per equivalente.

Alle stesse conclusioni mi pare si debba pervenire, seguendo un *iter* logico analogo a quello ampiamente utilizzato, come si è visto, dalla Corte di giustizia e basato sul rapporto tra regola ed eccezione. Quest’ultima, infatti, può essere giustificata solo per motivi imperativi di interesse generale e sempre che sia idonea allo scopo e non ecceda quanto necessario per perseguirlo (principio di proporzionalità).

L’art. 113 pone una regola tendenzialmente inderogabile, che tuttavia può trovare una attenuazione nelle esigenze proprie del diritto sportivo, in considerazione degli

---

*giudice statale»... di conoscere questioni che riguardino diritti soggettivi o interessi legittimi”), invocata a più riprese da parte ricorrente.*

*A ciò si aggiunga che la qualificazione del risarcimento come “strumento di tutela ulteriore rispetto a quello classico demolitorio”, prospettata nel gravame (pag. 11) sulla base di quanto statuito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 204/2004, non esclude che tale forma di tutela possa assurgere ad idonea modalità di garanzia del principio di effettività della tutela giurisdizionale nelle ipotesi (tra cui l’art. 2058 c.c., espressamente richiamato dalla sentenza n. 49/2011 della Consulta) in cui il legislatore, per la necessità di contemperare interessi contrapposti dotati di pari dignità costituzionale (come accade nella fattispecie), individua il risarcimento come esclusiva e “diversificata modalità di tutela giurisdizionale” (punto 4.5 della motivazione della sentenza n. 49/2011)». Cfr. TAR Lazio, sez. III-ter, 14 aprile 2016, n. 4391.*

interessi pubblici coinvolti, della sua specificità e del rilievo sociale che esso presenta. Tuttavia ogni limitazione al precetto costituzionale può essere giustificata solo nei limiti dello stretto necessario a salvaguardare le necessità di interesse generale, di cui si è detto.

Applicando tali criteri, le esigenze specifiche del diritto sportivo paiono essere sufficientemente soddisfatte dalla pregiudizialità sportiva, che consente di ottenere giustizia da parte di organi tecnicamente competenti e in tempi rapidi, compatibili con le esigenze, appunto del mondo sportivo. Il che significa, tra l'altro, che il giudizio di annullamento delle decisioni del Tribunale di garanzia sarà il più delle volte inutile, perchè potrebbe sopraggiungere quando la situazione è diventata irreversibile (ad esempio, il campionato o la manifestazione contestata ha ormai avuto inizio o addirittura si è esaurita): in tali casi non resta che la tutela risarcitoria e, se fosse ammissibile il giudizio di annullamento, si verterebbe in un'ipotesi di cui all'art. 34, comma 3 c.p.a.

Ma ove così non fosse (ad esempio si discute di una sanzione disciplinare pluriennale e il giudizio di annullamento potrebbe servire, se non altro, a non perpetuare gli effetti di una decisione illegittima<sup>802</sup>), davvero non si vede quali possano essere gli interessi sportivi che si contrappongano alla pronuncia di annullamento. Non certo la specificità del diritto sportivo, che può consistere nell'esigenza di garantire il funzionamento dei calendari e delle attività sportive e non già nell'esigenza della immunità di una decisione rivelatasi illegittima.

Dunque nei casi da ultimo esemplificati -che sono poi fattispecie analoghe a quelle oggetto dell'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale- non sussistono valide ragioni per circoscrivere la tutela del Giudice (amministrativo) statale alla sola misura del risarcimento per equivalente. Anzi, l'applicazione del principio di proporzionalità,

---

<sup>802</sup> Tale esempio infatti non rimane solo un caso astratto, ma, richiamando l'ultima sentenza citata nel paragrafo 4.13, può essere evidenziato che l'atleta avrebbe avuto interesse non solo al risarcimento del danno, ma anche all'annullamento della sanzione che, seppur breve, aveva però portato alla risoluzione del contratto che, sia al momento in cui è stato adito il TAR, sia al momento della sentenza dello stesso TAR, avrebbe potuto essere ancora efficace: sicchè l'eventuale annullamento della sanzione avrebbe potuto comportare la reviviscenza di detto contratto, dimostrando così l'utilità della misura dell'annullamento, indipendentemente dal risarcimento (che poi è stato esteso per tutta la durata dell'originario contratto). Cfr. par. 4.13, nota 797.

che, come si è visto, pare regolare i rapporti tra ordinamenti, sia a livello nazionale che a livello europeo, non preclude affatto la piena applicazione del precetto dell'art. 113 Cost.

In ogni caso non si può condividere la recente pronuncia del TAR Lazio, sez. I-ter, 14 ottobre 2016, n. 10304 che, riprendendo la Corte Costituzionale, ha dichiarato la carenza di giurisdizione sulla domanda caducatoria del “*provvedimento*” (termine espressamente utilizzato dal giudice amministrativo) con cui l’Alta Corte di Giustizia presso il CONI ha irrogato la sanzione della preclusione a vita alla permanenza in qualsiasi rango o categoria della FIGC<sup>803</sup>.

Infatti l’intervento del Giudice togato, ed in particolare del Giudice amministrativo, dovrebbe essere sempre concesso anche se quest’ultimo non fosse investito della domanda di risarcimento dei danni conseguenti ad un provvedimento sanzionatorio emesso dall’autorità sportiva e confermato dai suoi organi di giustizia.

Seguendo la logica giuridica dell’attuale assetto della risarcibilità del danno da parte del GA, a fronte di un provvedimento sportivo che ha limitato l’esercizio del diritto o dell’interesse legittimo di un atleta o comunque di un soggetto che riveste una qualificazione giuridica rilevante per il cosiddetto ordinamento sportivo, si riscontra la possibilità per il GA di conoscere comunque della legittimità del provvedimento sanzionatorio e ciò a prescindere ovviamente dalla valutazione che dello stesso

---

<sup>803</sup> Ed, infatti, testualmente: «*La Corte Costituzionale come è noto, nella decisione n. 49/2011, ha dunque precisato che sebbene la tutela avverso gli atti con cui sono irrogate sanzioni disciplinari sia rimessa agli organi della giustizia sportiva, pur tuttavia, “laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal C.O.N.I. abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l’ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell’atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere”, con la precisazione che “il Giudice amministrativo può, quindi, conoscere, nonostante la riserva a favore della “giustizia sportiva”, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione” (così, Corte Cost. 11 febbraio 2011, n. 49).*

*Poiché giunge all’esame di questo collegio unicamente la domanda caducatoria del provvedimento con cui è stata comminata al ricorrente la sanzione disciplinare di cui in causa, alla luce delle norme e dei principi sopra rammentati, deve escludersi la giurisdizione del giudice adito».*

provvedimento è stata resa dagli organi di giustizia sportiva.

Dunque se il Giudice amministrativo ha il potere di pronunciare una sentenza di condanna avrà inevitabilmente anche il potere di accertare l'illegittimità della sanzione. È pacifico infatti che la sentenza di condanna ha una struttura composta, alla funzione accertativa “*si aggiunge la costituzione di una nuova preminenza per il creditore*”<sup>804</sup>.

Non è questa la sede per entrare nel vivo di una problematica che ha visto la dottrina processual civilistica indagare e scontrarsi a proposito del corretto inquadramento della azione di condanna sottolineando (Mandrioli) o negando il suo stretto collegamento con la funzione esecutiva (Carnelutti), perchè in realtà ciò che interessa in questa sede è sottolineare che il potere di accertamento è insito in ogni azione che si riconosca esercitabile nel processo giurisdizionale sia esso ordinario o amministrativo. Tale rilievo pone in evidenza dunque una netta contraddizione nella dottrina e nella giurisprudenza che negano al giudice amministrativo il potere di accertare l'illegittimità della sanzione riconoscendo, però, contestualmente il potere di condannare al risarcimento del danno a fronte di una illegittimità della sanzione stessa.

La dove c'è il potere di condanna c'è sicuramente il potere di accertamento della illegittimità della sanzione. Né può negarsi l'azione di accertamento sul presupposto della carenza di interesse sol che si consideri che la disciplina processuale amministrativa prevede la possibilità, all'art. 30, p. 5, che “*Nel caso in cui sia stata proposta azione di annullamento la domanda risarcitoria può essere formulata nel corso del giudizio o, comunque, sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza*”.

Proprio l'autonomia fra l'azione di annullamento e l'azione di risarcimento del danno nel processo amministrativo deve portare a riconoscere la possibilità che davanti

---

<sup>804</sup> V. ANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, Napoli, 1979, vol. I, p. 329; F. CARNELUTTI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Padova 1926, vol. II, p. 32 dove chiaramente fra l'altro si esplicita: “*La condanna è dunque la dichiarazione inderogabile di un atto illecito (della violazione di un obbligo ed eventualmente della lesione di un diritto)*”. C. MANDRIOLI-A. CARATTA, *Diritto processuale civile*, Torino, 2015, vol. I, p. 73: “*...con l'azione di condanna si chiede, oltre all'accertamento del diritto che si vuol far valere (che è elemento proprio e comune di ogni azione di accertamento, e nel quale si esaurisce interamente l'attività di accertamento mero), quel quid in più che serve ad aprire la via dell'esecuzione forzata, che cioè fa sì che la condanna costituisca titolo esecutivo*”.

al GA sia possibile richiedere il mero accertamento della illegittimità della sanzione amministrativa. Né si potrebbe sostenere che l'autonomia sussista solo fra l'azione di annullamento e l'azione di risarcimento e che il GA non ha potere di pronunciare l'annullamento in via principale di un provvedimento che è stato reso dall'autorità sportiva. Infatti, ancora lo si ripete, a seguire tale costruzione e a considerare inammissibile l'azione di annullamento non si potrà negare la sussistenza del mero accertamento, che è comunque riconosciuto a fronte di una richiesta di risarcimento del danno, richiesta che potrà essere esercitata successivamente alla pronuncia di accertamento. Diversamente si verrebbe a creare una inaccettabile sperequazione fra chi subisce un danno in ambito sportivo e chi lo subisce in altro ambito.

L'azione di annullamento, che si deve collocare fra le azioni costitutive contiene al pari dell'azione di condanna un potere accertativo della illegittimità, che è pregiudiziale all'annullamento e che in virtù del principio di interpretazione della domanda è rimesso alla valutazione del giudice. Con la conseguenza che il GA, anche qualora sia investito della domanda di annullamento, potrà pronunciarsi solo sulla sussistenza dell'illegittimità del provvedimento sanzionatorio, dichiarando l'inammissibilità della sola domanda di annullamento. Viceversa respingere in toto la domanda di annullamento significa limitare in astratto la risarcibilità dei danni, negando quel potere accertativo che pure è insito nella domanda costitutiva di annullamento e violando il principio della domanda (art.112 c.p.c.) e così il diritto alla tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita e riconosciuta dall'ordinamento nell'ambito del risarcimento del danno.

Né va dimenticato quanto previsto dall'art. 34 p. 3 *“Quando nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori”*. Tale norma indubbiamente attribuisce al GA un potere meramente accertativo sull'atto e se è vero che l'annullamento non è possibile per una riserva a favore della giustizia sportiva, è altrettanto vero che tale riserva si limita a produrre automaticamente l'inutilità dell'annullamento, ma fa salvo in ogni caso l'interesse al risarcimento dei danni.

Non c'è dunque da introdurre concetti nuovi, ma semplicemente da applicare, nel rispetto dei principi costituzionali, istituti e poteri già vigenti nel codice del processo amministrativo.

## NOTE RIEPILOGATIVE E CONCLUSIVE.

La questione dell'autonomia del diritto sportivo sconta da sempre il problema della sua possibile qualificazione in termini di ordinamento. Problema che assume sovente carattere nominalistico e che comunque è normativamente superato dall'espresso riconoscimento (sia in sede costituzionale, sia in sede di normazione primaria) dell'"ordinamento sportivo".

Dunque la questione dell'autonomia non dipende dalla riferita problematica, ma semmai dal tipo di "ordinamento", che può essere predicato al diritto sportivo. E la ricognizione anche sommaria del diritto positivo convince che non si tratta di ordinamento indipendente, sovrano e separato, sibbene di ordinamento fortemente integrato con quello statale.

E, infatti, è la disciplina statale che, sulla base di un potere legislativo espressamente previsto dalla Costituzione (ed esteso ora anche alle Regioni), fornisce i tratti salienti del sistema sportivo nazionale. E, dal punto di vista organizzatorio, lo configura come un sistema rigorosamente incentrato sul CONI, ente pubblico parastatale, sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

D'altra parte si è pure visto che il CONI è un ente associativo delle varie Federazioni sportive (è testualmente una "Confederazione di Federazioni"), che a loro volta sono espressione dell'autonoma organizzazione del mondo sportivo (atleti, addetti, dirigenti) e delle sue varie articolazioni (a seconda delle discipline sportive). E si è visto altresì che dette Federazioni esprimono l'autogoverno del mondo sportivo in seno al CONI, dato che hanno un ruolo determinante nella costituzione di tutti i suoi organi.

L'autogoverno del CONI, insieme al potere normativo di quest'ultimo (potere essenzialmente di regolazione) e al potere di autoamministrazione (nel controllo delle varie Federazioni), riempie di contenuti la nozione di "ordinamento sportivo", giustificandone la qualificazione normativa. Alla quale contribuisce anche il potere di

apprestare strumenti di tutela paragiurisdizionale, in vario modo coordinati con la tutela giurisdizionale dello Stato.

Dunque la nozione di “ordinamento sportivo” non è solo enfatica, ma è espressiva della realtà di sistema, testé brevemente richiamata. E tuttavia, come pure si è sottolineato, si tratta chiaramente di ordinamento non indipendente, ma fortemente integrato in quello statale.

Ne deriva che la questione dell'autonomia del diritto sportivo, di cui si è detto, pone un altro rilevante problema, che è quello del rapporto tra i due ordinamenti. La integrazione impone, infatti, la ricerca di un criterio ordinatore delle relazioni tra i due ordinamenti ed è questo, probabilmente, il nodo fondamentale da risolvere.

A mio modo di vedere il criterio ordinatore si può individuare nella sintesi tra principio di sussidiarietà orizzontale e proporzionalità. Del resto, come è noto, si tratta di principi largamente sovrapponibili, in quanto basati entrambi sulla necessità dell'intervento.

Il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, ultimo comma, Cost.) si impone, data la sicura rilevanza sociale dell'attività sportiva e così della sua organizzazione. Il principio di proporzionalità a sua volta si impone, perché, una volta riconosciuto l'ordinamento sportivo (sia pure come campo di possibile intervento normativo statale e regionale), ne occorre salvaguardare i caratteri fondamentali, quali si desumono sempre dal diritto positivo (ambito di autonomia normativa, organizzativa, amministrativa ed anche giustiziale): e la proporzionalità è il principio a mio modo di vedere più adeguato allo scopo.

Il principio di sussidiarietà (orizzontale) promuove l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, e preclude interventi pubblici (statali o di altri enti territoriali), se non nel caso di incapacità o inidoneità dei primi nella gestione dell'attività di interesse generale. Sicché non deve stupire (applicando il principio di sussidiarietà al sistema sportivo) se, ad esempio, gli interventi sostitutivi della Presidenza del Consiglio, pur previsti dalla legge di riordino a carico del Presidente e della Giunta del CONI, siano

subordinati a gravi e persistenti inosservanze degli obblighi di legge o a gravi deficienze “*tali da compromettere il normale funzionamento dell’ente, ovvero per impossibilità di funzionamento degli organi dell’ente*” (art. 13, comma 1, legge 142/1999, cit.).

Il principio di proporzionalità, a sua volta, è canone indiscusso dell’attività amministrativa. Esso si impone, se non altro, per il richiamo ai principi del diritto europeo (da cui il principio di proporzionalità deriva), operato dall’art. 1, comma 1 della legge 241/90.

Si tratta, peraltro, di un principio applicabile anche all’attività normativa, data la sua particolare capacità di conciliare interessi generali tra di loro confliggenti<sup>805</sup>. E, in particolare, la proporzionalità in senso stretto è criterio idoneo a limitare gli interventi pubblici su interessi particolarmente meritevoli di tutela, come certamente sono -per preciso riconoscimento desumibile dall’ordinamento generale- quelli alla salvaguardia dell’attività sportiva e del suo funzionamento, anche a livello organizzatorio.

Il principio di proporzionalità vale sia per discipline ed interventi specificamente diretti sull’attività sportiva (ad esempio, le misure di pubblica sicurezza potranno imporre un determinato orario o una determinata sede ad una competizione sportiva, ma non dovrebbero mai giungere a sopprimere la competizione medesima, soprattutto se la stessa sia inserita in un più ampio contesto di campionato, che verrebbe così compromesso); sia per discipline ed interventi di ordine generale, ma che potrebbero avere una ricaduta sul mondo sportivo (si pensi alle leggi penali e alla loro attenuata applicazione all’attività sportiva, ad esempio in materia di arti marziali; si pensi alla disciplina fiscale e al regime differenziato accordato all’attività sportiva non professionale, così come ai servizi sociali in genere).

---

<sup>805</sup> Cfr. M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in Atti del Convegno Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, in data 24-26 ottobre 2013, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).  
In giurisprudenza, cfr., per tutte, Corte Costituzionale, 24 giugno 2010, n. 227.

In questi ultimi casi il principio di proporzionalità giustifica la previsione di apposite eccezioni riferite al mondo sportivo, rispetto alla disciplina generale. E lo stesso vale, in particolare, per le deroghe previste al sistema statale della tutela giurisdizionale.

Ma il principio di proporzionalità vale anche a “misurare” l’idoneità, la necessità e l’adeguatezza delle eccezioni così riconosciute. E al riguardo notevoli spunti interpretativi si è ritenuto di poter trarre dal diritto europeo, che per l’appunto ha fatto ampio uso del principio di proporzionalità, soprattutto ai fini delle deroghe alle libertà fondamentali e alla disciplina della concorrenza.

Si è constatato, al riguardo, che l’attività sportiva non è espressamente menzionata dal Trattato sul funzionamento dell’Unione europea tra le possibili deroghe alla (ferrea) disciplina, che garantisce le libertà fondamentali (libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali) e la concorrenza delle imprese. È considerata, viceversa, tra le attività di sostegno, coordinamento e completamento dell’azione degli Stati membri (art. 6 e 165 TFUE) e in tale ambito l’Unione ne riconosce la specificità, il rilievo delle sue strutture fondate sul volontariato e la sua funzione sociale ed educativa.

Il diritto sportivo, dunque, è pienamente soggetto alla disciplina dei Trattati, sia perché non esente dall’applicazione delle regole generali sopra richiamate, sia perché oggetto di possibili interventi delle Istituzioni europee. Sicché anche in questo caso non si può parlare di separazione, ma di integrazione dell’ordinamento sportivo (che tuttavia non è qualificato come tale a livello europeo).

Ma il riconoscimento della specificità e della funzione sociale dell’attività sportiva (e più in generale della necessaria conservazione e promozione dei valori dello sport, che hanno rilievo fondamentale ai fini dell’educazione, della salute e della coesione sociale) non poteva non ripercuotersi anche sul problema della integrale applicazione ad essa delle regole dei Trattati. E ciò particolare allorché la specificità dello sport presenta caratteristiche (quali il rilievo nell’attività sportiva del sesso, dell’età, del peso, delle quote nazionali, ecc.) per certi aspetti confliggenti con i principi di non discriminazione, di libera circolazione dei lavoratori, ecc.

E la risposta a tali problemi, quando non è arrivata dal diritto positivo (ad esempio, in tema di aiuti di Stato), è stata di tipo giurisprudenziale. E si è visto che la Corte di giustizia, pur applicando (da ultimo) un approccio particolarmente restrittivo (un'attività di rilievo economico tale rimane e non muta qualificazione per esigenze proprie del mondo sportivo), ha più volte riconosciuto un trattamento derogatorio rispetto alle regole vincolanti delle libertà fondamentali e della concorrenza: in tali casi le esigenze del mondo sportivo sono state apprezzate alla stregua di “motivi imperativi di interesse generale”, come tali idonei a giustificare dette deroghe.

Come si può constatare, si tratta di problematiche analoghe a quelle di diritto nazionale. E risolte -sia pure nel quadro di un sistema normativo diverso- nella stessa logica sopra riferita.

Ma la giurisprudenza della Corte di giustizia risulta particolarmente utile ai fini della delimitazione dei rapporti tra ordinamenti, perché non si limita a consentire misure derogatorie basate sui motivi imperativi di interesse generale, ma impone anche un sindacato su dette deroghe. Le quali, seguendo il principio di proporzionalità, devono essere idonee allo scopo e non eccedere quanto necessario per perseguirlo.

Tale insegnamento è molto utile ai nostri fini, perché idoneo a risolvere un altro aspetto della problematica dei rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento sportivo. Si tratta di un profilo problematico rimasto aperto sin dal primo capitolo e che riguarda la “misura” delle eccezioni consentite alle regole di ordine generale.

Quest'ultimo aspetto riguarda, in particolare, il tema della c.d. giustizia sportiva. Ove la sistemazione fornita (dopo ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale) dal D. Lgs. 280/2003 e dalla sentenza della Corte costituzionale n. 49/2011 non pare del tutto in linea con il principio di proporzionalità.

Come si è visto il più volte citato D. Lgs. 280/2003 ha posto una duplice limitazione alla tutela giurisdizionale, costituita dalla c.d. pregiudizialità sportiva e dalla riserva di alcune materie alla sola giustizia sportiva (si tratta delle controversie in ordine alle norme tecniche e dalle sanzioni disciplinari). La Corte costituzionale, a sua volta, ha attenuato

detta “riserva di giustizia sportiva”, ammettendo comunque la tutela giurisdizionale del Giudice amministrativo, ma solo sotto forma di tutela risarcitoria: rimane dunque la preclusione della tutela costitutiva, sotto forma di annullamento delle decisioni degli organi sportivi.

Tale sistemazione (basata sul parametro dell’art. 24 della Costituzione, ma non sull’art. 113 della medesima Costituzione) non appare a chi scrive del tutto soddisfacente, perché pone una deroga al principio di annullabilità di tutti gli atti amministrativi (art.113 Cost.), che va oltre le esigenze specifiche del diritto sportivo<sup>806</sup>. Dunque, non si tratta di deroga, che soddisfi i parametri propri della proporzionalità, per le ragioni più ampiamente esposte alla fine del quarto capitolo.

Se si condividono tali conclusioni, si potrà constatare che il principio di proporzionalità (accanto a quello di sussidiarietà orizzontale, avente peraltro un più limitato campo di applicazione) è idoneo non solo a fornire una adeguata sistemazione ai rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo, ma può fornire anche ricadute pratiche di non poco rilievo. E la sua applicazione pare necessaria sia in caso di ulteriori interventi normativi in materia, sia nella quotidianità degli interventi amministrativi, sia infine come parametro di legittimità costituzionale e amministrativa degli uni e degli altri.

---

<sup>806</sup> Per le ragioni esposte, *supra*, al par. 4.15 del capitolo 4.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Il diritto come ordinamento. Informazione e verità nello Stato contemporaneo*, Milano, 1976.
- ACERBONI F., *L'attività del concessionario di opera pubblica: profili di giurisdizione e diritto comunitario*, in *Contr. St. enti pubbl.*, 1999.
- ADINOLFI A., *La libertà di circolazione delle persone*, in STROZZI G. (a cura di), *Diritto dell'Unione*, Torino, 2010.
- ADOBBATI G., *L'ordinamento sportivo e la responsabilità nell'ordinamento federale calcistico*, Napoli, 1977.
- ADOBBATI G., *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali nell'organizzazione del CONI – Riflessi pubblicistici*, in *Regioni e comunità locali*, 1976.
- AGRIFOGLIO G., *Diritto comunitario, diritto interno e classificazione dei contratti: il contratto di lavoro sportivo punto d'incontro tra ordinamenti*, in *Europa e diritto privato*, n. 1, 2011.
- AIELLO G.-CAMILLI A., *Il caso Rosi: il riparto di giurisdizione sul provvedimento disciplinare sportivo*, in *Riv. Dir. sport.*, 1996.
- ALBANESE A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. Pubbl.*, 2002.
- ALBANESI A., *Tutela sanitaria delle attività sportive*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1971.
- ALIGHIERI D., *Epistulae*, XII.
- ALPA G., *L'ordinamento sportivo*, in *Nuova giur. civ. comm.*, II, 1986.
- ALVISI C., *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, Milano, 2000.
- AMATO P., *Il vincolo sportivo e le indennità di formazione e di addestramento nel settore calcistico alla luce della sentenza Bernard: il fine che non sempre giustifica i mezzi*, in *Atti del convegno, Vincolo sportivo e indennità di formazione*, 2010.
- AMATO P., *L'effetto discriminatorio della regola del 6+5 dell'HOME GROWN PLAYERS alla luce del diritto comunitario*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, Vol. V, Fasc. 1, 2009.
- AMATO P., *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari per l'ordinamento statuale; brevi riflessioni alla luce delle recenti pronunce del TAR Lazio*, in *Riv. Dir. ec. Sport*, vol II, fasc. 3, 2006.
- AMATO S., *Hans Kelsen nella cultura filosofica-giuridica del Novecento*, in *Riv. Int. Fil. Dir.*, 1981.
- AMBROSIO G.-MARANI TORO A., *L'iter parlamentare della l. 23 marzo 1981, n. 91 sui rapporti tra società e sportivi professionisti*, in *Riv. Dir. sport.*, 1981.
- ANASTASI A., *Annotazioni sul caso "Bosman"*, in *Riv. Dir. sport.*, 1996.
- ANCORA F., *Il concessionario come "organo indiretto" della Pubblica amministrazione*, in *Giur. mer.*, 1990.
- ANDRIOLI V., *Diritto processuale civile*, Napoli, vol. I, 1979.

- AUNEAU G., *L'approche contrastée de la justice communautaire sur la qualifications des règles sportives*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2007.
- ANTONINI L., *Sulla giustiziabilità del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Quad. cost.*, 2003.
- ANTONIOLI M., *Sui rapporti fra la giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2005.
- ARATA L., *“L'ordinamento giuridico” di Santi Romano (e la lettera di Carl Schmitt)*, in *Riv. Corte dei Conti*, 1998.
- ARENA G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, vol. I, 2005.
- ARIOLLI G., *I reati in materia di doping*, in *Giur. Mer.*, 2006.
- ARNAUT J.L., *Il rapporto indipendente sullo Sport in Europa (sintesi 2006)*, in [www.independentsportreview.com](http://www.independentsportreview.com).
- ARRIGO G., *Osservatorio sulle leggi in materia di lavoro: gennaio 1981-giugno 1982*, in *Riv. Giur. lav.*, I, 1982.
- BARANI L., *The Role Of The European Court Of Justice As A Political Actor In The Integration Process: The Case Of Sport Regulation After The Bosman Ruling*, in *JCER*, n. 1, 2005.
- BARILLARI M., *Considerazioni sulla dottrina dell'ordinamento giuridico*, in AA.VV., *Scritti in onore di Santi Romano*, Padova, 1940.
- BASILE F., *La politica dell'Unione Europea per lo sport: problemi e prospettive*, in TOGNON J. (a cura di), *Diritto comunitario dello sport*, 2009.
- BASILE M., *“Immedesimazione organica” e dintorni (la responsabilità disciplinare delle società sportive per atti illeciti di terzi)*, in TRIMARCHI M. (a cura di), *Rappresentanza e responsabilità negli enti collettivi*, Milano, 2007.
- BASILE M., *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975.
- BASILICO A.E., *La tutela esclusivamente risarcitoria contro i provvedimenti sanzionatori del CONI e delle federazioni*, in *Riv. Dir. sport.*, n. 2, 2012.
- BASILICO A.E., *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto di agire in giudizio: una tutela «dimezzata»?* , in *Giorn. Dir. amm.*, 2011.
- BASTIANON S., *La sentenza Bosman vent'anni dopo*, Torino, 2015.
- BASTIANON S., *Dal Trattato di Lisbona al nuovo regolamento UEFA sulle licenze per club e sul fair-play finanziario*, in *Riv. Dir. Sport.*, 2012.
- BASTIANON S., *Sport, antitrust ed equilibrio competitivo nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 03, 2012.
- BASTIANON S., *L'Europa e lo sport*, Milano, 2012.
- BASTIANON S., *Regole sportive, regole del gioco e regole economiche nel diritto dell'Unione europea*, in *L'Europa e lo sport*, Milano, 2012.
- BASTIANON S., *Da Bosman a Bernard: note sulla libera circolazione dei calciatori nell'Unione Europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, fasc. 3/2010.

- BASTIANON S., *La funzione sociale dello sport e il dialogo interculturale nel sistema comunitario*, in RIDPC, 2009.
- BASTIANON S.-NASCIMBENE B., *Lo sport e il diritto comunitario*, in GREPPI E.-VELLANO M. (a cura di), *Diritto internazionale dello sport*, Torino, 2005.
- BASTIANON S., *Il diritto comunitario e la libera circolazione degli atleti alla luce di alcuni recenti sviluppi della giurisprudenza*, in *Dir. Un. Eur.*, 04, 1998.
- BASTIANON S., *Dal calcio alla pallamano: la giurisprudenza Bosman nella pronuncia di un giudice nazionale*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1997.
- BENTIVOGLIO L.M., *Ordinamento giuridico o sistema di diritto?*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1976.
- BERMEJO VERA J., *Le sport et le droit*, in AA. VV., *Le sport et le droit, Actes du dix-huitième Colloque de droit européen*, Strasburgo, 1989.
- BERNINI G., *L'arbitrato (diritto interno convenzioni internazionali)*, Bologna, 1993.
- BERTANI M., *Imprese sportive e concorrenza*, in AIDA, 2003.
- BERTINI B., *La responsabilità sportiva*, Milano, 2002.
- BERTORINO F., *Riflessioni sugli impianti sportivi comunali alla luce delle recenti novità legislative*, in *Comuni d'Italia*, 2004.
- BIANCA C.M., *Diritto civile. La responsabilità*, Milano, 1994.
- BIANCHI D'URSO F., *Attività sportiva e libera circolazione nella Cee*, in *Dir. Lav.*, I, 1992.
- BIANCHI D'URSO F.-VIDIRI G., *La nuova disciplina del lavoro sportivo*, in *Ric. Dir. sport.*, 1982.
- BIELLI S., *La responsabilità dei padroni e dei committenti per fatto illecito dei loro domestici e commessi*, in ALPA G.-BESSONE M. (a cura di), *La responsabilità civile*, Torino, 1987.
- BIN R., *La sussidiarietà "orizzontale": alla ricerca dei soggetti "privati"*, in *Istituzioni del federalismo*, 1999.
- BISCARETTI DI RUFFIA P. (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Milano, 1977.
- BLANDO F., *Finale di partita. La Corte Costituzionale "salva" l'autonomia dell'ordinamento sportivo italiano*, in *Riv. Dir. sport.*, n. 1 speciale, 2012.
- BLANDO F., *Sanzioni sportive, sindacato giurisdizionale, responsabilità risarcitoria*, in *Danno e resp.*, 10, 2011.
- BLANDO F., *La Corte costituzionale individua lo sport come «formazione sociale» di dimensione internazionale (tutela giurisdizionale e tutela associativa alla ricerca di nuovi equilibri costituzionali del d.l. 220/2003 convertito nella l. 280/03)*, in *Giustiziasportiva.it*, n. 2, 2011.
- BLANDO F., *Il ruolo e le competenze delle regioni nello sport*, in *RDES*, Vol. V, fasc. 1, 2009.
- BLASI E., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nelle culture giuridiche tedesca e italiana dopo la riforma del Titolo V*, in *Labsus Paper*, n. 18/2010.
- BOBBIO N., *Teoria ed ideologia nella dottrina di Santi Romano*, in *Amministratore*, 1975.
- BOBBIO N., *Hans Kelsen*, in *Riv. Int. Fil. Dir.*, 1973.

- BONADONNA G., *Aspetti costituzionali dell'ordinamento sportivo*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1965.
- BONOMI A., *L'ordinamento sportivo e la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2005.
- BORTOLUZZI A., *Proporzionalità*, in *Digesto disc. priv., sez. civile, Aggiornamento*, Torino, 2007.
- BOTTARI C., *Attività motorie e sportive: profili di carattere costituzionale*, in *Ragiusan*, 2006.
- BRECCIA FRATADOCCHI A., *Profili evolutivi e istituzionali del lavoro sportivo (legge 23 marzo 1981 n. 91)*, in *Dir. lav.*, 1989.
- BRICOLA F., *La discrezionalità nel diritto penale*, Milano, 1965.
- BUONCRISTIANO M., *La responsabilità oggettiva delle società sportive: problemi, limiti, prospettive*, in *Giur. Civ.*, IV, 1989.
- BUONGIORNO G., *Giustizia comune e giustizia sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1964.
- CACCIAMANI C., *Violazione delle norme dell'ordinamento sportivo e invalidità del contratto*, con nota a Tribunale Mantova, 27 maggio 2003, in *Rass. Dir. econ. Sport*, 2006.
- CAIRNS J.-JENNETT N.-SLOANE P.J., *The Economics of Professional Team Sports: A Survey of Theory and Evidence*, in *Journal of Economic Studies*, 1986.
- CALCIANO M.C., *Diritto dello sport. Il sistema delle responsabilità nell'analisi giurisprudenziale*, Milano, 2010.
- CALZONE S.N., *Il C.O.N.I. ente pubblico nella legislazione vigente*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1997.
- CANALE G., *L'interesse dello sponsor per l'attività agonistica (Contratto di sponsorizzazione e apparizione di una nuova figura soggettiva nella federazione sportiva)*, nota a Corte di Cassazione, Sez. Un., 26 ottobre 1989, n. 4399, in *Giur. it.*, 1990.
- CANDUCCI A., *La responsabilità oggettiva nella giustizia sportiva: un architrave su pilastri di argilla*, in *Riv. Dir. ec. Sport*, fasc. 1, 2012.
- CANFORA F., *Gli ordinamenti giuridici (pluralità e rapporti)*, in *Temì romana*, 1977.
- CAPANTINI M., *I grandi eventi, esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Napoli, 2010.
- CAPONI R., *L'arbitrato delle Camere di commercio in Italia*, in *Riv. Arb.*, 2000.
- CAPONIGRO R., *Annullamento dell'aggiudicazione ed effetti del contratto*, in *giustizia-amministrativa.it*.
- CAPRIOLI R., *Il significato dell'autonomia nel sistema delle fonti nel diritto sportivo nazionale*, in *Nuova giurispr. Civile comm.*, 2007.
- CAPRIOLI R., *L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto sportivo*, Napoli, 1997.
- CAPRIOLI R., *Le federazioni sportive nazionali tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Dir. e giur.*, 1989.
- CAPRIOLI R., *I compiti delle federazioni sportive nazionali*, in *Nuove ricerche*, 1989.

- CAPUANO V., *La libera circolazione dei calciatori nell'Unione europea tra vecchie questioni e nuovi scenari: il caso Bernard*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, v. 30, n. 1, parte seconda, 2011.
- CARATTA A., *Art. 832 c.p.c.*, in CHIARLONI S. (a cura di), *Le recenti riforme del processo civile*, Bologna, 2006.
- CARDARELLI F., *Ordinamento sportivo e potestà normativa regionale concorrente*, in *Foro amm. TAR*, fasc. 11, 2006.
- CARDILE V. -CHINDEMI D., *Doping e tutela sanzionatoria dell'attività sportiva: profili di responsabilità*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2006.
- CARINI F., *Libertà di circolazione degli sportivi extracomunitari e la tutela dei vivai giovanili*, in *Europa e diritto privato*, n. 1, 2011.
- CARINO A., *L'ordine e le norme. Stato e diritto in Hans Kelsen*, Napoli, 1992.
- CARIOLA A., *I rapporti tra giurisdizione sportiva e statale: è possibile un ritorno al privato*, in *Foro amm.-CDS*, 2010.
- CARMINA R., *L'obbligo degli enti sportivi dilettantistici di tutelare la salute degli sportivi e i correlativi profili di responsabilità*, in *Resp. Civ. e prev.*, 2015.
- CARNELUTTI F., *Lezioni di diritto processuale civile*, Padova, vol. II, 1926.
- CARNELUTTI F., *Appunti sull'ordinamento giuridico*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1964.
- CARNELUTTI F., *Figura giuridica dell'arbitro sportivo*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1953.
- CARNEVALE VENCHI A., *A proposito delle federazioni sportive, notazioni in tema di rappresentanza e responsabilità*, in *Riv. Amm.*, 1979.
- CARTABIA M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Atti del Convegno Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*, in data 24-26 ottobre 2013, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).
- CARUSO R., *Asimmetrie negli incentivi, equilibrio competitivo e impegno agonistico: distorsioni in presenza di doping e combine*, in *RDES*, fasc. 3, 2005.
- CASAROLA F.-TOMMASSI A., *Il caso Paoloni: la fine della responsabilità oggettiva tout court*, in *GiustiziaSportiva.it*, 2012.
- CASSESE S., *Istituzione: un concetto ormai inutile*, in *Pol. Dir.*, 1979.
- CASSESE S., *Ipotesi sulla formazione de "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano*, AA.VV., *Quaderni fiorentini*, Milano, 1972.
- CASTELLANETA M., *Le discipline sportive nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Dir. Comm. sc. Int.*, 2001.
- CASTELLANETA M., *Libera circolazione dei calciatori e disposizioni F.I.G.C.*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1994.
- CASTRONOVO C., *Pluralità degli ordinamenti, autonomia sportiva e responsabilità civile*, in *Europa e dir. priv.*, III, 2008.
- CASTURERI S., *La natura giuridica delle federazioni nazionali, enti pubblici o associazioni di diritto privato?*, in *Rivista di diritto amministrativo (amministrativ@mente)*, fasc. 3-4, 2015.

- CATALANO G., *Ordinamento sportivo e sindacabilità: le sezioni unite sul "parquet"*, nota a Corte di Cassazione, Sez. Un., 26 ottobre 1989, n. 4399, in *Foro it.*, I, 1990.
- CATANIA A., *Carl Schmitt e Santi Romano*, in *Riv. Int. Fil. Dir.*, 1987.
- CATANIA A., *Argomenti per una teoria dell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1976.
- CAVALLO PERIN R.-GAGLIARDI B., *La disciplina giuridica dei grandi eventi e le Olimpiadi invernali "Torino 2006"*, in *Riv. dir. amm.*, fasc.1-2, 2012.
- CAVALLO B., *Sussidiarietà orizzontale e legge n. 241 del 1990 nel governo del territorio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 3, 2006.
- CAVALLONE B., *Il collegio arbitrale fra norme del codice civile e regole deontologiche*, in AA. VV., *Arbitrato e pubblica amministrazione*, Atti del Convegno svoltosi a Milano il 20 marzo 1998, Milano, 1999.
- CECHELLA C., *Giurisdizione e arbitrato nella riforma del 1981 sullo sport*, in *Riv. Dir. proc.*, 1995.
- CECHELLA C., *L'arbitrato del lavoro sportivo*, in *Riv. Dir. proc.*, 1988.
- CELANO B., *La teoria del diritto di Hans Kelsen. Una introduzione critica*, Bologna, 1999.
- CERULLI IRELLI V., voce *Sussidiarietà (dir. Amm.)*, in *Enc. Giur.*, agg. XII, 2004.
- CESARINI SFORZA W., *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, poi in *Riv. dir. sport.*, 1969.
- CESARINI SFORZA W., *Il diritto dei privati*, Milano, ristampa, 1963, originariamente pubblicato in *Riv. It. Si. Giur.*, 1929.
- CHIARLONI S., *Principio di terzietà-imparzialità del giudice e invasioni di campo della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003.
- CHITI M.P., *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. Pubbl.*, 1995.
- CIANNELLA P., *La tutela della salute nell'attività sportiva: aspetti prevenzionali e previdenziali*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1985.
- CINELLI M., *Alcune riflessioni sulla disciplina lavoristica e previdenziale dei rapporti di collaborazione sportiva nel settore calcistico*, in AA.VV., *Verso un nuovo ordinamento sportivo (riflessioni per una riforma)*, Firenze, 1996.
- CIMELLARO L., *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Danno e resp.*, 2009.
- CLARICH M., *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi?*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1996.
- CLARIZIA A., *La natura giuridica delle federazioni sportive anche alla luce della l. 91 del 1981*, in *Riv. Dir. sport.*, numero speciale, 1983.
- CLEMENTE DI SAN LUCA G., *La funzione amministrativa oggi. Tra sussidiarietà orizzontale e nuovi compiti di polizia amministrativa*, in *Enti pubblici*, 2001.
- COCCIA M.-DE SILVESTRI A.-FORLENZA O.-FUMAGALLI L.-MUSUMARRA L., *Diritto dello sport*, Firenze, 2004.
- COCCIA M.-NIZZO C., *Il dopo-Bosman e il modello sportivo europeo*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1998.

- COCCIA M., *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi metodi di risoluzione*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1997.
- COCCIA M., *La sentenza Bosman: summum ius, summa iniuria?*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1996.
- COCCIA M., *L'indennità di trasferimento e la libera circolazione dei calciatori professionisti nell'Unione Europea*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1994.
- CODIGLIONE G.G., *La responsabilità delle società calcistiche per fatto dei tifosi: sanzione, prevenzione, promozione*, in *Analisi delle responsabilità giuridiche delle società calcistiche nei confronti degli episodi di violenza che avvengono negli stadi prima, durante e dopo le partite di calcio*, novembre 2014, disponibile in [www.osservatoriosport.interno.gov.it](http://www.osservatoriosport.interno.gov.it).
- COGLIANI S. (a cura di), *Casi e materiali di diritto amministrativo. Il principio di proporzionalità in Italia ed in Europa: la tutela dinanzi al giudice amministrativo*, Padova, 2008.
- COGNETTI S., *Principio di proporzionalità*, Torino, 2011.
- COLANTUONI L., *Diritto Sportivo*, Torino, 2009.
- COLLIN Y., *Rapport d'information sur les problèmes liés au développement économique du football professionnel (Rapporto informativo sulle problematiche relative allo sviluppo economico del calcio professionale)*, Sénat, 2004.
- COLUCCI M.-RAPACCIUOLO D., *Lo scontro tra FIBA, FIBA EUROPA e EUROLEAGUE: la vexata quaestio sull'autonomia delle associazioni sportive e la specificità dello sport*, in *RDES*, vol. XII, fasc. 1, 2016.
- COLUCCI M., *Gli atleti italiani: liberi di formarsi, liberi di giocare? Il vincolo sportivo e le indennità di formazione alla luce delle sentenze Bernard e Pacilli*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, Vol. VII, Fasc. 1, 2011.
- COLUCCI M., *La sentenza Bernard della Corte di giustizia analisi e prospettive*, in Atti del convegno, *Vincolo sportivo e indennità di formazione*, 2010.
- COLUCCI M.-VACCARO M.J., *Vincolo sportivo e indennità di formazione. I regolamenti federali alla luce della sentenza Bernard*, *Sports Law and Policy Centre*, 2010.
- COLUCCI M., *L'autonomia e la specificità dello sport nell'Unione Europea*, in *Riv. Dir. Ec. sport*, Vol. II, fasc. 2, 2006.
- COLUCCI M. (a cura di), *Lo sport e il diritto. Profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Napoli, 2004.
- CONDINANZI M., *L'adattamento al diritto comunitario e dell'Unione europea*, Torino, 2003.
- CONDINANZI M.-LANG A.-NASCIMBENE B., *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2003.
- CONTE A.G., *Ordinamento giuridico*, in *Nss. D.I.*, 1965.
- CORSALE M., *Pluralismo giuridico (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano, 1983.
- CORSARO A., *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico dello Stato*, in *Foro amm. Cons. St.*, 2007.

- COSSU G., *Il principio di proporzionalità*, in *Autorità e consenso nell'attività amministrativa – Atti del XLVII Convegno di Scienza dell'Amministrazione (Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2001)*, Milano, 2002.
- COSTA V.M., *Premessa ad uno studio sulla responsabilità oggettiva delle società sportive*, in *Riv. Dir. ec. Sport*, n. 1, 2012.
- COSTANTINO G., *Terzietà ed imparzialità del giudice delegato tra giusto processo e prospettive di riforma*, in *Il fallimento e le altre procedure concorsuali*, 2003.
- COSTANZO A., *Il principio di proporzionata collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2008.
- CRISAFULLI V.-PALADIN L., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, I, II ed., Padova, 1970.
- CROTTI M.T., *Indennità di formazione e libertà di circolazione dei giovani calciatori professionisti*, in *Dir. Relaz. Ind.*, 3, 2010.
- CUDIA C., *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Rimini, 2012.
- D'HARMANT FRANCOIS A., *Il rapporto di lavoro subordinato ed autonomo nelle società sportive*, in *Riv. Dir. sport.*, 1986.
- D'HARMANT FRANCOIS A., *Note sulla disciplina giuridica del rapporto di lavoro sportivo*, in *Mass. Giur. lav.*, 1981.
- DANIELE L., *Diritto del mercato unico europeo: cittadinanza, libertà di circolazione, concorrenza, aiuti di Stato*, Milano, 2006.
- DE ALOYSIO F., *Kelsen, la dottrina pura del diritto e il "puzzle" del formalismo*, in *Riv. Dir. Comm. Dir. Gen. Obbl.*, 1996.
- DE CARLI P., *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002.
- DE CATERINI P., *Le società sportive nella prospettiva del mercato unico europeo*, in AA. VV., *Società sportive e ordinamento giuridico*, Siena, 1994.
- DE CRISTOFARO M., *Al crepuscolo la pretesa di "immunità" giurisdizionale delle federazioni sportive?*, in *Riv. Dir. sport.*, 1996.
- DE CRISTOFARO M., *Legge 23 marzo 1981, n. 91. Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1982.
- DE LEONARDIS F., *Il concetto di organo indiretto: verso nuove ipotesi di applicazione dell'esercizio privato di funzioni pubbliche*, in *Dir. amm.*, 1995.
- DE MARZO G., *Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra spinte autonomistiche e valori costituzionali*, in *Corr. Giur.*, 2003.
- DE MARZO G., *Responsabilità sportiva e rischio consentito*, in *Danno e Resp.*, 2000.
- DE SALVO O., nota a sentenza, Corte di Cassazione, 30 agosto 2000, n. 11404, in *Riv. Dir. sport.*, 2001.
- DE SILVESTRI A., *La Corte Costituzionale "azzoppa" il diritto d'azione dei tesserati e delle affiliate*, in *giustiziasportiva.it*, n. 1, Anno VII, 2011.
- DE SILVESTRI A., *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in P. MORO (a cura di), *La giustizia sportiva*, Forlì, 2004.

- DE SILVESTRI A., *Il contenzioso tra pariordinati nella Federazione Italiana Giuoco Calcio*, in *Riv. Dir. sport.*, 2000.
- DE SILVESTRI A., *Enfatizzazione delle funzioni e "infortuni giudiziari" in materia di sport*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993.
- DE VRIES S., *Sports, TV and IP rights: Premier League and Karen Murphy*, in *Common Market Law Review*, v. 50, n. 2, 2013.
- DEGRASSI L., *Le Regioni tre 'sport' e 'ordinamento sportivo'. Contributo alla definizione della materia*, in *Dir. Econ.*, 2007.
- DEL GIUDICE I., *La rilevanza giuridica della sanzione sportiva nella recente giurisprudenza del giudice amministrativo*, in LOMBARDI R. (a cura di), *Ordinamento sportivo e calcio professionistico tra diritto ed economia*, Milano, 2009.
- DEL GIUDICE I., *La Corte di Giustizia delle Comunità europee si pronuncia sulla possibile rilevanza esterna delle norme sportive (in margine alla sentenza della Corte di Giustizia 18 luglio 2006, causa C-519/04P)*, in «[www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)».
- DELLACASA M., *Attività sportiva e criteri di selezione della condotta illecita tra colpevolezza ed antigiuridicità*, in *Danno e resp.*, 2003.
- DELLA SCALA M.G., *Le società legali pubbliche*, in *Dir. Amm.*, 2005.
- DELSIGNORE M., *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un giudice privo della competenza funzionale*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2008.
- DENTICI L.M., *Il lavoro sportivo tra professionismo e dilettantismo: profili di diritto interno e comunitario*, in *Europa e diritto privato*, n. 4, 2009.
- DI CHIARA G., *Linee evolutive della giurisprudenza costituzionale in tema di imparzialità del giudice*, in *Riv. It. Dir. pen. Proc.*, 2000.
- DI GIACOMO RUSSO B., *Il cittadino consumatore e la sussidiarietà orizzontale*, in *Labsus Paper*, 20/2011.
- DI MICCO A., *Ordinamento sportivo e ordinamento statale: riparto di giurisdizione e rimedi giurisdizionali per l'atleta. Il sistema della giustizia in ambito sportivo*, in *diritto.it*.
- DI NELLA L., *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999.
- DI NELLA L., *Il fenomeno sportivo nell'unitarietà e sistematicità dell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999.
- DI NELLA L., *La teoria della pluralità degli ordinamenti e il fenomeno sportivo*, *ivi*, 1998.
- DI PIETRO B., *Arbitraggio sportivo etica ed educazione*, Viterbo, 2013
- DI PIETROPAOLO L., *Note in tema discriminante dell'esercizio dell'attività sportiva*, in *Cass. Pen.*, 2001.
- DI SAN LUCA G.C., *Dei limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Riflessioni intorno a calcio e diritto*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 2007.
- DI TODARO A.A., *La tutela effettiva degli interessi tra giurisdizione sportiva e statale: la strana "fuga" della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente*, in *Giust. Cost.*, 2011.
- DÍEZ-HOCHLEITNER J.-MARTÍNEZ SANCHEZ A., *Le conseguenze giuridiche della sentenza "Bosman" per lo sport spagnolo ed europeo*, in *Riv. dir. Sport.*, 1996.

- DICKMANN R., *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità ed il principio dell'intesa per un corretto metodo della legislazione statale di attrazione di funzioni amministrative regionali*, in *Corriere giur.*, 2004.
- DIMITROV D.-HELMENSTEIN C.-KLEISSNER A.-MOSER B.-SCHINDLER J.: *Die makroökonomischen Effekte des Sports in Europa*, in *Studie im Auftrag des Bundeskanzleramts*, Sektion Sport, Wien, 2006.
- DITTRICH L., *L'imparzialità dell'arbitrato interno e internazionale*, in *Riv. Proc. Civ.*, 1995.
- DIXON D., *The long Life of Bosman – A Triumph of Law over Experience*, in <http://www2.warwick.ac.uk/fac/sol/law/elj/issues/volume6/number2/dixon>.
- DOUKAS D., *The sky is not the (Only) Limit- Sports Broadcasting without Frontiers and the Court of Justice: Comment on Murphy*, in *European Law Review*, v. 37, n. 5, 2012.
- DURANTI D., *L'attività sportiva come prestazione di lavoro*, in *Riv. It. Dir. lav.*, 1983.
- DURET P., *Sussidiarietà orizzontale, radici e suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000.
- EMANUELE F.-MOLFA M., *Arbitrato amministrativo e istituzioni arbitrali permanenti*, in PUNZI C. (a cura di), *Disegno sistematico dell'arbitrato*, vol. III, Padova, 2012.
- FABIANI M., *Garanzia di terzietà e imparzialità del giudice ed efficienza del processo*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it).
- FACCI G., *Il risarcimento del danno come punto di bilanciamento tra il controverso principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e l'art. 24 Cost.*, in *Resp. civ. prev.*, n. 6, 2011.
- FANFANI P., *La causa del contratto in collaborazione sportiva. Spunti per una ricerca*, in *Giustiziasportiva.it*, I, 2007.
- FANTINI S., *La soluzione di compromesso della sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale*, in *Riv. Dir. sport.*, n. 1, 2012.
- FAZZALARI E., *L'etica dell'arbitrato*, in *Riv. Arb.*, 1992.
- FELICETTI S.-SAN GIORGIO M.R., *Ordinamento sportivo e giudice amministrativo*, in *Corr. giur.*, n. 5, 2011.
- FELICI A., *Lo sport e l'Europa dal conflitto al dialogo*, Roma, 2010.
- FERRARA L., *Giustizia sportiva*, in *Enc. Dir.*, Annali III, 2010.
- FERRARA L., *Il contenzioso sportivo tra situazioni giuridiche soggettive e principi del diritto processuale*, in *Foro amm. CDS*, fasc. 6, 2009.
- FERRARA L., *L'ordinamento sportivo: meno e più libertà privata*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, I, 2007.
- FERRARA L., *Enti pubblici ed enti privati dopo il caso I.P.A.B.: verso una rivalutazione del criterio sostanziale di distinzione?*, in *Riv. Trim. dir., pubbl.*, 1990.
- FERRARI G.F., *Il principio di proporzionalità*, in PARISIO V. (a cura di), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Milano, 1998.
- FEUERBACH P.J.A., *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts*, 14° ed., 1847, rist. 1986.

- FEUERBACH P.J.A., *Revision der Grundsätze und Grundbegriffe des positiven peinlichen Rechts*, II, Chemnitz, 1800.
- FIORAVANTI M., *Per l'interpretazione dell'opera giuridica di Santi Romano: nuove prospettive di ricerca*, in AA.VV., *Quaderni fiorentini*, Milano, 1981.
- FLAMMIA R., *Arbitrato (arbitrato e conciliazione in materia di lavoro)*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. II, Roma, 1988.
- FOIS C., *Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1982.
- FONTANA G., *Intorno al potere di vigilanza del C.O.N.I. sulle F.S.N.*, in *Riv. Dir. sport.*, 1996.
- FORTI V., *Riflessioni in tema di diritto disciplinare sportivo e responsabilità oggettiva*, in *Riv. Dir. econ. Sport*, 2007.
- FRACCASTORO G., *La totale autonomia della giustizia sportiva nelle materie riservate dal d.l. 220/03*, in *Il Corr. Merito*, fasc. 2, 2008.
- FRACCHIA F., *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008.
- FRACCHIA F., *Sport*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XIV, Torino, 1999.
- FRANCHINI C., *La natura giuridica del Coni Servizi s.p.a.*, in CHERUBINI S.-FRANCHINI C. (a cura di), *La riforma del CONI*, Milano, 2004.
- FRANCHINI C., *I rapporti tra l'ordinamento statale e quello sportivo nel settore della giustizia sportiva*, in FRANCHINI C. (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Torino, 2004.
- FRANCHINI C., *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Torino, 2004.
- FRASCA R., *Saggi sulla Carta Olimpica*, Società di Stampa Sportiva, Roma, 2009.
- FRASCAROLI R., *Sport a) Diritto pubblico e diritto privato*, in *Enc. Dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990.
- FRASCAROLI R., *Sport (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, XLIII, Milano, 1990.
- FRATTAROLO V., *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, II ediz., Milano, 2005.
- FRATTAROLO V., *Il procedimento disciplinare sportivo*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1992.
- FRAU R., *La responsabilità civile sportiva nella giurisprudenza. Il gioco del calcio*, in *Resp. Civ. e prev.*, 2006.
- FRONTINI G., *Sulla natura e gli effetti dell'arbitrato nel rapporto di lavoro tra società e tesserati della FIGC*, in *Nuovo dir.*, 1997.
- FROSINI T.E., *L'arbitrato sportivo: teoria e prassi*, in *Il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport. Aspetti processuali e sostanziali. Atti del Convegno di Parma*, Napoli, 2011 e in *Studi in onore di Marcello Foschini*, Padova, 2011.
- FROSINI V., *Ordinamento giuridico: a) Filosofia del diritto*, in *Enc. Del Dir.*, XXX.
- FROSINI V., *Santi Romano e l'interpretazione giuridica della realtà sociale*, in *Riv. Int. Fil. Dir.*, 1989.
- FURNO C., *Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Riv. Trim. dir. proc. Civ.*, 1952.

- GALETTA D.U., *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998.
- GALETTA D.U., *Discrezionalità amministrativa e principio di proporzionalità*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1994.
- GALETTA D.U., *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2005.
- GALETTA D.U., *Il principio di proporzionalità comunitario e il suo effetto di “spill over” negli ordinamenti nazionali*, in *Nuove Aut.*, 2005.
- GALETTA D.U., *Le principe de proportionnalité*, in AUBY J.B.-DE LA ROCHERE J. (diretto da), *Droit Administratif Européen*, Bruxelles, 2007.
- GALETTA D.U., *Il principio di proporzionalità nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, fra principio di necessità e dottrina del margine di apprezzamento statale: riflessioni generali sui contenuti e rilevanza effettiva del principio*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1999.
- GALETTA D.U., *La proporzionalità quale principio generale dell'ordinamento*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006.
- GALETTA D.U., *Principio di proporzionalità e giudice amministrativo nazionale*, in *Foro amm.-TAR*, 2007.
- GALETTA D.U., *Una sentenza storica sul principio di proporzionalità con talune ombre in ordine al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2000.
- GALETTA D.U.-KRÖGER D., *Giustiziabilità del principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale tedesco e concetto di «necessarietà» ai sensi del principio di proporzionalità tedesco e comunitario*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 1998
- GALGANO F., *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1976.
- GALLANA F., *Il sindacato sulla meritevolezza ex art. 1322 c.c. nei contratti atipici di cessione dei calciatori dilettanti*, con nota a Tribunale Udine, 24 agosto 2008, n. 1762, in *Giustiziasportiva.it*, 2009.
- GALLO C.E., *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, 2010.
- GALLO M., *Appunti di diritto penale*, vol. I, *La legge penale*, Torino, 1999.
- GANDINO A., *Responsabilità delle società sportive del calcio professionistico per comportamento dei propri sostenitori: esimenti ed attenuanti (Riflessioni su etica e diritto)*, in LOMBARDI R.-RIZZELLO S.-SCOCA F.G.-SPASIANO M.R. (a cura di), *Ordinamento sportivo e calcio professionistico. Tra diritto ed economia*, Milano, 2009.
- GARCIA B.-WEATHERILL S., *“Engaging with the EU in order to minimize its impact: sport and the negotiation of the Treaty of Lisbon”*, in *Journal of European Public Policy*, v. 19, n.2, March 2012.

- GARDINER S.-WELCH R., *Bosman – there and back again: the legitimacy of Playing quotas under European Union sports Policy*, in *European Law Journal*, vol. 17, n. 6, November 2011.
- GARDINI A., *Libera circolazione dei calciatori nella CEE*, in *Dir. Comunitario scambi internaz.*, 3, 1988.
- GAVALLOTTI C., *Le norme dell'ordinamento sportivo tra intervento legislativo e autonomia privata*, nota a Corte di Cassazione, 4 marzo 1999, n. 1855, in *Riv. Dir. sport.*, 1999.
- GHIGNONE F., *Brevi note in materia di giustizia sportiva*, in *Riv. Trim. dir. Proc. Civ.*, 2006.
- GIACOMARDO L., *Sanzioni disciplinari sportive e rapporti tra ordinamenti*, in *giustiziasportiva.it*, 2014.
- GIACOMARDO L., *Il legittimo vincolo di giustizia delle federazioni sportive. Secondo la Suprema corte garantisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo*, nota a Cass. Civ., sez. I, 28 settembre 2005, n. 18919, in *Dir. & form.*, 2005.
- GIACOMARDO L., *Storie da T.a.r. ... sport. I quattro mesi che hanno sconvolto il calcio*, *ivi*, 2003.
- GIACOMARDO L., *Autonomia per le federazioni, ed una delega in bianco al Coni*, in *Dir. & giust.*, 2003.
- GIACOMARDO L., *I (difficili) rapporti tra l'ordinamento interno e l'ordinamento sportivo*, in *Dir. Giust.*, 2002.
- GIANNINI M.S., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996.
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1970.
- GIANNINI M.S., *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958.
- GIANNINI M.S., *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Atti del XIV Congresso internazionale di sociologia*, Roma, 1950.
- GIANNINI M.S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949.
- GIGLIONI F., *La sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza*, in ARENA G.-COTTURI G., *Il valore aggiunto*, Roma, 2010.
- GIOVANNUCCI ORLANDI C., *L'imparzialità dell'arbitrato: essere o apparire*, in *Contratto e impresa*, 1994.
- GIOVENE A., *Le associazioni di fatto nel diritto privato*, Milano, 1914.
- GIROLA C., *Caratteri giuridici del Jockey Club Italiano e del regolamento corse*, in *Temi lombarda*, 1931.
- GLIATTA G., *Sentenza C-519P-18/07/2006 David Meca-Medina, Igor Majcen compatibilità tra le regole per il controllo antidoping e le norme comunitarie in materia di concorrenza e di libera prestazione dei servizi*, in *giustiziasportiva.it*, III, 2006.
- GOISIS F., *Verso l'arbitrabilità delle controversie pubblicistiche-sportive?*, in *Dir. proc. Amm.*, 2010.

- GOLA M., *Il nuovo rapporto tra pubblico e privato nel diritto sportivo nell'ambito dei compiti della P.A. Spunti dal pensiero di Aldo M. Sandulli*, in *Aldo M. Sandulli (1915-1984). Attualità del pensiero giuridico del Maestro*, Milano, 2004.
- GRANDE STEVENS F., *Una finestra sul mondo della deontologia arbitrale*, in *Rass. Forense*, 1990.
- GRANIERI M., *Le forme della giustizia sportiva*, in VACCÀ C. (a cura di), *Giustizia sportiva e arbitrato*, Milano, 2006.
- GRASSELLI S., *L'attività sportiva professionistica; disciplina giuridica delle prestazioni degli atleti e degli sportivi professionisti*, in *Dir. lav.*, I, 1982.
- GRASSELLI S., *Lavoro autonomo e subordinato nello spettacolo e nello sport*, in *Dir. prat. Lav.*, 1994.
- GRASSO P.G., *Il principio "nullum crimen sine lege" nella Costituzione italiana*, Milano, 1972.
- GRECO G., *Il valore sociale dello sport: un nuovo limite alla c.d. specificità?*, in *GDA*, n. 8/9, 2014.
- GRECO V.A., *La legge 280/03 alla luce dell'ordinanza del Tar del Lazio n. 241/2010*, in *Giustiziasportiva.it*, 3, 2010.
- GRIMALDI L., *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Bari, 2006.
- GROSSI P., *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1-2, 2012.
- GROSSI P., *Prima lezione di diritto*, Bari, 2003.
- GROSSI P., *Santi Romano, un messaggio da ripensare nell'odierna crisi delle fonti*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2006.
- GUARINO G., *Lo sport quale «formazione sociale» di carattere sovranazionale*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, 1997.
- GUERINI I., *Astensione, ricusazione ed imparzialità soggettiva del giudice: la Cassazione traccia il confine tra la manifestazione di un parere sull'oggetto del procedimento e la manifestazione del proprio convincimento sui fatti dell'imputazione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 17 settembre 2013.
- GUIDOLIN R., *Sulla sindacabilità, da parte del giudice statale, dei provvedimenti disciplinari delle federazioni sportive nazionali e dell'unione nazionale incremento razze equine*, in *Riv. Dir. sport.*, con nota a TAR Lazio, 16 aprile 1999, n. 962 e 963, 1999.
- HERNANDEZ S., *Il problema dell'arbitrato e la disciplina in materia di lavoro*, Padova, 1990.
- INFANTINO G., *Meca-Medina: un passo indietro per il modello sportivo europeo e la specificità dello sport*, in *eufa.com*.
- ISOLDI V., *Il Jockey Club Italiano e le sanzioni disciplinari del suo regolamento corse*, in *Temi emiliana*, 1933.

- IZAR S., *Obbligo di lealtà sportiva e inadempimento contrattuale: rapporti tra giustizia sportiva e giustizia dello Stato*, in *I Contratti*, 2005.
- KARAQUILLO J.P., *La complementarità tra la soluzione delle controversie ad opera delle istituzioni sportive e la soluzione ad opera delle giurisdizioni statali*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1996.
- KELSEN H., *Reine Rechtslehre*, Wien, 1960, tradotto in italiano, *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966.
- KELSEN H., *La teoria pura del diritto*, Torino, 1966.
- KÈSENNE S., *De economie van de sport. Een Overzichtsbijsdrage*, in *Economisch en Sociall Tijdschrift*, 1993.
- LA CHINA S., *L'arbitrato. Il sistema e l'esperienza*, Milano, 1995.
- LA TORRE M., *Una recente raccolta di saggi critici sulla "dottrina pura del diritto"*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1989.
- LANDOLFI S., *La legge n. 91 del 1981 e la "emersione" dell'ordinamento sportivo*, in *Riv. Dir. sport.*, 1982.
- LANZALONGA F., *La responsabilità oggettiva delle società di calcio*, in *diritto.it*, 20 marzo 2015.
- LAPOUBLE J.C., *L'europa et le dopage*, in *Revue des Affaires Européennes*, 2001-2002.
- LAZZARO F., *La ragionevole durata del processo civile e la terzietà del giudice nella riforma dell'art. 111 della Costituzione*, in *Giust. Civ.*, 2000.
- LEONDINI G., *Le associazioni tra autonomia privata e controlli pubblici. Prospettive di riforma e principi costituzionali*, Padova, 2005.
- LEONE L., *La promozione dello sport in ambito internazionale ed europeo*, in *giustiziaamministrativa.it*, III, 2006.
- LEPORE A., *L'illecito nell'attività sportiva: una nuova prospettiva*, in *Rass. Dir. econ. Sport.*, 2006.
- LE FLOC 'HMOAN J., *La genese des sports*, Paris, 1962.
- LICATA F., *La terzietà del giudice penale: incompatibilità, astensione, ricsuzione*, 19 novembre 2003, Roma, in [www.dirittopenaleeuropeo.eu](http://www.dirittopenaleeuropeo.eu).
- LICCI G., *Ragionevolezza e significatività come parametri di determinatezza della legge penale*, Milano, 1989.
- LINDHOLM J., *Case C-325/08, Olympique Lyonnais SASP v. Olivier Bernard and Newcastle United UFC, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 16 March 2010*, in *Common Market Law Review*, v. 47, n. 4, 2010.
- LIOTTA G., *Attività sportive e responsabilità dell'organizzatore*, Napoli, 2005.
- LIOTTA G.-SANTORO L., *Lezioni di Diritto Sportivo*, Milano, 2009.
- LONGHI L., *La sentenza Murphy: le licenze di ritrasmissione degli incontri di calcio tra diritti di privativa e tutela della concorrenza*, in *RDES*, vol. VII, fasc. 3, 2011.

- LUBRANO E., *La normativa sui trasferimenti nazionali ed internazionali dei calciatori alla luce della sentenza Bernard*, in Atti del convegno "L'indennità di formazione nel mondo dello sport", 2011.
- LUBRANO E., *La Corte Costituzionale n. 49/11: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, in *Riv. Dir. ec. Sport.*, vol. VII, fasc. 1, 2011.
- LUBRANO E., *La sentenza abbonati-Catania: il Consiglio Siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al paleozoico?!*, in *Riv. Dir. Sport*, n. 6/2007.
- LUBRANO E., *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia. La FIGC si adegua*, in *Riv. Dir. ec. Sport.*, vol. 1, n. 2, 2005.
- LUBRANO E., *L'ordinamento giuridico del giuoco calcio*, Roma, 2004.
- LUBRANO E., *La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge 17 ottobre 2003, n. 280*, in MORO P. (a cura di), *La giustizia sportiva*, Forlì, 2004.
- LUCCHINI GUASTALLA E., *Trattamento dei dati personali e danno alla riservatezza*, in *Resp. Civ. e prev.*, 2003.
- LUGO A., *In tema di sindacato delle decisioni sulle federazioni sportive*, nota a TAR Lazio, sez. III, 15 luglio 1985, n. 1099, in *Giust. Civ.*, 1986.
- LUISO F.P., in *L'arbitrato nelle controversie in materia sportiva*, Atti del convegno Issa 5 maggio 2010, in *Quaderni dell'arbitrato*, Roma, 2011.
- LUISO F.P., *L'art. 832 c.p.c.*, in *judicium.it*.
- LUISO F.P., *Gli effetti della sentenza Bosman sui rapporti pendenti*, in *Riv. Arb.*, 1997.
- LUISO F.P., *Giustizia sportiva (ad vocem)*, in *Dig. Disc. Priv.*, Torino, 1993.
- LUISO F.P., *Ancora intorno agli arbitrati sportivi*, nota a sentenza Corte di Cassazione, 6 aprile 1990, n. 2889, in *Riv. Arbitrato*, 1991.
- LUISO F.P., *Le pene private nel diritto sportivo*, in BUSNELLI F.D.-SCALFI G. (a cura di), *Le pene private*, Milano, 1985.
- LUISO F.P., *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali e questioni di giurisdizione*, nota a Pret. Novara, 15 dicembre 1979, in *Giust. Civ.*, I, 1980.
- LUISO F.P., *La giustizia sportiva*, Milano, 1975.
- MACRÌ C., *Associazioni e società sportive*, in *Enc. Giur.*, vol. III, Roma, 1998.
- MACRÌ C., *Problemi della nuova disciplina dello sport professionistico*, in *Riv. Dir. Civ.*, II, 1981.
- MACRÌ M., *I limiti all'esercizio dell'attività sportiva in allenamento in caso di sport a violenza necessaria o eventuale*, nota a Cass. Pen., sez. III, 25 febbraio 2000, n. 2765, in *Resp. Civ. E prev.*, 2001.
- MAGNANE G., *Sociologie du sport*, Paris, 1964.
- MAIETTA A., *La responsabilità civile delle società di calcio: osservazioni a margine del caso "Giampà"*, in *Riv. Dir. ec. Sport*, vol. 1, 2005.
- MAIETTA A., *Lesioni provocate durante una gara di calcio: un Vilnius all'autonomia dell'ordinamento sportivo*, nota a Cass. Pen., sez. IV, 7 ottobre 2003, n. 39204, in *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2004.

- MALINCONICO C., *Il principio di proporzionalità*, in *Autorità e consenso nell'attività amministrativa – Atti del XLVII Convegno di Scienza dell'Amministrazione (Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2001)*, Milano, 2002.
- MANDRIOLI C.-CARATTA A., *Diritto processuale civile*, Torino, vol. I, 2015.
- MANFREDI A., *Considerazioni in tema di responsabilità oggettiva e sua compatibilità con l'ordinamento giuridico generale*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1987.
- MANFREDI G., *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra Pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. Amm.*, 3, 2012.
- MANFREDI G., *Il sindacato del giudice amministrativo sulle norme emanate dagli organismi sportivi*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2008.
- MANFREDI G., *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007.
- MANFREDI G., *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Foro amm. TAR*, 2006.
- MANZELLA A., *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993.
- MANZELLA B., *La responsabilità oggettiva*, in *Riv. Dir. sport.*, 1980.
- MANZI G., *Un limite alla possibilità di adire la magistratura non sembra in linea con le regole costituzionali*, in *Guida al diritto-II Sole 24Ore*, n. 34, 6 settembre 2003.
- MARANI TORO A.-MARANI TORO I., *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977.
- MARANI TORO A., *Sport*, in *Nss. D.I.*, vol. XVIII, Torino, 1971.
- MARASÀ G., *Società speciali e società anomale (ad vocem)*, in *Enc. Giur.*, XXIX, Roma, 1993.
- MARASSI S., *Il dialogo sociale europeo nel settore sportivo*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, Vol. VII, fasc. 2, 2011.
- MARCHETTI B., *Lo sport*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, vol. I, Milano, 2000.
- MARCHETTI B., *Ordinamento sportivo*, in CORSO G.-LOPILATO V. (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte speciale*, vol. II, Milano, 2006.
- MARINELLI M., *Diritto comunitario e recesso dello sportivo dal contratto di lavoro a tempo determinato*, in *Europa e diritto privato*, n.3, 2008.
- MARINI G., voce “*Nullum crimen, nulla poena sine lege*” (*dir. pen.*), in *Enc. dir.*, vol. XXVIII, Milano, 1978.
- MARINUCCI G.-DOLCINI E., *Manuale di diritto penale*, Milano, 3° ed., 2009.
- MARINUCCI G.-DOLCINI E., *Corso di diritto penale*, Milano, 3° ed., 2001.
- MARSEGLIA G., *Danni nelle fattispecie di responsabilità oggettiva*, in VIOLA L. (a cura di), *Il danno ingiusto, responsabilità precontrattuale e responsabilità speciali*, Matelica (MC), 2007.
- MARTINELLI D., *In tema di responsabilità degli atleti*, in *Giur. It.*, 2006.
- MARTÍNEZ SÀNCHEZ A., *Asunto Olsson: una juez de Santander aplica la sentencia “Bosman” en favor de un jugador de balonmano*, in *Gaceta jurídica de la CE y de la Competencia*, 1996.

- MARZANO L., *La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive: il contrasto fra TAR e Consiglio di Stato approda in Corte Costituzionale*, in *Giur. Merito*, 2010.
- MASSERA A., *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, in *Riv. Dir. pubbl.*, 2008.
- MASSERA A., *Lo sport e il principio della parità delle armi, tra politiche antidoping e diritto della concorrenza*, in *Riv. It. Dir. pubbl. comun.*, 2007.
- MAZZAMUTO M., *Legalità e proporzionalità temporale dell'azione amministrativa: prime osservazioni*, in *Foro amm.*, 1993.
- MAZZOTTA O., *Una legge per lo sport? Il lavoro sportivo*, in *Foro it.*, V, 1981.
- MENNEA P.P., *Il doping nello sport: normativa nazionale e comunitaria*, Milano, 2009.
- MENNEA P.P., *Diritto sportivo europeo*, Roma, 2003.
- MERONE A., *La giustizia sportiva nell'aspetto giurisdizionale*, in *Il diritto dello sport*, suppl. al vol. XXXVIII-6/2006, in *Giur. mer.*, 2006.
- MEZZACAPO S., *Le Conseguenze patrimoniali delle sanzioni non travolgono il sistema delle competenze*, in «*Guida al Diritto*», n. 48, 8 dicembre 2007.
- MIÈGE C., *Contrôle d'une réglementation anti-dopage aux regard des règles communautaires de concurrence*, in *La semaine juridique*, 2006.
- MIRTO P., *L'organizzazione sportiva italiana. Autonomia e specialità del diritto sportivo*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1959.
- MIRTO P., *Il sistema normativo dell'organizzazione dello sport nell'ordinamento giuridico*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1949.
- MOCCIA S., *La "promessa non mantenuta". Ruolo e prospettive del principio di determinatezza/tassatività nel sistema penale italiano*, Napoli, 2001.
- MODUGNO F., *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. Dir. sport.*, 1993.
- MODUGNO F., *Pluralità degli ordinamenti*, in ID., *Legge-Ordinamento giuridico-Pluralità degli ordinamenti*, Milano, 1985.
- MODUGNO F., *Ordinamento giuridico: c) dottrine generali*, in *Enc. Del Dir.*, XXX, 1980.
- MODUGNO F., *Normativismo (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, XXVIII, 1978, Milano.
- MONTONERI L., *Violenza sportiva*, in *Studium iuris*, 2001.
- MORANDINI M.C.-SARTORI I., *Ius soli sportivo: novità ed aspettative di una legge tanto attesa*, in *RDES*, vol. XII, fasc. 1, 2016.
- MORBIDELLI G., *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in CERULLI IRELLI V.-MORBIDELLI G. (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, 1994.
- MORBIDELLI G., *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 1993.
- MORO P., *Vincolo sportivo e rimedi giudiziali*, in *Giustiziasportiva.it*, n. 3, 2009.
- MORO P., *Critica del vincolo di Giustizia Sportiva*, in *Giustiziasportiva.it*, n. 1, 2005.
- MORO P., *Giustizia sportiva e diritti processuali*, in MORO P. (a cura di), *La giustizia sportiva*, Forlì, 2004.
- MORZENTI PELLEGRINI R., *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007.
- MUSUMARRA L., *Violenza nel calcio e responsabilità oggettiva delle società: la nozione di sostenitore*, in *Riv. Dir. ec. Sport*, n. 2, 2015.

- L. MUSUMARRA, *Il trasferimento e la libera circolazione degli atleti*, in *Dispense per il Corso di perfezionamento post lauream in diritto ed economia dello sport*, A.A. 2012-2013.
- MUSUMARRA L., *La dimensione europea dello sport*, *Altalex eBook Diritto dello Sport*, 2012.
- MUSUMARRA L., *La disciplina dell'affidamento della gestione degli impianti sportivi*, in ALVISI C. (a cura di), *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, Milano, 2006.
- NACCARATO G., *Sulla carenza di giurisdizione del giudice statale in ordine all'organizzazione di competizioni sportive*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1997.
- NAPOLITANO G., *Sport*, in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006.
- NAPOLITANO G., *Il "riassetto del CONI"*, in CHERUBINI S.-FRANCHINI C. (a cura di), *La riforma del CONI*, Milano, 2004.
- NASCIMBENE B.-BASTIANON S., *Diritto Europeo dello sport*, Torino, 2011.
- NASTASI A., *Area tematica: l'intervento penale tra rischio consentito e doveri di lealtà. La tutela penale dell'attività sportiva*, in *Dir. & form.*, 2003.
- OLIVA C., *Sport equestri e responsabilità oggettiva*, in *Resp. Civ.*, 2010.
- OLIVARO A., *I limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo lo svincolo dell'atleta*, in *RDES*, vol. III, fasc. 2, 2007.
- ORIANI R., *L'imparzialità del giudice e l'opposizione agli atti esecutivi*, in *Riv. Esec. Forzata*, 2001.
- ORLANDI M., *Ostacoli alla libera circolazione dei calciatori e numero massimo di <<stranieri comunitari>> in una squadra: osservazioni in margine alla sentenza Bosman*, in *Giust. Civ.*, 3, 1996.
- ORLANDINI G., *La libertà di circolazione dei lavoratori subordinati*, in SCIARRA S.-CARUSO B. (a cura di), *Il lavoro subordinato*, in AJANI G.-BENACCHIO G.A. (diretto da), *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, Torino, 2009.
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 2003.
- PADULA C., *La competenza legislativa regionale in materia di «ordinamento sportivo»: una novità apparente*, in *Le Regioni*, 2006.
- PAGLIARA S., *La tutela della salute nelle attività sportive e il divieto di doping*, in *Rass. Avv. St.*, 2004.
- PAGLIARA F., *Ordinamento giuridico sportivo e responsabilità oggettiva*, in *Riv. Dir. sport.*, 1989.
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, 1988.
- PALLOTINO M., *CONI Servizi Spa: ente pubblico o privato?*, in MENNEA P. (a cura di), *Normativa e tutela dello sport*, Torino, 2007.
- PALAZZO F., *Il principio di determinatezza nel diritto penale*, Padova, 1979.

- PALAZZO F., voce *Legge penale*, in *Dig. disc. pen.*, vol. VII, Torino, 1993.
- PALMIERI A., *Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la consulta crea un ibrido*, in *Riv. Dir. sport.*, n. 1, 2012.
- PALMIERI A., *Annotazioni a sentenza Cons. di Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782*, in *Foro it.*, III, 2009.
- PANEBIANCO M., *Art. 117 Cost. e materie «ordinamentali»*, in MODUGNO F.-CARNEVALE P. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. VI. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Napoli, 2008.
- PANZAROLA A., *Riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo nella giurisprudenza*, in MARINO R. (a cura di), *Giurisdizione nell'esperienza giurisprudenziale contemporanea*, Milano, 2008.
- PAOLANTONIO N., *I riti compatti*, in SCOCA F.G. (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2013.
- PAOLANTONIO N., *Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti problematici*, in *Foro Amm. TAR*, fasc. 3, 2007.
- PAPISCA A., *Diritti umani e sport nell'anno europeo del dialogo interculturale*, in TOGNON J. (a cura di), *Diritto comunitario dello sport*, Torino, 2009.
- PARISIO V., *Principio di proporzionalità e giudice amministrativo italiano*, in *Nuove Aut.*, 2006.
- PARISIS N.-FERNANDEZ M.S., *Le sportif individuel au regard de l'arrêt Bosman*, in *RMUE*, 1996.
- PARRINELLO C., *Attività sportiva e sviluppo della persona*, in *Dir. Fam. Pers.*, 1991.
- PARRISH R.-MIETTINEN S., *The sporting exemption in European Union Law*, The Hague, 2008.
- PARRISH R., *The Birth of European Union Sports Law*, in *Manchester University Press*, 2003.
- PASTORI G., *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Milano, 2005.
- PASTORI G., *La sussidiarietà "orizzontale" alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in A. RINELLA-L. COEN-R. SCARAMAGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova, 1999.
- PAVONI F., *La Corte costituzionale esclude il giudizio di annullamento sulle sanzioni disciplinari sportive*, in *Resp. civ. prev.*, n. 10, 2011.
- PEDICINI A.-TIANI T., *Lo sport e le risorse finanziarie nell'Unione europea*, in *RDES*, 2012.
- PELLIZZARI S., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 3/2011.
- PENSABENE LIONTI T., *Il diritto allo sport: tra esigenza socialmente rilevante e interesse fondamentale della persona*, in *Dir. Amm.*, n. 3, 2012.
- PEREZ R., *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Studi in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. I, Milano, 1988.

- PERLINGERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1991.
- PERSICHELLI C., *Le materie arbitrabili all'interno delle competenze della giurisdizione sportiva*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1996.
- PIAZZA I., *Ordinamento sportivo e tutela degli associati: limiti e prospettive del nuovo equilibrio della Corte Costituzionale*, in *Giur. it.*, I, 2012.
- PICCIRILLI T., *Attività sportiva e responsabilità civile*, in *Giur. it.*, 1999.
- PICONE F., nota a sentenza Corte di Cassazione, 6 aprile 1990, n. 2889, in *Riv. Dir. sport.*, 1992.
- PICONE F., *Arbitrato sportivo e conciliazione extragiudiziale*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1991.
- PIJETLOVIC K., *Another classic of EU sports jurisprudence: legal implications of "Olympique Lyonnais SASP v Olivier Bernard and Newcastle UFC" (C-325/08)*, in *European Law Review*, v. 35, n. 6, 2010.
- PINELLI C., *Limiti degli ordinamenti e rilevanza di un ordinamento per un altro nel pensiero di Santi Romano*, in *Giur. Cost.*, 1986.
- PIZZA P., *L'attività delle federazioni sportive tra diritto pubblico e privato*, in *Foro amm. Cds.*, 2002.
- PIZZORUSSO A., *Persone fisiche*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1988.
- PLACIDUCCIO S., *Il CGA travolge la decisione del TAR SICILIA*, in *Dir. Sport*, n. 3, 2008.
- POGGI A., *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001.
- POLICE A., *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, vol. I, Padova, 2000.
- POLITO N., *Articolo 118 u.c. della Costituzione. Un approfondimento sul "favoriscono"*, contributo pubblicato in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- POLVANI G., *Arbitrato amministrato e camere arbitrali*, in IRTI N. (a cura di), *Dizionario dell'arbitrato*, Torino, 1997.
- PORRO N., *Lineamenti di sociologia dello sport*, Napoli, 2002.
- PORTINARO P.P., *La teoria generale delle norme nell'"Opus Posthumum" di Hans Kelsen*, in *Nuovi studi politici*, 1981.
- POTO M., *I principi di sussidiarietà e proporzionalità nei sistemi a "vocazione federale". Una comparazione tra modello europeo, tedesco ed italiano*, in *Giur. it.*, 2008.
- PROTTO M., *Morte e reincarnazione dell'organo indiretto*, in *Giur. it.*, 2000.
- PUNTO L., *Recenti contributi allo studio di Hans Kelsen*, in *Dem. Dir.*, 1982.
- PUNZI C., *Disegno sistematico dell'arbitrato*, Padova, vol. I, 2012.
- PUNZI C., *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, in *Riv. Dir. sport.*, 1987.
- PUNZI C., *Le clausole arbitrali nell'ordinamento sportivo*, in *Rassegna arbitrale*, 1986.
- QUARANTA A., *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in *Riv. Pen. Ec.*, 1990.
- QUARANTA A., *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico statale*, in *Riv. Dir. sport.*, 1979.

- RAIMONDO P., *La tutela della salute nelle attività sportive*, in *Sanità pubbl.*, 2002.
- RAZZANO G., *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. 10, 2003.
- RENNA M., *I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012.
- RENNA M., *Le società per azioni in mano pubblica*, Torino, 1997.
- RESCIGNO G.U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002.
- RESCIGNO G.U., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1994/1995.
- ROCCELLA M.-TREU T., *Diritto del lavoro alla comunità europea*, Padova, 2009.
- ROMANO TASSONE A., *Sussidiarietà orizzontale e tutela della salute*, in *Sanità pubblica e privata*, n. 6, 2003.
- RICCI E.F., *Note sull'arbitrato "amministrato"*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2002.
- RICCIARDI E., *La scelta degli arbitri e la costituzione del collegio arbitrale: deontologia e prassi*, in *Riv. Arb.*, 1982.
- ROBLES G., *Sociologia pura del diritto versus teoria pura del diritto: validità ed efficacia delle norme*, in *Soc. Dir.*, 1992.
- ROEHRSEN C. (a cura di), *Hans Kelsen nella cultura filosofica-giuridica del Novecento*, Roma, 1983.
- ROMANI F.-MOSETTI U., *Il diritto nel pallone: spunti per un'analisi economica della sentenza Bosman*, in *Riv. Dir. Sport.*, n. 3, 1996.
- ROMANI P., *La giurisprudenza della Camera di conciliazione e arbitrato del CONI*, Padova, 2012.
- ROMANO A., *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241/90: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, in *Dir. Amm.*, 2006.
- ROMANO A., *Autonomia nel diritto pubblico*, in *D. disc. Pubbl.*, II, 1987.
- ROMANO F., *La dichiarazione di "grande evento" i relativi poteri di ordinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Rass. dir. ec. Sport*, 2008.
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, I ed., Firenze, 1918 e II ed., Firenze, 1946 e III ed., Firenze, 1977.
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1917.
- RONCO M., *Il principio di tipicità della fattispecie penale nell'ordinamento vigente*, Torino, 1979.
- RONZANI P., *La giurisprudenza della camera di conciliazione e arbitrato del C.O.N.I.*, Padova, 2012.
- ROSATI DI MONTEPRANDONE M., *Istituzioni di diritto sportivo*, Perugia, 1999.
- ROSSI E., *Brevi considerazioni in ordine al rapporto tra tutela dei diritti individuali e garanzia delle formazioni sociali alla luce della più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in ANGIOLINI V. (a cura di), *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1992.
- ROSSI E., *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989.

- RUI A., *Sfruttamento diritti Tv criptati: un sistema da ridefinire. Problematiche, contraddizioni e sperequazioni legate all'attuale sistema distributivo degli introiti, giustiziasportiva.it.*
- RUOTOLO M., *Giustizia sportiva e Costituzione*, in *Riv. Dir. sport.*, 1998.
- RUSSO C., *Lesioni ed attività sportiva*, in *Foro it.*, 2000.
- SALERNO G.C., *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2010.
- SALVATORE A.F., *L'onda lunga della sentenza n. 49/2011 e le (poche) vie d'approdo possibili*, in *Riv. Dir. Sport.*, n. 3, 2012.
- SANDULLI A., *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998.
- SANDULLI A., *Proporzionalità*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006.
- SANDULLI M.A., *Ordinamento sportivo e giurisdizione amministrativa*, in LOMBARDI R.-RIZZELLO S.-SCOCA F.G.-SPASIANO M.R. (a cura di), *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, Milano, 2009.
- SANDULLI P.-SFERRAZZA M., *Il giusto processo sportivo*, Milano, 2015.
- SANDULLI P., *Questioni in tema di impugnazione ed esecutorietà del lodo irrituale in materia di giustizia sportiva*, in *Riv. Dir. proc.*, 2014.
- SANDULLI P., *La responsabilità delle società sportive*, in *Giustiziasportiva.it*, 2010
- SANDULLI P., *I limiti della giurisdizione sportiva*, in *Foro amm.-TAR*, 2008.
- SANDULLI P., *Giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in convegno di studi *La riforma del sistema sportivo: attori, istituzioni e processi*, Teramo, 6 novembre 2008.
- SANDULLI P., *La giurisdizione «esclusiva» in materia di diritto sportivo*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 2, 2005.
- SANDULLI P., *La tutela dei diritti dalla giurisdizione esclusiva alla giurisdizione per materia*, Milano, 2004.
- SANINO M., *Diritto Sportivo*, Padova, 2016.
- SANINO M., *Il difficile approdo delle problematiche in tema di giustizia sportiva*, in *Riv. Dir. Sport*, n. 6, 2007.
- SANINO M., *Diritto Sportivo*, Padova, 2002.
- SANINO M., *Sport*, in *Enc. Giur.*, vol. XXX, Roma, 1993.
- SANINO M., *L'arbitrato sportivo in Italia*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993.
- SANINO M., *Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)-(ad vocem)*, in *Enc. Giur.*, IV, Roma, 1988.
- SANINO M.-VERDE F., *Diritto sportivo*, Padova, 2011.
- SANNONER V., *La Costituzione italiana e lo sport*, in MASTRANGELO D. (a cura di), *Aspetti giuspubblicistici dello sport*, Bari, 1994.
- SANTORO L., *Sport estremi e responsabilità*, Milano, 2008.
- SAPIENZA R., *Il Comitato internazionale olimpico*, in GREPPI E.-VELLANO M. (a cura di), *Diritto internazionale dello sport*, Torino, 2010.

- SCACCIA G., *Il principio di proporzionalità*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Ordinamento Europeo. L'esercizio delle competenze*, vol. II, Milano, 2006.
- SCALA A., *Autonomia dell'ordinamento sportivo, diritto di azione ex art. 24 Cost., effettività della tutela giurisdizionale: una convivenza impossibile?*, in *Riv. Dir. sport.*, n. 2, 2012.
- SCARSELLI G., *L'imparzialità del giudice e il suo controllo*, in *Foro It.*, I, 2000.
- SCARSELLI G., *La Consulta detta le nuove regole sull'incompatibilità del giudice nel processo civile*, nota a sentenza Corte cost., 15 ottobre 1999, n. 387, in *Foro it.*, I, 1999.
- SCIACCA F., *Principia Kelseniana*, in *Riv. Int. Fil. Dir.*, 1995.
- SCOCA F.G., *I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discrezionalità del legislatore*, in *Corr. Giur.*, 11, 2011.
- SCOCA F.G., *Giustizia amministrativa*, Torino, 2011.
- SCOTTO I., *Il CONI e le Federazioni Sportive*, in *Riv. Dir. sport.*, 1954.
- SENSALE M., *La l. 23 marzo 1981, n. 91 e la natura giuridica delle federazioni*, in *Riv. Dir. sport.*, 1984.
- SERIO M., *Il processo disciplinare sportivo: rapporti tra ordinamento sportivo e statale*, in *Europa dir. priv.*, 2009.
- SFERRAZZA M., *Il vincolo di giustizia sportiva: natura ed effetti alla luce dell'attuale quadro normativo*, in *Riv. Dir. ec. Sport*, vol. V, fasc. 3, 2009.
- SFERRAZZA M., *Spunti per una riconsiderazione dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in *Giustiziasportiva.it*, 1, 2009.
- SFERRAZZA M., *La responsabilità oggettiva delle società di calcio*, in *Resp. Civ. e prev.*, 2008.
- SICA S., *Lesioni cagionate in attività sportive e sistema della responsabilità*, in *Corriere Giur.*, 2000.
- SIEKMANN R.C.R., *Introduction to International and European Sports Law*, Rotterdam, 2012.
- SIOTTO F., *Giocatori <promessa> e la libera circolazione dei calciatori professionisti: la Corte di giustizia europea riconosce un indennizzo per la formazione*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, 1, 2011.
- SMISMANS S., *The European Social Dialogue Between Constitutional and Labour Law*, 32(3) *European Law Review*, 2007.
- SORDI P. (a cura di), *Il giusto processo civile*, in *Corte Costituzionale Servizio Studi*, ottobre 2014.
- SPACCAPELO C., *Brevi note in tema di imparzialità-terzietà dell'arbitro nell'arbitrato irrituale*, in *Riv. Dir. Proc.*, I, (nota a Corte di Cassazione, 29 maggio 2000, n. 7045, ivi), 2002.
- SPACCAPELO C., *L'imparzialità dell'arbitro*, Milano, 2009.
- SPADAFORA M.T., *Diritto del lavoro sportivo*, Torino, 2012.
- SPADAFORA M.T., *Diritto del lavoro sportivo*, Torino, 2004.
- SPASIANO M.R., *La sentenza n. 49/2011 della Corte costituzionale: un'analisi critica e un tentativo di «riconduzione a sistema»*, in *Riv. Dir. sport.*, n. 2, 2012.

- SPASIANO M.R., *Il rito sportivo*, in SCOCA F.G. (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2011.
- SPASIANO M.R., *Sport professionistico, giustizia sportiva e riserva del giudice statale*, in *Scritti in onore di L. Mazzaroli*, Padova, 2007.
- SPASIANO M., *Sport professionistico, giustizia sportiva e sindacato del giudice*, in «*www.giustamm.it*», 7, 2006.
- STAIANO S., *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *federalismi.it*, n.5, 2006.
- STELITANO A., *Il Comitato Olimpico Internazionale e le Federazioni Sportive Internazionali*, in TOGNON J.-STELITANO S. (a cura di), *Sport, Unione Europea e diritti umani*, Padova, 2011.
- STINCARDINI R.-ROCCHI M., *La responsabilità degli arbitri componenti dei collegi previsti negli accordi collettivi: riferibilità del vincolo di giustizia?*, in *Riv. Dir. ec. Sport*, vol. IV, n. 3, 2008.
- STROZZI G. (a cura di), *Diritto dell'Unione europea -parte speciale-*, Torino, 2010.
- TARANTINO A., *La teoria della necessità nell'ordinamento giuridico. Interpretazione della dottrina di Santi Romano*, Milano, 1980.
- TARELLO G., *Prospetto per la voce "ordinamento giuridico" di una enciclopedia*, in *Politica del diritto*, 1975.
- TARUFFO M., *Note sull'imparzialità dell'arbitro di parte*, in *Riv. Arb.*, 1997.
- THILL M., *L'arrêt Bosman et ses implications pour la libre circulation des sportifs à l'intérieur de l'Union européenne dans des contextes factuels différents de ceux de l'affaire Bosman*, in *RMUE*, 1996.
- TIEGHI G., *L'«ordinamento sportivo» tra le materie di potestà legislativa concorrente: una nuova competenza riconosciuta alle Regioni?*, in *Il dir. della Reg.*, 2004.
- TISCINI R., *Nuove conferme della (immutata) giurisprudenza costituzionale in tema di terzietà e imparzialità del giudice*, nota a Corte Cost., 28 maggio 2001, n. 167, in *Giust. Civ.*, I, 2001.
- TIZZANO A.-DE VITA M., *Qualche considerazione sul caso "Bosman"*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1996.
- TOGNON J., *Diritto e politiche dello Sport nell'Unione europea*, Padova, 2016.
- TOGNON J.-STELITANO A., *Sport, Unione Europea e diritti umani*, Padova, 2011.
- TOGNON J., *La libera circolazione degli sportivi in ambito comunitario: da Walrave a Bernard un percorso non ancora concluso*, in TOGNON J.-STELITANO A. (a cura di), *Sport, Unione Europea e diritti umani*, Padova, 2011.
- TOGNON J., *L'Unione Europea e lo sport*, in *giustiziasportiva.it*.
- TOGNON J., *L'Unione Europea e sport: evoluzioni e sviluppi di un rapporto "particolare"*, in TOGNON J. (a cura di), *Diritto comunitario dello sport*, Torino, 2009.
- TOGNON J. (a cura di), *Diritto comunitario dello sport*, Torino, 2009.
- TOMMASEO N., *Dizionario dei sinonimi della lingua italiana*, ed. Riveduta da Rigutini, Milano, 1963.
- TOPPETTI F., *Responsabilità presunta "fino a prova contraria"*, Milano, 2008.

- TORTORA M.-IZZO C.-GHIA L., *Diritto sportivo*, Torino, 1998.
- TORTORA M., *Responsabilità oggettiva nell'ordinamento sportivo*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto civile e commerciale*, Torino, 1998.
- TOSATO E., *Persona, società intermedie e Stato*, Milano, 1989.
- TOSETTO R.-MANESCALCHI F., *Profili giuridici del fenomeno sportivo con speciale riguardo alla natura giuridica del rapporto tra associazioni calcistiche e calciatori*, in *Foro padano*, III, 1951.
- TOSI P., *Sport e diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. lav.*, 2006.
- TOWNLEY S., *Finding the right balance of sport*, in *Sportvision*, Londra, gennaio 1998.
- TRAPANI M., voce *Legge penale*, I) *Fonti*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, Roma, 1990.
- TRAVERSA P.G., *Ordinamento sportivo e contratto "immeritevole" di tutela*, con nota a Tribunale Udine, 16 gennaio 2016, n. 55, in *Contratti*, 2007.
- TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2013.
- TRIMARCHI P., *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961.
- TRIVELLATO L., *Considerazioni sulla natura giuridica delle federazioni sportive*, in *Dir. e soc.*, 1991.
- VACCARO M.J., *Da Bosman a Bernard un percorso non ancora concluso*, in *Vincolo sportivo e indennità di formazione*, 2010.
- VALERINI F., *Il processo e l'irrilevante giuridico*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2004.
- VALORI G., *Il diritto nello sport*, Torino, 2005.
- VASSALLI G., voce "*Nullum crimen, nulla poena, sine lege*", in *Dig. disc. pen.*, vol. VIII, Torino, 1994.
- VELLANO M., *Comitato internazionale olimpico (C.I.O.)*, in *Dig. Pub., Agg.*, II, Torino, 2005.
- VELTRI G., *Giustizia sportiva: principio di autonomia e giurisdizione statale in tema di sanzioni disciplinari*, in *Il Corr. Merito*, fasc. 2, 2008.
- VENTURI S., *Giustizia tecnica e disciplinare nell'alveo della giurisdizione esclusiva del giudice sportivo: armonie e disarmonie tra ordinamenti sportivo e statale*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. VIII, fasc. 2, 2012.
- VESCOVI M., *Le clausole compromissorie nei contratti collettivi di lavoro*, in *Giurisprudenzasportiva.it*, 2008.
- VIDIRI G., *Autonomia dell'ordinamento sportivo: natura privata delle federazioni e riparto della giurisdizione*, in *Giust. Civ.*, 2011.
- VIDIRI G., *Autonomia dell'ordinamento sportivo, vincolo di giustizia e azionabilità dei diritti in via giudiziaria*, in *Corriere giur.*, 2007.
- VIDIRI G., *Organizzazione dell'attività agonistica, autonomia dell'ordinamento sportivo e d.l. 220 del 2003*, in *Giust. Civ.*, 2003.
- VIDIRI G., *Il lavoro sportivo tra codice civile e lavoro speciale*, in *Riv. It. Dir. lav.*, 2001.
- VIDIRI G., *Il contratto di lavoro sportivo*, in *Mass. Giur. lav.*, 2001.
- VIDIRI G., *Arbitrato irrituale, federazioni sportive nazionali e d.lgs. 23 luglio 1999 n. 142*, in *Riv. Dir. sport.*, 2000.

- VIDIRI G., *Le federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina*, in *Foro it.*, 2000.
- VIDIRI G., *Il caso Bosman e la circolazione dei calciatori professionisti all'ambito della Comunità europea*, in *Foro it.*, IV, 1996.
- VIDIRI G., *Una nuova forma di supplenza giudiziaria: quella sportiva (in margine al caso del calciatore Garzya)*, in *Riv. Crit. Dir. lav.*, 1995.
- VIDIRI G., *Potere disciplinare delle federazioni sportive e competenza dell'a.g.o.*, in *Giust. Civ.*, 1995.
- VIDIRI G., *Il "caso Catania": i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Foro it.*, 1994.
- VIDIRI G., *Il caso Maradona: la giustizia sportiva e quella ordinaria a confronto*, in *Foro it.*, III, 1991.
- VIDIRI G., *Le società sportive tra nomina speciale e disciplina codicistica*, in *Società*, 1991.
- VIDIRI G., *La libera circolazione dei lavoratori nei paesi della Cee ed il blocco <<calcistico delle frontiere>>*, in *Giur. It.*, IV, 1989.
- VIDIRI G., *Le società sportive: natura e disciplina*, in *Giur. it.*, IV, 1987.
- VIGNERA G., *La garanzia costituzionale della terzietà del giudice civile*, in *Informazione previdenziale*, 2003.
- VIGORITI V., *Arbitrato sportivo*, in AA. VV., *Arbitrati speciali*, Bologna, 2008.
- VIGORITI V. (con nota di), *L'impugnazione dei lodi del lavoro sportivo*, Trib. Milano, 28 febbraio 2006, in *Giur. it.*, 2007.
- VIGORITI V., *L'arbitrato del lavoro nel calcio. Commentario*, Milano, 2004.
- VIGORITI V., *Diritto Comunitario e sport: applicabilità, sporting exception, trasferimenti e nazionalità*, in *Contratto e Impresa/Europa*, n.2/2001.
- VIGORITI V., *L'arbitrato sportivo in materia economica*, in *judicium.it*, 2000.
- VIGORITI V., *L'arbitrato sportivo in materia economica*, in *Riv. Arb.*, 2000.
- VILLAMENA S., *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa. Ordinamento italiano, comunitario e inglese*, Milano, 2008.
- VITIELLO N., *Le forme di responsabilità delle società sportive calcistiche: responsabilità pura, oggettiva, presunta e modelli organizzativi*, in *diritto.it*, 21 luglio 2011.
- WATHELET M., *L'arrêt Meca-Medina et Majen: plus qu'un coup dans l'eau*, in *Jurisprudence de Liège*, Mons et Bruxelles, 41, 2006.
- WEATHERILL S., *Eu Sports Law: The Effect of the Lisbon Treaty*, in BIONDI A.-EECKHOUT P. (a cura di, Oxford), *EU law after Lisbon*, 2012.
- WEATHERILL S., *The white paper on sport as an exercise in 'Better Regulation'*, in *Int. Sports Law*, I, 2008.
- ZERBONI F., *L'arbitrato sportivo*, in C. PUNZI, *Disegno sistematico dell'arbitrato*, Padova, vol. III, 2012.
- ZIADÉ N., *Reflection on the Role of Institutional Arbitration Between the Present and the Future*, in *Arb. Int.*, 2009.

- ZINGALES V., *Provvedimenti di esclusione di società sportive da campionati agonistici e tutela giurisdizionale statale*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993.
- ZINNARI D., *La decisione del Consiglio di giustizia amministrativa: una nuova lettura dell'art. 2 legge n. 280/03?*, in *Giustiziasportiva.it*, n. 3, 2007.
- ZUCCONI GALLI FONSECA E., *Quel che resta dell'arbitrato sportivo (dopo il nuovo codice della giustizia sportiva 2014)*, in *Riv. Dir. Sport.*, fasc. 1, 2015.
- ZUCCONI GALLI FONSECA E., *La nuova disciplina dell'arbitrato amministrato*, in *Riv. Trim. dir. e proc. civ.*, 2008.
- ZYLBERSTEIN J., *Quale bilancio per la regola UEFA sui giocatori cresciuti a livello locale*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. VIII, fasc. 3, 2012.
- ZYLBERSTEIN J., *La specificità dello sport nell'Unione europea*, in *Riv. Dir. Ec. sport*, Vol. IV, Fasc. 1, 2008.
- ZYLBERSTEIN J., *Inquiétant arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Meca-Medina. -Ou comment deux nanogrammes de nandrolone pourraient bouleverser le sport européen*, in *Cah. de droit de sport*, No 7, 2007.
- ZYLBERSTEIN J., *Collision entre idéaux sportifs et contingences économique dans l'arrêt Meca-Medina*, in *Cah. de droit eur.*, No 1-2, 2007.