

1222·2022
800
ANNI



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto
Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e
Comunitario

Corso di Laurea Magistrale
in Giurisprudenza
a.a. 2021/2022

IL RAPPORTO TRA ORDINAMENTO
GIURIDICO STATALE E ORDINAMENTO
GIURIDICO SPORTIVO

Relatore: Prof. Gabriele Leondini

Laureanda: Camilla Brusin

Alla mia famiglia

Indice

INTRODUZIONE	1
L'ORDINAMENTO GIURIDICO STATALE NELLA SUA ATTUALE CONFIGURAZIONE.....	5
1.1 IL CONCETTO DI ORDINAMENTO GIURIDICO	5
1.2 IL PRINCIPIO DELLA PLURALITÀ DEGLI ORDINAMENTI GIURIDICI E I C.D. ORDINAMENTI SETTORIALI	10
L'ORDINAMENTO GIURIDICO SPORTIVO COME ORDINAMENTO SETTORIALE	21
2.1 LA DEFINIZIONE DEL FENOMENO SPORTIVO E IL MODELLO SPORTIVO ITALIANO.....	21
<i>2.1.1 Lo sport nella storia.....</i>	<i>21</i>
<i>2.1.2 Il modello sportivo italiano</i>	<i>25</i>
2.2 LA GIURIDICITÀ DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO	35
<i>2.2.1 Il fenomeno sportivo secondo la dottrina.....</i>	<i>35</i>
<i>2.2.2 Il fenomeno sportivo secondo la giurisprudenza: rinvio</i>	<i>39</i>
<i>2.2.3 La disciplina dello sport nella Costituzione italiana.....</i>	<i>41</i>
2.3 L'ORDINAMENTO SPORTIVO INTERNAZIONALE.....	45
2.4 LO SPORT NEL DIRITTO COMUNITARIO: BREVI CENNI.....	50
IL RAPPORTO TRA L'ORDINAMENTO STATALE E L'ORDINAMENTO SPORTIVO E LE ULTIME NOVITA' IN MATERIA.....	55

3.1 IL RICONOSCIMENTO FORMALE DELL'AUTONOMIA DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO.....	55
3.1.1 <i>La legge 17 ottobre 2003, n. 280</i>.....	60
3.2 L'INTERVENTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE.....	67
3.2.1 <i>Gli antecedenti e l'ordinanza di rimessione del T.A.R. Lazio 11 febbraio 2011, n. 241</i>.....	67
3.2.2 <i>La sentenza della Corte Costituzionale 11 febbraio 2011, n. 49</i>	72
3.2.3 <i>La sentenza della Corte Costituzionale 25 giugno 2019, n. 160</i>	76
3.3 NOVITÀ LEGISLATIVE: LA LEGGE DELEGA N. 86 DEL 2019 E IL RIMANDO ALLA LEGGE N. 145 DEL 2018	85
3.4 UNO SGUARDO ALL'ATTUALITÀ: DALLE ORDINANZE GOVERNATIVE RELATIVE ALLA PANDEMIA COVID-19 ALLA PROPOSTA DI UN DIRITTO ALLO SPORT COSTITUZIONALMENTE RICONOSCIUTO	95
3.4.1 <i>Brevi cenni sull'emergenza sanitaria da Covid-19 in Italia</i>.....	95
3.4.2 <i>Emergenza sanitaria e ordinamento sportivo</i>	99
CONCLUSIONI	109
BIBLIOGRAFIA.....	113
SITI INTERNET CONSULTATI	119

Introduzione

Lo sport è indubbiamente una parte preponderante della nostra cultura sin dai tempi dell'antica Grecia, patria dei Giochi Olimpici, ed è considerato dai più fonte di valori positivi e universali.

Durante gli anni dell'emergenza sanitaria da Covid-19, sono stati assunti numerosi provvedimenti da parte del Governo italiano al fine di contenere il più possibile la terribile pandemia, la quale ha sconvolto la vita della popolazione mondiale a partire dal 2019. Tali decisioni hanno inevitabilmente coinvolto anche l'ambito sportivo. È proprio in quel periodo che sono nate in me una serie di riflessioni e di interrogativi relativi al diritto sportivo e, in particolare, al rapporto tra ordinamento giuridico statale e ordinamento giuridico sportivo, oggetto del presente elaborato.

Nel primo capitolo verranno delineate la nozione di ordinamento giuridico, concetto studiato da numerosi autorevoli giuristi, e le relative caratteristiche, individuate principalmente dal noto giurista Santi Romano. Tali elementi sono la normazione, la plurisoggettività e l'organizzazione, che definiscono anche gli ordinamenti c.d. settoriali, tra i quali vi è l'ordinamento giuridico sportivo. Il capitolo prosegue con l'esposizione dell'analisi dei suddetti fattori in riferimento all'ordinamento sportivo, oggetto di studi da parte del giurista romano Massimo Severio Giannini. Sarà infatti lo stesso autore a definire l'ordinamento sportivo come ordinamento c.d. derivato, seppur in modo parziale.

Andando ad approfondire gli elementi che caratterizzano tale ordinamento, verrà successivamente spiegato come la giuridicità dello stesso sia stata esaminata e puntualmente analizzata da svariati studiosi, tra i quali spicca il

nome di Cesarini Sforza, che per primo applica la teoria della pluralità degli ordinamenti in riferimento all'ordinamento sportivo.

Nel secondo capitolo verrà inizialmente raccontata la nascita e la storia dell'ordinamento sportivo italiano, che attualmente si basa su un modello sportivo peculiare, il quale è presidiato dal noto Comitato Olimpico Nazionale Italiano (C.O.N.I.). Il C.O.N.I., che si deve sempre conformare ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, è stato oggetto di modifiche normative da parte del legislatore italiano, le quali nel corso degli anni ne hanno mutato l'assetto.

In un momento successivo, si andrà ad esaminare la tematica della giuridicità dell'ordinamento sportivo italiano, oggetto di approfondimenti da parte della dottrina e della giurisprudenza.

Infine, verrà analizzato il fenomeno sportivo in riferimento alla Costituzione italiana, partendo dal presupposto essenziale che lo sport non è disciplinato da alcuna norma costituzionale, se non in via indiretta. Anche per questa importante mancanza di regolamentazione della materia, si è da sempre sentita l'esigenza di sottoporre tale argomento a una disciplina normativa dettagliata.

Il terzo capitolo, infine, illustra come il rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo sia stato oggetto di ampie discussioni e abbia trovato un primo vero punto fermo quando il legislatore ha deciso di occuparsi per la prima volta dell'ordinamento giuridico sportivo in maniera esplicita, riconoscendone formalmente l'autonomia con la legge del 17 ottobre 2003, n. 280, di conversione del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220. Lo scopo primario di questa fondamentale legge risiede nel rispondere alla sempre più sentita esigenza di disciplinare il rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo e in particolare di ripartire le materie di competenza dell'uno o dell'altro.

Tale normativa è stata anche oggetto del lavoro della Corte Costituzionale che si è occupata della legittimità costituzionale della stessa legge; in particolare ciò è avvenuto con le sentenze 11 febbraio 2011, n. 49 e 25 giugno 2019, n. 160.

I lavori del legislatore in tema di ordinamento sportivo sono proseguiti con l'emanazione di due leggi molto importanti. Con la prima, la legge di bilancio 2019, la n. 145 del 2018, il legislatore ha manifestato nuovamente l'intento di meglio esaminare il concetto di autonomia dell'ordinamento sportivo. Con la legge delega n. 86 del 2019, invece, il legislatore si è posto l'obiettivo di creare un vero testo unico in materia di sport.

Questi interventi dimostrano come negli anni l'attenzione del legislatore per la normativa relativa all'ordinamento sportivo sia sempre più preponderante e presente nel suo operato e mettono in risalto anche come lo stesso abbia al contempo cercato di delinearne i poteri e i confini. L'interesse di cui sopra è risultato ancora più preminente anche e nonostante la pandemia da Covid-19, che ha comunque dimostrato il favore con cui il legislatore guarda allo sport di base, seppur lo stesso in questo periodo storico sia stato oggetto di una forte compressione, allo stesso modo di altri diritti personali. La dottrina ha comunque più volte manifestato la necessità di proseguire i lavori di legislazione con ulteriori interventi, volti a perfezionare sempre più la normativa che disciplina il rapporto tra i due ordinamenti.

CAPITOLO PRIMO

L'ORDINAMENTO GIURIDICO STATALE NELLA SUA ATTUALE CONFIGURAZIONE

1.1 Il concetto di ordinamento giuridico

L'analisi del rapporto che intercorre tra l'ordinamento giuridico statale e l'ordinamento giuridico sportivo presuppone un inquadramento del concetto di ordinamento giuridico. Nel manuale di diritto privato Torrente - Schlesinger l'ordinamento giuridico viene definito come un sistema di regole mediante cui viene organizzata una comunità e con cui viene disciplinato lo svolgimento della vita sociale. La finalità di questo fenomeno giuridico è quella di “ordinare la realtà sociale, di fare cioè in modo che questa si svolga in conformità ad un dato ordine”¹.

L'espressione “ordinamento giuridico” è composta da due elementi sui quali è opportuno soffermarsi. Il sostantivo “ordinamento” deriva dal latino *ordo*, che significa serie, organizzazione, o, utilizzando le parole del giurista Franco Modugno, “composizione di più parti in sistema” (il c.d. “ordinamento in senso proprio”)². L'aggettivo “giuridico” rimanda al concetto di giuridicità, la quale è definita come “qualità del comportamento conforme alla norma ed è sostanza della norma stessa”³. Essa può essere definita quindi come la regolarità del comportamento umano secondo un

¹ A. TORRENTE E P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Milano, 2019, p.4.

² F. MODUGNO, *Legge – ordinamento giuridico- pluralità degli ordinamenti*, Milano, 1985, p. 66.

³ F. MODUGNO, *Legge – ordinamento giuridico – pluralità degli ordinamenti*, Milano, 1985, p.67.

modello, la norma, che è anticipazione logica del comportamento concreto⁴. Modugno precisa che la giuridicità è “l’essenza di qualsiasi ordinamento della condotta umana, dal momento che si risolve nel suo carattere ordinante: comportamento ordinato, regolato, disciplinato, conforme alla norma”⁵.

L’ordinamento giuridico consta quindi di una serie di elementi costitutivi che lo contraddistinguono. L’individuazione degli stessi è stata oggetto di due grandi teorie, grazie alle quali è possibile tentare di inquadrare la questione relativa alla definizione di ordinamento giuridico.

Secondo la c.d. dottrina normativistica all’origine del diritto vi è la norma. Il giurista austriaco Hans Kelsen⁶, massimo esponente di tale teoria, riteneva che l’ordinamento giuridico fosse un insieme di norme, un apparato normativo, al vertice del quale vi è la norma fondamentale, superiore alla Costituzione, su cui poggia l’intero sistema giuridico. In base alla teoria normativistica, quindi, l’istituzione è generata da un apparato di norme prestabilite che crea un sistema codificato di comportamenti. Lo Stato è pertanto solo una delle possibili rappresentazioni o proiezioni delle norme giuridiche all’interno della società: aderire a una specifica organizzazione comporta l’automatica interiorizzazione delle norme che regolano quell’istituzione. In base a questa concezione, l’ordinamento giuridico, inteso come complesso di norme, è caratterizzato dal fatto che ogni norma è l’applicazione esecutiva di una norma superiore. Le norme giuridiche non sono determinate dall’esigenza del gruppo sociale di darsi un preciso ordine, bensì le stesse derivano da una norma superiore. La soprammenzionata dottrina viene superata dalla c.d. teoria istituzionalistica, il cui principale fautore italiano è il giurista Santi Romano,

⁴ F. MODUGNO, *Legge – ordinamento giuridico – pluralità degli ordinamenti*, Milano, 1985, p. 67.

⁵ F. MODUGNO, *Legge – ordinamento giuridico – pluralità degli ordinamenti*, Milano, 1985, p. 201.

⁶ H. KELSEN, H. Kelsen, *Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*, Wien, 1934; trad. it. *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, a cura di R. Treves, Einaudi, Torino 1967, pag. 48.

che basa le sue idee sulla filosofia del giurista francese Maurice Hauriou. Secondo questa teoria l'ordinamento giuridico è concepito come istituzione, cioè un sistema di elementi organizzatori della società. All'interno di questa struttura vi è la norma, che è prodotta dall'organizzazione sociale stessa. L'istituzione è quindi prima di tutto organizzazione dalla quale nascono le norme che vengono utilizzate come strumenti per ordinare i comportamenti dei soggetti giuridici.

Sempre in base a tale teoria, l'insufficienza della definizione di diritto come esclusivo insieme di norme, si manifesta in particolar modo in merito all'ordinamento giuridico di uno Stato. Quest'ultimo va certamente oltre il semplice concetto dello stesso come complesso di norme. Secondo Santi Romano, infatti, l'ordinamento giuridico statale è un qualcosa "di più vivo e di più animato: è la complessa e varia organizzazione dello Stato, i numerosi meccanismi, i collegamenti di autorità o di forza, che producono, modificano, applicano, garantiscono le norme giuridiche, ma non si identificano con le stesse"⁷. Pertanto, riprendendo la locuzione latina *ubi societas, ibi ius*, Santi Romano afferma che il diritto si identifica con l'ordinamento giuridico, che egli chiama istituzione. Il diritto quindi "prima di essere norma, prima di concernere un semplice rapporto o una serie di rapporti sociali, è organizzazione, struttura, posizione della stessa società in cui si volge e che esso costituisce come unità, come ente per sé stante"⁸. Le norme sono strumentali e non costitutive dell'ordinamento.

È evidente come tale teoria infranga la logica che si trova alla base della concezione statualistica del diritto come prodotto storico della formazione degli Stati moderni, sorti in seguito al venir meno del sistema medievale. Quest'ultimo infatti si fondava su un modello pluralistico che comprendeva

⁷ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1977, p. 25.

⁸ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1977, p.26.

nel livello superiore ordinamenti giuridici universali, quali la Chiesa e l'Impero. Al di sotto, invece, si trovavano ordinamenti particolari come feudi, famiglie, comuni, corporazioni: tutti ordinamenti considerati a sé stanti⁹. Il modello di Stato moderno ha eliminato o assorbito gli ordinamenti giuridici aventi una dimensione superiore o inferiore a quella statale. La costruzione dello Stato moderno, infatti, è avanzata di pari passo alla formazione di un potere coattivo sempre più accentrato che ha portato la graduale soppressione dei centri di potere diversi dallo Stato¹⁰.

Partendo da tale impostazione, i teorici dell'ordinamento giuridico hanno cominciato a considerare il diritto come un sistema di elementi non solo normativi, ma anche un complesso di esperienze giuridiche.

In concomitanza con la crisi dello Stato moderno si è sviluppata l'idea che il diritto possa nascere anche al di fuori dell'ambito statale. Non a caso è questo il momento storico in cui rivivono le formazioni sociali, come i sindacati, i partiti, le cooperative e le associazioni, precedentemente assorbite dal sistema statale. Ecco che in questa situazione si riverbera nel pensiero degli studiosi l'idea che lo Stato possa rappresentare solo uno dei molti ordinamenti giuridici esistenti. In particolare, come segnalato dal Professore Remo Morzenti Pellegrini, "si evidenzia la natura sociale del diritto, che viene inteso come manifestazione della vita comune degli uomini e, di conseguenza, come prodotto delle formazioni sociali indipendenti e precedenti lo Stato". Questa è la base culturale da cui poi si sviluppano le teorie dell'istituzione, che prima si affermano in Francia e poi si estendono nel pensiero giuridico italiano¹¹.

⁹ R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007, p.5.

¹⁰ N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, 1993, a cura di Giappichelli, Torino, 2009, p. 10.

¹¹ R.M. PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007, pp. 6 - 7.

Tornando al concetto di ordinamento giuridico basato sulla teoria istituzionalistica, si ricorda che, nel corso dei suoi studi, Santi Romano è stato in grado di individuare tre elementi che caratterizzano l'ordinamento giuridico. Questi ultimi saranno successivamente approfonditi e analizzati dal giurista romano Massimo Severio Giannini, allievo dello stesso Santi Romano. Al Giannini infatti viene riconosciuto il merito di aver proposto una chiave di lettura di tipo ordinamentale per il fenomeno sportivo.

Il primo elemento che costituisce l'ordinamento giuridico è la normazione, che, come sopra accennato, non risulta essere sufficiente per definire l'ordinamento giuridico stesso. Essa viene definita come l'insieme di regole che disciplinano le azioni dei soggetti. Questa concezione indica che l'ordinamento giuridico è tale quando è in grado di emanare norme interne proprie. Come spiega Santi Romano, se si vuole accostare il concetto di diritto positivo al concetto di ordinamento, l'elemento più rappresentativo del diritto è proprio la normazione.

Il secondo elemento rilevante è la società (o plurisoggettività), che individua il fatto che l'ordinamento è composto da più individui aderenti o affiliati. La struttura della società attiene alla determinazione dei rapporti fra gli elementi attivi del corpo sociale. Tali rapporti giuridici intersoggettivi infatti vengono considerati fondamentali in un ordinamento giuridico¹².

La terza condizione, infine, è l'ordine sociale (o organizzazione), cioè la struttura che comprende le norme intese come strumenti di codificazione dei comportamenti umani. Come evidenziato dal Professore dell'Università di Bologna Paco D'Onofrio, si può infine affermare che la teoria istituzionalista porta a una inevitabile conclusione: la evidente sussistenza di una pluralità di ordinamenti giuridici. Inoltre, sempre riflettendo sulle parole del giurista,

¹² A. CATELANI, *La natura formale del diritto e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Società e diritti - rivista elettronica 2017 anno II n.4, p. 101.

è opportuno considerare che, pur essendoci una pluralità di ordinamenti giuridici, uno di questi si trova in una posizione di supremazia rispetto agli altri: lo Stato, unica istituzione detentrica di interessi universali e dotata di sovranità¹³. Esso è infatti definito dall'originarietà, cioè da quel "carattere in virtù del quale la titolarità e l'esercizio del potere non traggono derivazione da nessun'altra entità ordinamentale superiore"¹⁴.

1.2 Il principio della pluralità degli ordinamenti giuridici e i c.d. ordinamenti settoriali

Prima di addentrarsi nel tema principale che questa tesi intende trattare, si ritiene opportuno interfacciarsi brevemente al contesto storico in cui nasce la teoria della pluralità degli ordinamenti.

Nel periodo medievale convivono diversi diritti particolari "all'interno e nell'ambito dell'originario ordinamento universale della *societas christiana*"¹⁵. Questi non hanno pretese totalitarie e "non si pongono in antagonismo con il diritto comune; piuttosto, nel lor ambito e ordine, lo integrano, lo specificano arrivando anche a contraddirlo con variazioni particolari; non arrivano mai a smentirlo". Vi è quindi la concorrenza di una

¹³ P. D'ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, in rivista Federalismi.it, Roma: Associazione Osservatorio sul Federalismo e i processi di governo, 2019, p. 5.

¹⁴ M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in Riv. dir. sport., 1949, p.18.

¹⁵ F. MODUGNO, *Legge- Ordinamento giuridico – Pluralità degli ordinamenti. Saggi di teoria generale del diritto*, Milano, 1985, p. 189.

pluralità di ordinamenti “ciascuno dei quali ha un suo ambito specifico, che presuppone la convivenza e il rispetto con altri”¹⁶.

Storicamente, al decadimento delle repubbliche comunali segue la pluralità dei sovrani ordinamenti statali, che si afferma con lo sviluppo delle grandi monarchie nazionali e con il rafforzarsi di signorie e principati¹⁷. È questo il contesto in cui il noto giurista Angelo Ermanno Cammarata sancisce la formula “pluralità monotipica”. L’espressione di Cammarata si riferisce al fatto che gli ordinamenti sono molteplici, ma tutti sono riconducibili al medesimo tipo di ordinamento sovrano, indipendente, esclusivo e impenetrabile¹⁸. Viene quindi superata l’unicità dell’unico ordinamento originario dell’Impero universale, ma persiste l’esclusività e l’impenetrabilità dei molteplici ordinamenti statali sovrani¹⁹. Secondo questo pensiero, infatti, alla pluralità di ordinamenti corrisponde una pluralità di Stati, in quanto l’unico modello di ordinamento concepito è proprio quello statale.

La concezione di coesistenza tra i diversi ordinamenti entra definitivamente in crisi con l’affermarsi dello Stato sovrano, che, con la Pace di Vestfalia del 1648, afferma la propria sovranità su tutte le entità sub-statali, pretendendo di essere l’unica e incontrastata fonte del diritto su tutto il proprio territorio²⁰. È questo il momento in cui inizia un graduale processo di trasformazione del concetto di ordinamento.

La prima manifestazione di Stato sovrano è lo Stato assoluto, che comunque non comporta l’eliminazione dei corpi intermedi. Ciò che tuttavia cambia

¹⁶ P. GROSSI, *L’ordine giuridico medievale*, Roma – Bari, 2004, p. 32.

¹⁷ F. MODUGNO, “Tutti i poteri si accentrano effettivamente nelle mani del princeps, la cui potestas non è più considerata espressione del diritto, non è più subordinata alla giustizia e alla legalità, ma è *summa legibusque soluta*”, *Legge – ordinamento giuridico – pluralità degli ordinamenti*, Milano, 1985, p. 189.

¹⁸ A.E. CAMMARATA, *Formalismo e sapere giuridico*, in ed. Cappelli, Bologna, 1963, p. 210.

¹⁹ F. MODUGNO, *Legge - ordinamento giuridico – pluralità degli ordinamenti*, Milano, 1985, p. 190.

²⁰ F. MODUGNO, *op. cit.*, p. 190 e ss.

rispetto al passato è che tali corpi intermedi sono privi di legittimazione autonoma e ogni loro potere deriva dalla frazione di *iurisdictio* che viene assegnata loro dal Sovrano²¹. In questo periodo storico inizia una tendenza all'integrazione di ordinamenti particolari in quello statale. Un esempio lapalissiano di quanto appena esposto è dato dal diritto commerciale, che nasce come diritto di classe, ma si trasforma successivamente in diritto dello Stato.

È a partire dalla seconda metà del Settecento che i sopracitati corpi intermedi vengono avversati. In questa nuova ottica individualistica, le corporazioni risultano irrilevanti, venendo di fatto private della maggior parte di poteri che venivano loro precedentemente riconosciuti.

Intorno alla metà dell'Ottocento tale ostilità tende tuttavia ad affievolirsi, seppur rimane il fatto che le suddette formazioni sociali ricevono un trattamento complessivamente deteriore. In particolare, nel diritto italiano i gruppi sociali sono posti di fronte a una scelta: assoggettarsi all'ordinamento statale, assumendo una qualificazione di ente giuridico, oppure, ove non optassero per l'entificazione, divenire "associazioni non permesse, né vietate". In tale contesto, il pluralismo giuridico continua ad essere un fenomeno letteralmente inconcepibile. Occorre peraltro affermare che, come sosteneva Bobbio, "non vi è nessun nesso necessario fra la teoria dell'ordinamento e pluralismo"²². È nondimeno innegabile che il primo vero sviluppo delle tesi pluralistiche coincide con le c.d. analisi istituzionalistiche dei primi decenni del Novecento. Quest'ultime maturano a seguito della crisi dello stato borghese liberale, causata dalla diffusione di nuove tipologie di corpi intermedi tra Stato e individuo, in particolare tramite la diffusione del

²¹ L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, p. 22 e ss.

²² N. BOBBIO, *Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Le dottrine di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Milano, 1977, p. 25 e ss.

sindacalismo. Molti studiosi hanno provato a spiegare questa emersione di pluralismo sociale facendo ricorso alla nozione di istituzione. Come riportato nel precedente paragrafo, l'autore che per primo enuncia la teoria istituzionalistica è Santi Romano. La deduzione della sua tesi risiede proprio nel concetto di pluralità degli ordinamenti: il principio di pluralità discende infatti dalla nozione di ordinamento giuridico come sopra esposto. Nella sua opera "*L'ordinamento giuridico*", il giurista non si limita a registrare l'emergere delle nuove forze sociali, ma cerca di elaborare strumenti concettuali che diano la possibilità di spiegare questo fenomeno entro precisi schemi giuridici. Corollario della sua tesi è che ci sono tanti ordinamenti giuridici quante istituzioni²³.

La crisi dello Stato moderno ha portato a una serie molto vasta di gruppi sociali, i quali costituiscono ciascuno una cerchia giuridica indipendente²⁴. Esempi di ordinamenti non statuali sono quello internazionale e quello canonico. In tal modo viene superato l'assunto secondo cui gli ordinamenti originari sono "per loro natura esclusivi e, se considerati dal proprio interno, unici" e che tali ordinamenti non possono attribuire rilievo giuridico ad altri ordinamenti. Santi Romano spiega come il principio in base al quale l'ordinamento originario è sempre esclusivo, deve in realtà intendersi nel senso che "esso può, e non che debba necessariamente negare il valore giuridico di ogni altro". In altre parole un ordinamento può riconoscere come ordinamento giuridico un altro "sia pure in certa misura e per certi effetti"²⁵. Superata la visione sopra riportata, la dottrina più recente della pluralità degli ordinamenti giuridici mette in evidenza come lo Stato sia solo uno dei modi attraverso cui si organizza la vita associata, ma non l'unico.

²³ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 29.

²⁴ S. ROMANO, *op. cit.*, p. 93.

²⁵ S. ROMANO, *op. cit.* p. 119.

Prima di procedere nel dettaglio dell'esposizione, occorre evidenziare come sia stato riconosciuto che uno dei caratteri fondamentali dello Stato sia la sovranità²⁶, che si distingue in sovranità esterna e sovranità interna. La prima viene ricondotta alla nozione di originarietà e indipendenza; ciò significa che è sovrano l'ordinamento che ha il potere di respingere ingerenze esterne. La sovranità interna, invece, è "la capacità di porre comandi giuridici vincolanti nei confronti di tutti i soggetti dell'ordinamento"²⁷. Tenendo presente quanto appena enunciato, si prendano in considerazione a titolo d'esempio l'ordinamento giuridico statale e l'ordinamento giuridico canonico. Alla luce di quanto appena enunciato, diventa perfettamente comprensibile il contenuto dell'articolo 7 della Costituzione italiana²⁸ che identifica lo Stato e la Chiesa cattolica come ordinamenti indipendenti e sovrani, ciascuno nel proprio ordine. In entrambi i casi risulta richiamato in modo lapalissiano l'aspetto interno e quello esterno della sovranità.

L'ordinamento giuridico si può inoltre classificare in svariati modi, uno dei quali costituisce una diversificazione dello stesso in due categorie: esso può essere originario o derivato. Lo Stato, come l'ordinamento canonico, è un ordinamento c.d. originario, poiché esso è indipendente da altri nella propria origine e nel proprio funzionamento. In questo caso la sovranità non dipende da nessun altro ordinamento. Si può pertanto confermare che lo Stato non è l'unico ordinamento giuridico che si afferma come originario.

Gli ordinamenti c.d. derivati, al contrario, non sono caratterizzati da una sovranità diretta e immediata, ma la medesima è il riflesso della sovranità di

²⁶ Un ordinamento si dice sovrano "quando non accetta regole imposte dall'esterno. Solo l'ordinamento sovrano può porre norme giuridiche al suo interno". A. CHECCHINI, G. AMADIO, *Lezioni di diritto privato*, Torino, 2017, p. 9.

²⁷ T. GROPPI E A. SIMONCINI, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, Torino, 2013, pp. 15 ss.

²⁸ *Articolo 7 Costituzione italiana*: "Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale".

un altro ordinamento. Questi ordinamenti si trovano in una posizione sotto - ordinata, pur essendo loro riconosciuta una certa autonomia. Appartengono a tale categoria, ad esempio, gli enti territoriali.

Tornando al tema principale di questo paragrafo e tenendo in considerazione quanto appena esposto, è possibile sostenere come in base alla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici sia concepibile l'esistenza di più di un tipo di ordinamento, oltre a quello statale. Il giurista Modugno utilizza la formula "species del genus": le *species* "risulteranno dalle differenze ravvisabili in ciascuno degli aspetti essenziali del *genus*"²⁹. La pluralità c.d. politipica di ordinamenti è possibile in quanto siano concepibili (e sussistano) ordinamenti sociali con una propria predeterminazione di soggetti, una propria produzione normativa e con una propria organizzazione.

Secondo il pensiero del giurista siciliano Cammarata, si può dire che i rapporti tra i vari ordinamenti non saranno mai di subordinazione, ma sempre di coordinazione. Come precedentemente anticipato, i molteplici ordinamenti sono esclusivi - relativi e possono costituire tra loro rapporti di tipo paritario³⁰. L'ordinamento statale può però assumere un atteggiamento di superiorità nei confronti degli altri e può presupporre, per costituire rapporti con essi, un loro riconoscimento senza il quale i singoli ordinamenti sono considerati inesistenti dal punto di vista dell'ordinamento statale stesso. Tale riconoscimento da parte dell'ordinamento statale risulta evidente in riferimento all'ordinamento sportivo, oggetto di questa tesi. La sentenza della Corte di Cassazione 11 febbraio 1978, n. 625 ha affermato la giuridicità dell'ordinamento sportivo, in quanto in esso è presente un'organizzazione a base plurisoggettiva, che persegue un interesse di tipo collettivo, cioè proprio

²⁹ F. MODUGNO, *Legge - ordinamento giuridico - pluralità degli ordinamenti*, Milano, 1985, p. 211.

³⁰ F. MODUGNO, *Legge - ordinamento giuridico - pluralità degli ordinamenti*, Milano, 1985, p. 253.

di una determinata pluralità di individui considerata come unità. Successivamente, con la legge 17 ottobre 2002, n. 280 è stata sancita l'autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto a quello generale, pur sussistendo alcuni limiti che implicano la subordinazione dello stesso all'ordinamento statale. Quanto appena esposto verrà approfondito nel capitolo successivo.

Lo Stato quindi non è l'unica forma di società organizzata riconducibile alla definizione di ordinamento giuridico. Parallelamente al continuo sviluppo delle relazioni sociali e alla nascita di fenomeni associativi, a sempre più organizzazioni è stato riconosciuto il carattere della giuridicità. Questi ordinamenti particolari vengono definiti "settoriali".

Si può infatti compiere un'ulteriore classificazione del concetto di ordinamento giuridico, distinguendo tra ordinamenti c.d. generali e, per l'appunto, ordinamenti c.d. settoriali. Quest'ultimi sono comunemente individuati come istituzioni, in quanto dotati dei tre caratteri fondamentali che costituiscono un ordinamento giuridico: la normazione, la plurisoggettività e l'ordine sociale. L'ordinamento sportivo, come si vedrà successivamente, è un tipico esempio di ordinamento settoriale.

Come evidenziato dal giurista Enrico Lubrano, lo Stato persegue interessi di carattere generale, cioè comuni alla collettività nazionale, e per questo viene definito come un ordinamento generale. I vari ordinamenti particolari, invece, attuano interessi di carattere collettivo, ovvero comuni in via esclusiva alla collettività dei soggetti che fanno parte del singolo ordinamento considerato³¹. Avendo gli interessi dell'ordinamento giuridico statale natura generale, è inevitabile individuare lo stesso in una posizione di supremazia rispetto tutti gli altri ordinamenti settoriali. Di conseguenza la

³¹ E. LUBRANO, capitolo XIV, *Ordinamento sportivo e giustizia statale*, dal testo "Lo sport e il diritto", AA.VV., Jovene, Napoli, ed. 2004, p. 4.

normativa interna degli ordinamenti particolari deve sempre essere conforme ai principi stabiliti dalle norme poste in essere dallo Stato³².

Questi ordinamenti particolari svolgono la loro attività con una certa autonomia, che, come sostenuto da Lubrano, si contraddistingue tra auto-organizzazione e auto - normazione. La prima nozione si riferisce alla facoltà di stabilire una organizzazione propria, mentre la seconda fa riferimento all'attitudine di poter costruire una normazione propria³³. Lubrano parla in questi casi della sussistenza di un principio generale di "gerarchia delle Istituzioni", al cui vertice si colloca lo Stato. La gerarchia delle Istituzioni è garantita a sua volta dall'esistenza della "gerarchia delle fonti del diritto": lo Stato ha una potestà normativa di fonte primaria, mentre gli ordinamenti settoriali hanno una potestà normativa di fonte secondaria. Ne consegue che le norme di rango sotto - ordinato non possono contrastare con le norme di rango sovra - ordinato. Pertanto, l'autonomia degli ordinamenti particolari, di cui si è sopra detto, trova un limite nel necessario rispetto delle norme di rango superiore poste in essere dallo Stato³⁴.

L'ordinamento statale, come illustrato dal giurista Modugno, può costituire un "atteggiamento di superiorità nei confronti degli altri e presupporre, per stringere rapporti con essi, un suo riconoscimento, senza il quale gli altri ordinamenti sono considerati come giuridicamente inesistenti, sempre s'intende, dal punto di vista del singolo ordinamento statale"³⁵.

Nell'ambito del diritto sportivo, è fondamentale richiamare la c.d. tesi del diritto dei privati con cui il giurista Cesarini Sforza afferma per la prima volta

³² E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, primo capitolo del testo "Diritto dello sport", di AA.VV. Giuffrè, Milano, 2008, p. 7.

³³ E. LUBRANO, *op. cit.*, p.5.

³⁴ E. LUBRANO, *Ordinamento sportivo e giustizia statale*, dal testo "Lo sport e il diritto", AA.VV., Jovene, Napoli, ed. 2004 p. 4 e ss.

³⁵ F. MODUGNO, *Legge - ordinamento giuridico - pluralità degli ordinamenti*, Milano, 1985, pp. 253 - 254.

il concetto di diritto sportivo come manifestazione ordinamentale del diritto dei privati. Tale teoria è importante per quanto sopra analizzato, poiché asserisce che la superiorità statale non è riconosciuta come connaturale o genetica, ma come derivante dalla circostanza che lo Stato rappresenta l'ente che applica la parte più significativa ed importante del diritto³⁶. La tesi esposta ammette che il diritto vive anche in rapporti che non traggono la loro giuridica esistenza dalla volontà dello Stato. Viene riconosciuto che la giuridicità di un ordinamento non coincide necessariamente con la sua statualità e diventa concepibile l'esistenza di più ordinamenti giuridici. Questo concetto deriva dal fatto che viene ammesso che il diritto abbia origine da esigenze o forze di carattere individuale o sociale indipendenti dallo Stato, anche se in esso queste possono concretizzarsi nel modo migliore possibile³⁷.

Secondo l'idea del giurista piemontese Norberto Bobbio, l'ordinamento statale riconosce gli ordinamenti particolari limitandoli o assorbendoli, con la conseguenza che la validità degli stessi deriva dal riconoscimento dello Stato, sempre dal punto di vista esclusivo dell'ordinamento statale³⁸. Anche il Professore Alessandro Catelani afferma quanto appena detto, evidenziando che “se è vero che esiste una pluralità di corpi sociali, ciascuno dei quali è dotato di norme proprie, è vero anche che le norme degli ordinamenti subordinati raggiungono la giuridicità solo se riconosciute tali dall'ordinamento superiore, qualora in quest'ultimo siano inseriti: le norme

³⁶ R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007, pp. 13 – 14 - 15.

³⁷ R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007, pp. 14 – 15.

³⁸ N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Milano, ed. Giappichelli, 1960.

giuridiche traggono la propria validità da quelle dell'ordinamento giuridico originario e sovrano dal quale dipendono"³⁹.

È nell'ambito della teoria istituzionalistica vista poc'anzi che si configura il principio della pluralità degli ordinamenti giuridici, inteso come dato ineliminabile dell'attuale esperienza giuridica⁴⁰. Questo è un principio cardine del nostro ordinamento e viene riconosciuto anche a livello costituzionale dall'articolo 2, con riferimento alle c.d. formazioni sociali⁴¹. Assumono rilevanza anche l'articolo 18 in tema di diritto di associazione, l'articolo 29, relativo alla famiglia, l'articolo 39, inerente ai sindacati, e l'articolo 49, che sancisce il diritto di associarsi in partiti⁴².

A questo punto si può certamente affermare che la teoria pluralistica ha storicamente svolto due funzioni. La prima risiede nel fatto che essa ha permesso di riconoscere la "giuridicità immanente in ordinamenti di gruppi, società o comunità umane diverse dalla comunità statale"⁴³. In questo senso è venuta meno l'idea che identificava lo Stato come unico ordine esaustivo della convivenza umana. L'altra funzione della teoria pluralistica consiste nell'aver dato la possibilità agli studiosi di riconoscere dietro a fenomeni giuridici considerati secondo la tradizione in modo unilaterale, l'esistenza di più ordinamenti, cioè di "articolati complessi di soggetti tra loro organizzati

³⁹ A. CATELANI, *La natura formale del diritto e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Società e diritti – rivista elettronica, Milano, 2017 anno II n.4, p. 145.

⁴⁰ A. CATELANI, "L'esistenza di un ordinamento è un dato di fatto, che come tale prescinde da qualunque valutazione di diversa natura; così che per il suo accertamento non si devono adottare criteri restrittivi, e se ne deve riaffermare la sua pluralità indeterminata", *La natura formale del diritto e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Società e diritti – rivista elettronica, Milano, 2017 anno II n.4, p. 144.

⁴¹ *Articolo 2 Costituzione italiana*: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

⁴² *Articolo 18 comma 1 Costituzione*: "I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale".

Articolo 29, comma 1: "La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio".

Articolo 39, comma 1: "L'organizzazione sindacale è libera".

Articolo 49 comma 1: "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

⁴³ F. MODUGNO, *Legge – ordinamento giuridico – pluralità degli ordinamenti*, Milano, 1985, p. 236.

ed operanti secondo regole proprie del gruppo”⁴⁴. Come mostrato dal giurista Modugno, occorre prestare attenzione e valutare se gli aspetti ritenuti necessari per costituire un ordinamento, siano precostituiti e determinati da norme proprie del gruppo e non da norme statali⁴⁵.

Una delle istituzioni che compone la pluralità degli ordinamenti giuridici, come già enunciato, è l’ordinamento sportivo. Quest’ultimo si trova all’interno di una “dimensione derivata e non originaria”. Per questo motivo la sovranità dell’ordinamento statale non è limitata, anche se, come viene fatto notare dal Professore D’Onofrio, viene manifestata una notevole riduzione di intervento in ambito sportivo da parte dello Stato⁴⁶. Accogliendo il principio pluralistico, si pone in particolare il problema del corretto inquadramento dei rapporti tra l’ordinamento giuridico statale e gli ordinamenti giuridici c.d. settoriali. La questione verrà affrontata nei capitoli successivi, considerando in particolare la disciplina dell’ordinamento giuridico sportivo e il rapporto che si configura tra il medesimo e l’ordinamento giuridico statale.

⁴⁴ F. MODUGNO, *op. cit.*, p. 236.

⁴⁵ F. MODUGNO, *op. cit.*, p. 238.

⁴⁶ P. D’ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell’attuale contesto costituzionale*, in rivista *Federalismi.it*, Roma: Associazione Osservatorio sul Federalismo e i processi di governo, 2019, p. 12.

CAPITOLO SECONDO

L'ORDINAMENTO GIURIDICO SPORTIVO COME ORDINAMENTO SETTORIALE

2.1 La definizione del fenomeno sportivo e il modello sportivo italiano

2.1.1 Lo sport nella storia

La definizione forse più rappresentativa del fenomeno sportivo è contenuta nell'articolo 2 della Carta Europea dello Sport⁴⁷, emanata nel 1992 dal Consiglio d'Europa allo scopo di promuovere lo sport quale importante fattore di sviluppo umano. Nell'articolo sopra citato si afferma che “si intende per “sport” 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”⁴⁸.

Lo sport è un fenomeno sociale ed economico che vede i suoi albori nell'antica Grecia: è proprio qui che nacque e iniziò a svilupparsi il movimento sportivo, a cui venne conferita la connotazione di una manifestazione religiosa, politica e spettacolare. Furono i Greci, infatti,

⁴⁷ Approvata a Rodi dalla settima Conferenza dei Ministri Europei dello Sport nel maggio 1992, la Carta Europea dello Sport adotta i principi contenuti nella “Carta Europea dello Sport per tutti” che fu approvata dalla Conferenza dei Ministri Europei Responsabili per lo Sport nel 1975 a Bruxelles. Il suo scopo è di proteggere lo sport e gli sportivi da qualsiasi forma di sfruttamento a fini politici, commerciali ed economici e da pratiche scorrette.

⁴⁸ Carta Europea dello Sport, Consiglio d'Europa, 1992.

amanti della bellezza e dell'estetica del corpo, a istituire le Olimpiadi. È ormai certo che la prima Olimpiade venne organizzata nel 776 a.C. da Ifito, re dell'Elide. Proprio in questa storica regione dell'antica Grecia situata nel Peloponneso, si svolsero i primi Giochi in onore di Zeus, davanti al quale gli atleti dovevano prestare giuramento. I Giochi si disputarono per circa dodici secoli, con una cadenza quadriennale. Le prime competizioni erano costituite da una sola gara, la corsa, ma con il passare del tempo si aggiunsero altre discipline tra cui la lotta, il pugilato e le competizioni ippiche.

Il modo di vedere le attività sportive olimpiche iniziò a cambiare in epoca romana. In età repubblicana le singole pratiche sportive erano realizzate prevalentemente per esigenze di formazione militare, mentre in epoca imperiale si imposero in maniera prorompente i giochi circensi, in cui predominavano violenza e crudeltà: si pensi a titolo d'esempio ai combattimenti fra gladiatori, ma anche alle corse delle bighe, entrambe attività contraddistinte da brutalità e spietatezza. Al contrario di quanto era avvenuto in Grecia, nel periodo romano il contenuto sportivo era piuttosto esiguo. Questi spettacoli pagani, che vennero aspramente condannati dal Cristianesimo, diventata nel frattempo la religione ufficiale dell'Impero romano, erano completamente scomparsi quando, nel 476 d.C., cadde l'Impero d'Occidente. Gli stessi continuarono, invece, nel mondo bizantino fino al 520 d.C., anno in cui l'imperatore Giustiniano decretò, in linea con la sua idea di adeguamento delle istituzioni ai principi cristiani, la soppressione delle cosiddette Olimpiadi di Antiochia.

Dopo secoli in cui l'attività sportiva venne trascurata, si registrò una ripresa della stessa nell'epoca medioevale, periodo in cui si affermarono le rivalità tra Comuni, che diedero luogo a competizioni, tornei e attività simili. Nel Rinascimento, invece, la nozione di sport subì una vera e propria riforma: questo, infatti, venne concepito come mezzo pedagogico e di

perfezionamento delle qualità fisiche e morali⁴⁹: ci si era pertanto distaccati dai precedenti presupposti di ordine etico - religioso.

Nell'Inghilterra del XVIII secolo, dove il fenomeno sportivo riprese vigore presso la nuova borghesia, vennero emanati i primi regolamenti per gli sport praticati all'epoca, come l'atletica, l'equitazione e il cricket.

Nel secondo dopoguerra il movimento sportivo acquisì grande rilievo nella vita sociale di ogni Stato. Esso costituì una dimensione universale, unico punto comune tra popoli e nazioni di diverse realtà economiche, culturali e politiche. Tuttavia la massima espressione di tale universalità affiorò già verso la metà dell'Ottocento, quando si provò a ripristinare le Olimpiadi. I tentativi furono molteplici e agli stessi seguì la proposta, risultata successivamente vincente, di Pierre de Fredi, barone de Coubertin. Le teorie del pedagogo si basavano sulla promozione dei valori educativi dello sport, sostenendo che quest'ultimo fosse lo strumento adatto a migliorare l'individuo, oltre che occasione di confronto pacifico tra i popoli. Nel giugno del 1894 lo studioso, in occasione del congresso Internazionale degli sport atletici tenutosi all'Università della Sorbona di Parigi, espose la sua idea relativa al recupero dei Giochi Olimpici, individuandoli come un momento dedicato alla competizione sportiva leale tra giovani. La proposta di de Coubertin venne accolta con grande entusiasmo e proprio in questa occasione venne istituito il Comitato Internazionale Olimpico (C.I.O.), una organizzazione internazionale non governativa con sede a Losanna, che ebbe l'incarico di pianificare i primi giochi olimpici dell'era moderna, i quali vennero svolti nel 1896 ad Atene, in Grecia, patria delle Olimpiadi antiche⁵⁰. La Carta Olimpica definisce il C.I.O. come una "organizzazione internazionale non governativa, senza scopo di lucro, costituito come

⁴⁹ L. COLANTUONI, *Diritto sportivo*, Torino, 2009, p. 3.

⁵⁰ G. LIOTTA – L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, Milano, 2013, p. 38.

associazione dotata di personalità giuridica, riconosciuta dal Consiglio Federale svizzero e la cui durata è illimitata”⁵¹.

In Italia la disciplina del fenomeno sportivo prese vita con la costituzione del Comitato Olimpico Nazionale Italiano, che venne istituito nel 1907 con lo scopo di curare la partecipazione degli atleti italiani ai Giochi Olimpici. Il C.O.N.I., al quale la legge attribuisce natura di ente pubblico⁵², riveste la posizione di ente principale dell’ordinamento sportivo. Si approfondiranno meglio la composizione, le funzioni e gli obiettivi del C.O.N.I. nei paragrafi successivi.

La grande novità del Movimento Olimpico fu l’introduzione del concetto di sport c.d. a programma agonistico illimitato. Le Olimpiadi moderne, infatti, costituiscono una competizione che si svolge ogni quattro anni (da qui il riferimento al programma agonistico) e comprendono atleti appartenenti a tutte le comunità del mondo⁵³. Le gare a programma limitato, invece, sono costituite da graduatorie che riguardano atleti appartenenti a una determinata comunità più o meno ampia⁵⁴.

Questa esposizione storica costituisce il retroterra culturale da cui partire per capire ed analizzare in modo approfondito il modello sportivo italiano, il quale verrà esaminato di seguito.

⁵¹ *Carta Olimpica, 12 dicembre 1999, articolo 19.*

⁵² M. TORTORA – G. GUARINO, *I soggetti dell’ordinamento sportivo*, in *Il diritto dello sport*, Milano, 2007, p.19.

⁵³ M. SANINO – F. VERDE, *Il diritto sportivo*, 2008, p. 14.

⁵⁴ R. M. PELLEGRINI, *L’evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007, p. 37.

2.1.2 Il modello sportivo italiano

In Italia il fenomeno sportivo si è sviluppato in maniera del tutto peculiare rispetto ad altri modelli, come ad esempio quello anglosassone, che si basa sul sistema scolastico dei *colleges* o delle università, dove lo sport, come altre discipline, viene sviluppato e incentivato all'interno della scuola in base alle attitudini, capacità e aspirazioni degli studenti.

È stata la stessa comunità sportiva italiana a seguire un modulo tutto suo, fondato su un diffuso associazionismo sportivo⁵⁵. Il vertice della struttura che costituisce l'organizzazione sportiva del Paese è costituito dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (il c.d. C.O.N.I.), di cui si è precedentemente accennato. Il C.O.N.I. viene definito come “autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive, intese come elemento essenziale della formazione fisica e morale dell'individuo e parte integrante dell'educazione e della cultura nazionale” ed è posto sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri⁵⁶. È un ente pubblico non economico a cui sono demandate le funzioni di controllo, di coordinamento e di indirizzo dell'intero movimento sportivo italiano⁵⁷.

Allo scopo di promuovere una sempre più ampia partecipazione degli atleti italiani e, in contemporanea, ovviare ai relativi problemi economici e organizzativi, nel 1907 viene istituito il Comitato Italiano per le Olimpiadi Internazionali, definito dalla professoressa Angelica Cardì “l'antecedente storico dell'attuale C.O.N.I.”⁵⁸. Il C.O.N.I. viene fondato successivamente,

⁵⁵ R. M. PELLEGRINI, *op. cit.*, pp. 75 - 76.

⁵⁶ Articolo 1, comma 2, Statuto C.O.N.I, modificato dal Consiglio Nazionale il 2 ottobre 2019, con deliberazione n. 1647, approvato con DPCM del 10 gennaio 2020.

⁵⁷ Articolo 2, comma 1, Statuto C.O.N.I.: “il C.O.N.I. presiede, cura e coordina l'organizzazione delle attività sportive sul territorio nazionale”.

⁵⁸ A. CARDI, *L'ordinamento sportivo e la disciplina statale dell'organizzazione e dell'attività sportiva*, in rivista *Federalismi.it*, Roma, 2020, p. 27.

nel 1914, a Roma, come “Confederazione delle Federazioni Sportive”, in forma di ente di natura privata avente carattere permanente. Lo stesso sorge dalla comune volontà delle preesistenti Federazioni e Organizzazioni Sportive, con il consenso dei pubblici poteri⁵⁹. Terminata l’esperienza olimpica, il C.O.N.I. rimane una associazione “di fatto”, pur assumendo carattere permanente, e le sue funzioni vengono estese anche al coordinamento e al controllo di tutte le attività sportive, nonché alla promozione e tutela dell’ideale olimpico, in qualità di soggetto dell’ordinamento sportivo internazionale riconosciuto dal C.I.O.⁶⁰. Il C.O.N.I. viene costituito quindi come ente di natura privata, mostrando caratteristiche simili a quelle di una federazione, ma successivamente inizia ad operare come “federazione delle federazioni”, nascendo proprio per volontà dei rappresentanti delle Federazioni. Con il d.m. 26 febbraio 1934, in piena epoca fascista, il C.O.N.I. assume personalità giuridica di diritto privato.

Grazie al costante e crescente interessamento dell’ordinamento statale per l’attività sportiva, viene emanata la legge 16 febbraio 1942, n. 426 con cui il C.O.N.I. ottiene pieno riconoscimento da parte dell’ordinamento giuridico statale, che inizia a considerarlo un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico⁶¹. Il C.O.N.I. infatti viene definito un ente che, per raggiungere l’interesse generale di organizzazione e potenziamento dello sport nazionale, esplica un’attività integratrice delle funzioni dello Stato.

L’organizzazione e le funzioni del C.O.N.I., che “presiede, cura e coordina l’organizzazione delle attività sportive sul territorio nazionale”⁶², sono state

⁵⁹ Report C.O.N.I. *Bilancio di sostenibilità*, sito del C.O.N.I., 2003, p. 21.

⁶⁰ R. Frascaroli, *Sport (ad vocem)*, in Enc. dir., Milano, 1990, p. 514.

⁶¹ Inizialmente alle dipendenze del Partito nazionale Fascista e, in seguito al venir meno di quest’ultimo, sotto la vigilanza dello Stato.

⁶² Articolo 2 Statuto C.O.N.I. Gli articoli 2 e 3 elencano nel dettaglio le funzioni del C.O.N.I. Esse si distinguono in funzioni di disciplina e regolazione e funzioni di gestione.

oggetto di un susseguirsi di normative volte a trasformarne l'assetto. In particolare, con il decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 (c.d. decreto Melandri), che pone il punto di partenza del lungo percorso di innovazione legislativa che ha modificato il vertice dell'organizzazione sportiva italiana, si sono introdotti all'interno dell'ordinamento giuridico sportivo importanti principi generali di rango legislativo. Il decreto legislativo è stato adottato in attuazione della delega conferita al Governo dall'articolo 11, comma 1, lett. b) della l. 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. legge Bassanini)⁶³, con l'obiettivo di riordinare gli enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dalla previdenza e dalla assistenza. La legge ha dettato una disciplina innovativa e tendenzialmente organica dei compiti e delle funzioni del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive nazionali.

Punto cardine del decreto in esame è che lo stesso attribuisce al C.O.N.I., in maniera del tutto esplicita, personalità giuridica di diritto pubblico, superando sul punto il silenzio della legge istitutiva, che parlava genericamente di "personalità giuridica", e rendendo esplicita una conclusione a cui si era giunti solamente in via interpretativa.

Per la prima volta, inoltre, viene riconosciuto l'inserimento del C.O.N.I. nell'ordinamento sportivo internazionale e, di conseguenza, vige l'obbligo per lo stesso di conformarsi ai principi di tale ordinamento "in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato Olimpico Internazionale"⁶⁴. Il C.O.N.I., quindi, anche dopo il decreto di riordino della materia, mantiene la sua duplice natura di ente pubblico sovraordinato all'organizzazione sportiva italiana e di Comitato olimpico riconosciuto dal C.I.O.: appartiene pertanto sia all'ordinamento statutale, che a quello

⁶³ *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.*

⁶⁴ G. LIOTTA – L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, Milano, 2013, p. 43.

sportivo. Come spiegato dal giurista Enrico Lubrano, infatti, l'attività dell'ordinamento sportivo nazionale “deve essere conforme sia con i regolamenti dell'ordinamento sportivo internazionale al quale è affiliato, sia con le norme dell'ordinamento statale nell'ambito del quale esso svolge la propria attività”⁶⁵.

Il decreto c.d. Melandri, inoltre, introduce due grandi principi fondamentali dell'ordinamento sportivo: il principio di democrazia interna e l'obbligo di rappresentanza negli organi direttivi delle categorie degli atleti e dei tecnici. In realtà tali principi erano già presenti in epoca precedente, ma solo in questo momento storico viene loro attribuita forza di legge⁶⁶.

Con il decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 15, il c.d. decreto Pescante, si apportano interessanti variazioni al preesistente assetto normativo. Si decide di avviare una profonda ristrutturazione con lo scopo di costituire una organizzazione territoriale più funzionale alle nuove esigenze, che potesse incentivare la promozione di nuove e più intense forme di connessione Stato - Regioni ed enti locali, in modo da coniugare “le esigenze di unitarietà e decentramento insite nel fenomeno sportivo”⁶⁷. Il decreto, oltre a definire all'articolo 1 il C.O.N.I. come “confederazione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate”, attribuisce una certa valorizzazione al Comitato e viene così sottolineato lo stretto legame tra l'ente di vertice e le organizzazioni sportive⁶⁸. Il C.O.N.I. è quindi considerato la figura centrale nel rapporto tra lo stesso e gli enti rappresentativi dei singoli sport.

⁶⁵ E. LUBRANO, capitolo XIV, *Ordinamento sportivo e giustizia statale*, dal testo “*Lo sport e il diritto*”, AA.VV., Jovene, Napoli, ed. 2004, pp. 6 – 7.

⁶⁶ M. TORTORA – G. GUARINO, *op.cit.*, p. 21.

⁶⁷ Relazione al d.lg. 8 gennaio 2004, n. 15.

⁶⁸ R. M. PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007, pp. 93.

La maggior parte dei poteri che la legge conferisce al C.O.N.I. sono di fatto esercitati dal Consiglio Nazionale, che rappresenta il più rilevante organo politico dell'interna organizzazione sportiva italiana⁶⁹. Il Consiglio non solo si occupa principalmente del coordinamento dell'azione delle Federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate, ma pone anche i principi e le regole generali vincolanti per i soggetti dell'ordinamento giuridico sportivo. Viene convocato dal Presidente almeno due volte all'anno per l'approvazione del bilancio preventivo e consuntivo e ogniqualvolta sia ritenuto necessario.

Lo Statuto del C.O.N.I. prevede che gli organi di governo rimangano in carica per una durata pari a quattro anni. I componenti dei diversi organi possono essere rieletti per vari mandati ad eccezione del Presidente, dei Rappresentanti delle Federazioni Sportive Nazionali e Discipline Sportive Associate, del Rappresentante nazionale degli Enti di Promozione Sportiva e dei rappresentanti delle strutture periferiche del C.O.N.I. facenti parte della Giunta Nazionale. Questi soggetti, infatti, possono restare in carica per al massimo due mandati consecutivi⁷⁰.

La struttura dello sport italiano è caratterizzata da una forte relazione fra il C.O.N.I., che gestisce e organizza l'attività sportiva in Italia, e le seguenti organizzazioni sportive: le federazioni sportive, le discipline sportive associate, le associazioni sportive e, infine, gli enti di promozione sportiva⁷¹. Le federazioni sportive nascono come associazioni private, con il fine di riunire le strutture associative operanti nell'ambito delle diverse discipline sportive. Attualmente si possono definire come organismi giuridici riconosciuti ed autorizzati a rappresentare in Italia le singole discipline

⁶⁹ G. LIOTTA - L. SANTORO, *op. cit.*, p. 42 e ss.

⁷⁰ Report C.O.N.I., *Bilancio di sostenibilità*, sito del C.O.N.I., 2003, capitolo 2, p. 40.

⁷¹ Report C.O.N.I. *op. cit.*, capitolo 1, p. 22.

sportive. Secondo le parole del giurista Pellegrini, esse sono “enti intermedi tra società sportive di base e C.O.N.I.”. Per ciascuna disciplina sportiva viene dunque legittimamente riconosciuta una federazione nazionale in presenza di determinati requisiti individuati dalla legge⁷². Nel caso di concorso tra domande provenienti da più soggetti, il Consiglio Nazionale del C.O.N.I. invita le parti interessate a costituire un soggetto federativo comune. Se non si dovesse giungere a un accordo, il Consiglio Nazionale promuove una intesa con lo scopo di creare il soggetto federativo unico⁷³.

Si è da sempre discusso in merito alla qualificazione pubblica o privata delle federazioni sportive e, per superare tale incertezza, l'articolo 23 dello Statuto C.O.N.I. ha previsto che vengano considerate pubbliche solo le specifiche attività individuate dallo Statuto del C.O.N.I.⁷⁴.

Nel febbraio 1986 il C.O.N.I. crea le Discipline sportive associate e il Consiglio Nazionale detta le procedure per il riconoscimento delle medesime e i requisiti necessari per essere riconosciute quali “organizzazioni sportive che avessero a svolgere una attività sportiva distinta rispetto a quella svolta

⁷² Articolo 21, Statuto C.O.N.I.: “il C.O.N.I. riconosce le Federazioni sportive nazionali che rispondono ai requisiti di:

- a) svolgimento, nel territorio nazionale e sul piano internazionale, di una attività sportiva, ivi inclusa la partecipazione a competizioni e l'attuazione di programmi di formazione degli atleti e dei tecnici;
- b) affiliazione ad una Federazione internazionale riconosciuta dal C.I.O., ove esistente, e gestione dell'attività conformemente alla Carta Olimpica e alle regole della Federazione internazionale di appartenenza;
- c) ordinamento statutario e regolamentare ispirato al principio di democrazia interna e di partecipazione all'attività sportiva da parte di donne e uomini in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità, nonché in conformità alle deliberazioni e agli indirizzi del C.I.O. e del C.O.N.I.;
- d) procedure elettorali e composizione degli organi direttivi in conformità al disposto dell'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, e successive modifiche e integrazioni”.

⁷³ M. FRASCARELLI, *Società e associazioni sportive dilettantistiche*, Milano, 2007, p. 30.

⁷⁴ Articolo 23, Statuto C.O.N.I.: “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”.

dalle Federazioni sportive nazionali e da altre organizzazioni riconosciute e che avessero propri statuti e regolamenti conformi alle norme dell'ordinamento sportivo in modo da possedere una specifica identità giuridica sia sotto l'aspetto sportivo che ordinamentale"⁷⁵. Con la l. n. 242/1999 queste sono state incluse tra gli enti che il Consiglio Nazionale del C.O.N.I. è chiamato a riconoscere a fini sportivi. Lo Statuto del C.O.N.I. dispone che il Consiglio Nazionale provveda a riconoscere una sola Disciplina sportiva associata per sport, che non sia già oggetto di una Federazione nazionale, sussistendo i requisiti previsti all'articolo 24. Le Discipline Associate, per essere riconosciute dal C.O.N.I., devono soddisfare le seguenti condizioni: svolgere attività sportiva che non sia già organizzata da una Federazione sportiva e porre in essere programmi per la formazione degli atleti e dei tecnici; avere una tradizione sportiva, una struttura organizzativa e un consistente numero di tesserati e affiliati; adottare uno Statuto e regolamenti ispirati ai principi di democrazia interna; non avere come scopo finalità di lucro⁷⁶.

Con il dlgs. n. 15/2004 i soggetti in esame acquisiscono al pari delle Federazioni lo status di associazione con personalità giuridica di diritto privato con diritto di rappresentanza negli organi del C.O.N.I. Le Discipline sportive associate vengono pertanto assoggettate alla regolamentazione posta per le Federazioni⁷⁷.

Le società e le associazioni sportive sono enti che hanno come fine primario l'esercizio dell'attività fisica che viene svolta dai propri associati o tesserati. Divengono soggetti dell'ordinamento sportivo attraverso l'atto di affiliazione ad una federazione che va annoverato nell'ambito delle

⁷⁵ M. TORTORA – G. GUARINO, *op. cit.*, p. 45.

⁷⁶ Articolo 24 Statuto del C.O.N.I.

⁷⁷ R. M. PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007, pp. 123 – 124.

ammissioni amministrative e costituisce “manifestazione di un potere discrezionale della federazione che, al riguardo, si avvale di ampie facoltà di apprezzamento e di valutazione, in armonia con le finalità pubbliche che persegue e di fronte alle quali l’interesse dell’affiliato è protetto solo in via mediata e secondaria”⁷⁸. Si distinguono società sportive professionistiche e società sportive dilettantistiche. Le prime sono disciplinate dalla legge 23 marzo 1981 n. 91, la quale prevede che le società sportive siano costituite sotto forma di società per azioni o a responsabilità limitata, nonché che esse necessitino, come detto prima, di ottenere l’affiliazione da parte di una Federazione nazionale riconosciuta dal C.O.N.I., prima di avere la possibilità di procedere al deposito dell’atto costitutivo⁷⁹. Nell’ambito dello sport dilettantistico, al contrario di quanto previsto nella forma associata di attività sportive professionistiche, vige libertà di scelta della forma giuridica costitutiva. Tuttavia, nel caso in cui la forma giuridica prescelta sia quella societaria, è prescritto che il fine sociale non sia lucrativo e che i proventi dell’attività non possano essere divisi tra i soci⁸⁰.

Gli Enti di promozione sportiva sono associazioni che svolgono la specifica funzione di promuovere ed organizzare attività fisico - sportive con finalità ricreative e formative, senza scopo di lucro. Nascono come organizzazioni affini a realtà religiose, partiti politici o movimenti sociali, con l’intento di offrire ai giovani adeguate occasioni di sviluppo della propria personalità. Con il passare degli anni il legame con tali realtà si è affievolito, mentre il ruolo di promozione e organizzazione dello sport si è rafforzato⁸¹. Lo Statuto del C.O.N.I. disciplina il riconoscimento degli Enti di promozione sportiva, che avviene da parte del Consiglio Nazionale sulla base dei requisiti stabiliti

⁷⁸ C. G. IZZO, *Le società sportive professionistiche*, in *Il diritto dello sport*, Milano, 2007, p.69.

⁷⁹ R. M. PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 115.

⁸⁰ Si veda articolo 90, comma 18, *legge n. 289/2002*.

⁸¹ G. LIOTTA - L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, Milano, 2013, p. 53.

dal C.O.N.I. stesso. Viene inoltre sottolineato come tali Enti siano sottoposti alla necessità di uniformare i propri statuti ai principi fondamentali stabiliti dal Consiglio del C.O.N.I., nonché al potere di controllo esercitato dalla Giunta Nazionale.

Per completare il quadro relativo al modello sportivo italiano, occorre fare un breve cenno alle definizioni di atleta, soggetto protagonista del movimento olimpico, e di Lega.

La figura dell'atleta è disciplinata dalla legge n. 91/1981, la quale definisce gli sportivi professionisti come atleti che esercitano l'attività sportiva a titolo oneroso con carattere di continuità nell'ambito delle discipline regolamentate dal C.O.N.I. a carattere professionistico. Tuttavia la nozione di atleta non si limita alla definizione appena esposta, poiché può essere riferita anche all'ambito dello sport non professionistico⁸². Secondo il giurista Marani Toro, l'atleta è colui che, non solo pratica un certo esercizio fisico, ma intende misurarsi con gli altri praticanti di quella attività per tentare di uscirne vincitore e per consentire la compilazione della graduatoria dei valori atletici ed ottenerne il continuo miglioramento⁸³.

L'atleta entra a far parte dell'ordinamento sportivo attraverso l'atto di tesseramento nei confronti della Federazione tramite la società sportiva affiliata a quest'ultima. Attraverso il tesseramento si instaura un rapporto in base al quale la Federazione si fa portatrice di interessi collettivi gerarchicamente sovraordinati rispetto a quelli individuali. L'atleta è quindi legato da un lato alla Federazione e dall'altro lato alla società affiliata⁸⁴.

Le Leghe, infine, sono costituite normalmente sotto forma di associazione non riconosciuta senza scopo di lucro e hanno la finalità di riunire le società,

⁸² G. LIOTTA - L. SANTORO, *op. cit.*, p. 67.

⁸³ A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977, p. 44.

⁸⁴ R. M. PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007, pp. 127 – 128.

sia a carattere professionistico che dilettantistico, inserendosi nella struttura delle Federazioni sportive nazionali. Le loro funzioni sono per lo più di carattere prettamente sportivo, relative all'organizzazione della attività svolta dalle proprie associate. Si consideri tuttavia che le funzioni di questi organismi si sono implementate nel tempo, con crescente rilevanza sul piano economico. Ciò ha portato alcune di esse alla trasformazione da associazioni non riconosciute in consorzi con attività esterna⁸⁵. Tra le varie funzioni che svolgono si possono citare, a titolo di esempio, quelle relative alla programmazione delle attività sportive, attuate tramite la predisposizione del calendario con date e orari delle manifestazioni, oppure quelle predisposte alla determinazione di accordi economici, come ad esempio la stipula e predisposizione dei contratti di lavoro, la raccolta di fondi tramite la commercializzazione dei diritti televisivi e la sponsorizzazione delle manifestazioni e la distribuzione degli stessi fra le associate⁸⁶.

⁸⁵ “Come ad esempio è avvenuto per la Lega di Pallavolo di serie A”. G. LIOTTA – L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, Milano, 2013, pp. 66 – 67.

⁸⁶ M. SANINO, *Diritto sportivo*, Padova, 2002, p.74 e ss.

2.2 La giuridicità dell'ordinamento sportivo

2.2.1 *Il fenomeno sportivo secondo la dottrina*

Alla luce di quanto esposto nel capitolo precedente, si può affermare che l'ordinamento sportivo viene inquadrato come ordinamento c.d. settoriale. In questo paragrafo, si andranno ad esaminare il significato e il motivo di tale inquadramento da parte della dottrina.

Il primo tentativo di ricostruzione del fenomeno sportivo è riconducibile alla tesi di Cesarini Sforza, il quale indaga sul rapporto tra il movimento sportivo e l'ordinamento statale. È forse il primo studioso a sposare la tesi della pluralità degli ordinamenti giuridici, fatta propria da Santi Romano, nel tentativo di attribuire la qualifica di ordinamento anche a ciò che riguarda l'ambito sportivo. Il giurista spiega come il diritto privato vero e proprio costituisca un complesso di volontà statuali miranti a regolare i rapporti tra persone private. Il diritto privato viene dunque definito come un “complesso di norme che le autorità statuali emanano per regolare determinate relazioni giuridiche tra le persone ad esse sottoposte”. Al contrario, il Cesarini Sforza definisce “diritto dei privati” quello che i privati “creano per regolare determinati rapporti di interesse collettivo in mancanza, o nell'insufficienza, della legge statale”. Secondo l'autore, quindi, il diritto dei privati si identifica con quello delle organizzazioni che si formano senza l'intervento dello Stato, ma sorgono spontaneamente come “unione di persone caratterizzate dal fatto che queste cooperano per uno scopo comune”⁸⁷.

⁸⁷ W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, ristampa, 1964, pp. 43 e ss.

Il diritto sportivo, secondo lo studioso, è regolato dal diritto privato della comunità sportiva, alla cui attuazione provvedono gli organi giurisdizionali delle associazioni. La giuridicità dell'ordinamento sportivo non deriva dalla sua posizione entro la gerarchia del diritto statale, essendo esso parallelo, e non sottoposto, all'ordinamento giuridico statale⁸⁸.

Nonostante la tesi abbia suscitato un certo interesse in dottrina, solo in un secondo momento venne effettivamente ammessa la natura ordinamentale del fenomeno sportivo, grazie al contributo del giurista romano Massimo Severo Giannini. L'autore riconosce che il fenomeno sportivo è caratterizzato dai tre elementi distintivi e qualificanti gli ordinamenti giuridici visti in precedenza, ovverosia la plurisoggettività, l'organizzazione e la normazione. La plurisoggettività si sostanzia nella compresenza di un certo numero di soggetti che sono tenuti all'osservazione di norme per loro vincolanti; nell'ordinamento sportivo i soggetti di riferimento sono tutti coloro che si occupano di quanto serve per lo svolgimento della pratica sportiva. Con il termine organizzazione ci si riferisce a un complesso collegato di persone, strutture e funzioni, con carattere permanente e duraturo, capace di esercitare sui soggetti appartenenti all'ordinamento un potere che limita la libertà di ciascuno. La stessa organizzazione, infine, pone in essere le norme necessarie per disciplinare i rapporti tra gli individui all'interno dell'ordinamento giuridico. L'ordinamento sportivo, secondo l'autore, costituisce un ordinamento giuridico settoriale a formazione spontanea proteso al perseguimento di un fine particolare, sorto spontaneamente da un gruppo sociale che si è costituito una propria organizzazione con un proprio corpo di norme⁸⁹. Esso esplica le sue funzioni e persegue i suoi scopi all'interno dello Stato, ma al contempo si distingue

⁸⁸ M. TORTORA, *L'ordinamento sportivo*, in *Il diritto dello sport*, Milano, 2007, pp. 3 e ss.

⁸⁹ M. TORTORA, *op. cit.*, p.4.

da quest'ultimo proprio per le caratteristiche ricordate sopra⁹⁰. Secondo il Giannini, quindi, all'ordinamento sportivo occorre attribuire sì un carattere c.d. derivato dall'ordinamento nazionale statale⁹¹, ma si tratterebbe di una "derivanza parziale", in quanto rimarrebbe pur sempre una parte soggetta alla normazione dell'ordinamento sportivo mondiale⁹².

Le ricostruzioni del tema in esame fino a questo momento evocate sono accomunate dal fatto che esse sono riconducibili alla teoria della pluralità degli ordinamenti e che, sia la tesi del Cesarini, che quella del Giannini, attribuiscono al fenomeno sportivo l'essenza di ordinamento giuridico.

In dottrina, tuttavia, si pongono in essere delle teorie in contrapposizione con tali ideali. In particolare, il giurista Furno esprime delle riserve circa il carattere giuridico del movimento sportivo, definito come "ordinamento tecnico autonomo". Secondo la tesi di Furno la presenza della categoria del gioco comporta la negazione del diritto ed è per questo motivo che il primo non si dovrebbe collocare sul piano giuridico. Pur rivestendo un ruolo importante all'interno della società, esso dovrebbe essere compreso all'interno del concetto di autonomia negoziale, senza alcun riferimento all'ordinamento giuridico⁹³. L'autore esprime infatti come il mondo del gioco sia "per eccellenza un mondo di azioni, comportamenti, situazioni, relazioni umane sciolte da ogni vincolo e da ogni impegno d'ordine economico - giuridico"⁹⁴

⁹⁰ M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, Rivista di diritto sportivo, 1949, p. 10.

⁹¹ "[L'ordinamento statale] non si limita a tollerare [l'ordinamento sportivo], ma gli riconosce formalmente il carattere della giuridicità", A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in Rivista di Diritto sportivo, 1979, pp. 29 e ss.

⁹² A. CARDI, *L'ordinamento sportivo e la disciplina statale dell'organizzazione e dell'attività sportiva*, in rivista Federalismi.it, Roma, 2020, p. 29.

⁹³ R. M. PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 29 e ss.

⁹⁴ C. FURNO, *Note critiche in tema di giuochi, scommesse ed arbitraggi sportivi*, Rivista italiana di diritto processuale civile, 1952, p. 638.

Anche il noto e stimato avvocato e accademico Francesco Carnelutti si è espresso in merito, sostenendo che non è possibile parlare di una incompatibilità tra sport e diritto, essendo il primo dominato dalle regole di fair play⁹⁵. I competitori, infatti, devono concordare il reciproco rispetto delle regole tecniche senza l'osservanza delle quali il gioco non si può attuare. Tuttavia, poiché risulterebbe essere uno dei settori della vita sociale meno bisognosi di tale intervento, la non giuridicità del gioco apparirebbe come una scelta operata dallo stesso diritto, che non intende regolare tale fenomeno⁹⁶.

In dottrina poi spicca il pensiero del giurista Luca Di Nella, il quale critica la teoria della pluralità degli ordinamenti, essendo fermo esponente della teoria monista. Di Nella spiega infatti come l'ordinamento giuridico non sia suscettibile di conoscere al suo interno altri ordinamenti derivati, ma semplicemente settori normativi facenti parte dell'insieme ordinamentale unitario e superiore. Nella sua analisi l'autore spiega come ci sia la mancanza di un rapporto di parità tra ordinamento statale e ordinamento sportivo, poiché in ogni caso “sia che le istituzioni nazionali restino articolazioni dell'organizzazione mondiale dello sport, sia che divengano ordinamento derivato, le relative norme sono sempre gerarchicamente inquadrare in unico sistema, ossia in quello dell'ordinamento generale, nel cui ambito operano e dal quale dipende la giuridicità delle stesse e dunque la qualificazione di atti e fatti. Perciò è falso prospettare la questione in termini di conflitto”⁹⁷.

La materia sportiva è pur sempre gerarchicamente inserita nel sistema delle fonti ed è in tal modo soggetta al potere di conformazione del diritto statale,

⁹⁵ Letteralmente “gioco corretto”. “[...] non consiste solo nel rispetto delle regole, ma è un modo di pensare che si basa sui concetti dell'amicizia, della non violenza e della lealtà sia in campo sportivo che nella vita quotidiana”, G. VALERIO, M. CLAYSETT, P. VALERIO, *Terzo tempo, fair play*, Napoli, 2015, p. 16.

⁹⁶ F. CARNELUTTI, *Figura giuridica dell'arbitro sportivo* Rivista di diritto processuale civile, 1953, p. 29.

⁹⁷ L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, 1999, p. 86.

che conferisce al diritto sportivo il carattere della giuridicità. Non è quindi appropriato parlare di eventuale conflitto tra norme, ma di antinomia, che va risolta con appositi criteri da parte dell'interprete⁹⁸.

2.2.2 Il fenomeno sportivo secondo la giurisprudenza: rinvio

Nel terzo capitolo, esaminando in maniera esplicita la tematica relativa al rapporto tra l'ordinamento giuridico statale e l'ordinamento giuridico sportivo, si andrà ad approfondire il lavoro effettuato in materia da parte della giurisprudenza. Di seguito, quindi, verrà esposto un quadro generale che verrà ripreso successivamente.

La giuridicità dell'ordinamento sportivo ha trovato conferma in una ben nota pronuncia della Corte di Cassazione, la n. 625 dell'11 febbraio 1978. Con tale sentenza la Corte Suprema afferma che l'ordinamento giuridico sportivo è "originario e dotato di potestà amministrativa e normativa" e che, inoltre, è "collegato all'ordinamento giuridico internazionale, da cui attinge la sua fonte". Viene delineato come "il fenomeno sportivo [...] 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"⁹⁹. Per mezzo di questa pronuncia la Corte conferma la teoria pluralista, precisando inoltre che le norme contenute nei regolamenti delle

⁹⁸ M. TORTORA, *op. cit.*, p. 7.

⁹⁹ Cass., 11 febbraio 1978, n. 625, in *Foro it.*, 1978, I, p. 862.

Federazioni sportive, le quali disciplinano i rapporti negoziali, hanno efficacia solo ed esclusivamente all'interno dell'ordinamento sportivo stesso.

Ci furono ulteriori pronunce della giurisprudenza di merito, successive a quella sopra riportata, che si allinearono con quella della Corte di Cassazione del 1978, ma il legislatore intervenne a proposito in maniera incisiva e definitiva nel 2003. Riprendendo le parole di Lubrano, si può affermare come la legge 17 ottobre 2003, n. 280 abbia realizzato una "codificazione" dei principi generali sanciti dalla dottrina e dalla giurisprudenza in materia di rapporti tra ordinamento giuridico statale e ordinamento sportivo, riconoscendo l'autonomia di quest'ultimo rispetto al primo¹⁰⁰.

L'articolo 1 della legge riporta quanto segue: "la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale. 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". Leggendo la disposizione appena citata, si capisce quale sia lo spirito che caratterizza la normativa, la quale va a configurare un sistema in cui è centrale l'autonomia dell'ordinamento sportivo, rispetto a quello generale. Viene tuttavia evidenziato, come si vedrà più avanti, che questo sistema autonomo deve comunque sottostare a dei limiti.

È indubbio che con questo intervento il legislatore abbia chiarito la rilevanza dell'ordinamento sportivo rispetto l'ordinamento statale, in linea con

¹⁰⁰ E. LUBRANO, capitolo XIV, *Ordinamento sportivo e giustizia statale*, dal testo "Lo sport e il diritto", AA.VV., Jovene, Napoli, ed. 2004, pp. 13 e ss.

l'intuizione di Giannini a tal riguardo, come sottolineato dalla giurista Paola di Salvatore¹⁰¹.

2.2.3 La disciplina dello sport nella Costituzione italiana

Al fine di completare il paragrafo dedicato alla giuridicità dell'ordinamento sportivo, si ritiene opportuno prendere in considerazione quanto la Costituzione italiana disciplina a riguardo. A differenza di altre Carte costituzionali¹⁰², la nostra Costituzione non contiene, nel suo testo originario, alcun riferimento allo sport. L'ordinamento sportivo entra a far parte del sistema costituzionale italiano solo a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con legge 18 ottobre 2001, n. 3. L'articolo 117 comma 3, infatti, tra le materie di legislazione c.d. concorrente inserisce quella relativa all'ordinamento sportivo. L'aggettivo "concorrente" significa che per queste materie spetta alle Regioni la potestà legislativa in via esclusiva, mentre lo Stato ha il compito di determinare i principi fondamentali della materia stessa. La mancanza all'interno della Costituzione di un riferimento al fenomeno sportivo è stata ricondotta al fatto che lo stesso non aveva mai assunto il carattere della necessità, al contrario, invece, di altre attività, come ad esempio quella lavorativa. Sembra tuttavia che la reale motivazione che ha portato a questa mancanza sia da ricondurre a ragioni storiche.

¹⁰¹ P. DI SALVATORE, *Nuovi saggi di diritto sportivo*, Roma, 2017, p. 42.

¹⁰² Si pensi a titolo di esempio alla *Costituzione del Portogallo*, che all'art.79, sancisce quanto segue: "Ognuno ha il diritto dovere di ricevere l'educazione fisica e di esercitare lo sport. È dovere dello Stato, unitamente alla scuola, ai gruppi e alle associazioni sportive promuovere, stimolare, guidare e supportare la pratica e la diffusione dell'educazione fisica e dello sport e, altresì, prevenire la violenza nello sport". Altro esempio è l'articolo 16 della *Costituzione greca*, che disciplina che "gli sport dovranno svolgersi sotto la protezione e la finale supervisione dello Stato. Lo Stato si farà garante e controllerà tutti i tipi di associazioni sportive specificate dalla legge. L'utilizzo dei sussidi, in conformità con i propositi e gli scopi delle associazioni beneficiarie, dovrà essere disciplinato dalla legge".

L'Assemblea costituente, che aveva il compito di rifondare l'assetto dello Stato, ha probabilmente eluso il concetto di sport come era stato costituito nel regime fascista, il quale aveva utilizzato deliberatamente l'attività fisica a strumento di formazione dei giovani con lo scopo di valorizzazione della razza e di rafforzamento della capacità bellica dello Stato. Mentre infatti negli ordinamenti democratici la pratica fisica è da sempre considerata una libera iniziativa del singolo, di cui lo Stato è garante, nei regimi totalitari vige una concezione che individua nell'agonismo un motivo di affermazione politico militare dello Stato¹⁰³. In particolare, lo sport è stato utilizzato dall'autorità statale dell'epoca in chiave propagandistica, "sia per aumentare il prestigio italiano all'estero nell'ambito delle competizioni internazionali, sia come mezzo di inquadramento e controllo della popolazione"¹⁰⁴. Per questo motivo, la scelta di non inserire alcun riferimento allo sport all'interno della Costituzione sembra essere in realtà ben ponderata, in quanto si è voluto evitare che il fenomeno sportivo fosse gestito con ideali politici e militari.

Occorre tuttavia evidenziare come il movimento sportivo riceva, ancor prima del 2001, una tutela c.d. indiretta, presente in vari disposizioni costituzionali, prime tra tutte quelle relative agli articoli 2 e 18¹⁰⁵. L'articolo 2 protegge quella che è la dimensione sociale della pratica sportiva, consistente nell'esercizio di un diritto inviolabile dell'uomo, sia a livello individuale, che in formazioni più ampie. L'articolo 18, invece, si riferisce alla libertà di

¹⁰³ ¹⁰³ R. M. PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007, p. 51 e ss.

¹⁰⁴ A. CARDI, *L'ordinamento sportivo e la disciplina statale dell'organizzazione e dell'attività sportiva*, in rivista *Federalismi.it*, Roma, 2020, p. 27.

¹⁰⁵ Articolo 2 Costituzione: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". *Articolo 18 Costituzione, comma 1*: "I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale".

associazione, che, per quanto riguarda la materia in esame, è riconducibile alla tutela di ogni forma di organizzazione sportiva e di associazione sportiva. È proprio in queste due disposizioni che il fondamento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo si salda alla Costituzione italiana. A tal proposito è interessante notare come la Corte Costituzionale, occupandosi della legge n. 280 del 2003 in una sua famosa sentenza, abbia fatto espresso riferimento ai due articoli della Costituzione appena sopra citati. Con la suddetta sentenza, la n. 49 del 2011, la Corte, che ha anche sottolineato il carattere di autonomia dell'ordinamento giuridico sportivo, seppur riconoscendone dei limiti, rispetto all'ordinamento giuridico statale, ha sancito la legittimità costituzionale dell'articolo 2, lett. b), della legge n. 280 del 2003¹⁰⁶, che riserva alla giustizia sportiva tutte le questioni di carattere disciplinare. Con tale decisione tuttavia la Corte evidenzia l'esclusione della giurisdizione del giudice amministrativo solo per le azioni c.d. risarcitorie, ossia quelle volte ad ottenere il risarcimento dei danni derivanti dall'esecuzione di un provvedimento disciplinare sportivo¹⁰⁷.

In merito alla presenza di riferimenti all'ordinamento sportivo all'interno della nostra Costituzione, si riporta quanto la Corte esprime a riguardo: “Anche prescindendo dalla dimensione internazionale del fenomeno, deve sottolinearsi che l'autonomia dell'ordinamento sportivo trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 della Costituzione, dato che non può porsi in dubbio che le associazioni sportive siano tra le più diffuse «formazioni sociali dove

¹⁰⁶ Articolo 2, lett. b): “in applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) [...]; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive”.

¹⁰⁷ E. LUBRANO, *La Corte Costituzione n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, Milano, 2011, p. 63.

[l'uomo] svolge la sua personalità» e che debba essere riconosciuto a tutti il diritto di associarsi liberamente per finalità sportive”.

Un'ulteriore norma costituzionale da tenere in considerazione è evidentemente l'articolo 32, secondo il quale “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”. La pratica fisica ha anche una finalità di tutela della salute psico - fisica e come tale è stata più volte riconosciuta e protetta in diverse fonti normative¹⁰⁸, in ottemperanza al disposto appena citato.

Si ritiene opportuno citare altre due disposizioni costituzionali: l'articolo 4 e l'articolo 13¹⁰⁹. Il primo può essere inteso come rinvio implicito all'attività sportiva che ha da sempre costituito uno dei mezzi al miglioramento fisico e all'elevazione spirituale dell'uomo¹¹⁰. Il secondo viene ricondotto allo sport in riferimento alla libertà del singolo nel praticare attività sportiva per interessi che egli ritiene importante soddisfare.

In conclusione, il terzo comma dell'articolo 117 è chiamato a dare forma esplicita a ciò che la dottrina ha in precedenza ritenuto fosse implicitamente desumibile dal testo degli altri articoli della nostra Carta fondamentale¹¹¹.

¹⁰⁸ L'art. 1 dello Statuto C.O.N.I. definisce l'attività sportiva come “elemento essenziale della formazione fisica e morale dell'individuo e parte integrante dell'educazione e della cultura nazionale”.

La Convenzione di Strasburgo contro il doping, nel terzo capoverso del Preambolo, definisce che gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono “consapevoli che lo sport deve svolgere un ruolo importante per la promozione della salute, dell'istruzione morale e fisica e per la promozione della comprensione internazionale”.

La Convenzione UNESCO contro il doping nello sport dispone nel Preambolo che lo sport “dovrebbe svolgere un ruolo importante nella protezione della salute”.

L'art. 1 della legge 14 dicembre 2000, n. 376, in materia di antidoping, afferma che “l'attività sportiva è diretta alla promozione della salute individuale e collettiva”.

¹⁰⁹ Articolo 4 Costituzione: “La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”.

Articolo 13 Costituzione, comma 1: “La libertà personale è inviolabile”.

¹¹⁰ M. RUOTOLO, *Giustizia sportiva e Costituzione*, in *Rivista diritto sportivo*, 1998, p. 409.

¹¹¹ P. SANDULLI, *Costituzione e sport*, in *Rivista diritto sportivo*, p. 2.

2.3 L'ordinamento sportivo internazionale

Il d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, come già accennato in precedenza, definisce in modo chiaro e preciso il C.O.N.I., il quale “si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale, di seguito denominato C.I.O.”. Il rapporto tra ordinamento sportivo italiano e ordinamento sportivo internazionale viene inoltre espressamente affermato nell'articolo 1 del d.l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito con modificazioni dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280, il quale dispone che “la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale”. Anche la sentenza n. 49 del 2011 della Corte Costituzionale si esprime a riguardo e, riprendendo quanto sancito proprio dal decreto - legge del 2003, descrive l'ordinamento giuridico sportivo come “articolazione italiana di un più ampio ordinamento autonomo avente una dimensione internazionale”.

Questo principio è ripreso anche nell'articolo 4 dello Statuto del C.O.N.I., il quale dispone che il C.O.N.I. svolge le sue funzioni e i suoi compiti “in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato Olimpico Internazionale C.I.O.”.

La presenza prorompente dell'ordinamento sportivo internazionale deriva dalla struttura piramidale del sistema sportivo, costituita da una molteplicità di forme organizzate che regolano il settore¹¹². All'apice della suddetta

¹¹² A. COMBA, *L'ordinamento sportivo internazionale*, in *Diritto internazionale dello sport*, Torino, 2005, p. 5.

struttura a piramide si posiziona il C.I.O., che è “autorità suprema” sul Movimento olimpico, come definito dall’articolo 1 della Carta Olimpica¹¹³. La competenza del C.I.O. “travalica i confini nazionali e coinvolge molteplici soggetti, anche a livello internazionale, quali, per antonomasia, le federazioni sportive internazionali”¹¹⁴. Il C.I.O. è un’organizzazione internazionale non governativa senza scopo di lucro dotata di personalità giuridica, con sede in territorio svizzero, a Losanna. Secondo la definizione della Carta Olimpica, il C.I.O. è “costituito come associazione dotata di personalità giuridica, riconosciuta dal Consiglio Federale svizzero e la cui durata è illimitata”¹¹⁵. Il C.I.O. riveste una posizione centrale e come tale ha il compito di coordinare, organizzare e sviluppare lo sport e le competizioni sportive e, “in collegamento con le organizzazioni sportive internazionali e nazionali, assicura la promozione e l’applicazione di provvedimenti tendenti a rinforzare l’unità del Movimento Olimpico”¹¹⁶.

È la stessa Carta Olimpica a disciplinare il Comitato Olimpico Internazionale e a fungere anche da base giuridica a cui gli sportivi devono fare riferimento. L’organo supremo decisionale del Comitato è la Sessione, un’assemblea che si riunisce almeno una volta all’anno e che elegge il Presidente, il quale, con un mandato di otto anni, ha la rappresentanza legale del C.I.O. La Commissione esecutiva, invece, è l’organo direttivo e ha la responsabilità dell’amministrazione del C.I.O. e ne governa gli affari¹¹⁷.

A lungo si è dibattuto sulla qualificazione del C.I.O. come soggetto di diritto internazionale, al fine di valutare la possibilità circa il fatto che le sue attività

¹¹³ La Carta olimpica è la codificazione dei principi fondamentali dell’olimpismo, delle regole e degli statuti adottati dal Comitato Olimpico Internazionale (CIO). Essa regola l’organizzazione, le azioni e il funzionamento del Movimento olimpico e fissa le condizioni per la celebrazione dei Giochi Olimpici.

¹¹⁴ G. LIOTTA – L. SANTORO, *op. cit.*, p. 38 e ss.

¹¹⁵ *Carta Olimpica, 12 dicembre 1999, articolo 19.*

¹¹⁶ Articolo 2, Carta Olimpica.

¹¹⁷ G. LIOTTA – L. SANTORO, *op. cit.*, p. 39.

possano essere assoggettate al diritto internazionale pubblico¹¹⁸. I giuristi Mario Tortora e Giancarlo Guarino esprimono chiaramente la loro idea a riguardo: la definizione di soggetto di diritto internazionale si può attribuire unicamente agli Stati e ad altri soggetti dotati di sovranità sul territorio, come l’O.N.U. o l’Unione europea, i quali “in forza del diritto internazionale, possono dettare norme suscettibili di applicazione immediata e diretta all’interno dei singoli ordinamenti statali”. Al contrario dei soggetti sopra citati, il C.I.O. dispone norme non vincolanti per i soggetti che appartengono al movimento olimpico e la loro efficacia si basa sulla volontà dei destinatari di dar loro seguito. Sono pertanto norme di natura convenzionale e ciò, secondo il pensiero di Tortora e Guarino, renderebbe il C.I.O. privo di soggettività giuridica internazionale¹¹⁹.

Altri autori, invece, sostengono che il C.I.O. possa essere considerato un ente internazionale, basando la loro teoria sul suo “*jus stipulandi*”, che, tuttavia, riguarda essenzialmente accordi che esso stipula in occasione della realizzazione di manifestazioni sportive di rilevanza olimpica. Tali accordi prevedono l’accettazione unilaterale da parte dello Stato ospite delle regole della Carta olimpica e l’impegno a consentire l’ingresso nel proprio territorio a coloro che esibiscano la c.d. carta d’identità olimpica. In questa occasione, viene inoltre stipulato un contratto tra il C.I.O. e la città ospite e il Comitato nazionale olimpico. Alla luce di quanto esposto, risulta difficile qualificare tali atti come veri e propri accordi internazionali: si possono, infatti, rispettivamente identificare come impegni unilaterali presi dallo Stato ospite che accetta e contratti sottoposti alla legge nazionale svizzera¹²⁰.

¹¹⁸ R. SAPIENZA, *Il comitato internazionale olimpico*, in *Diritto internazionale dello sport*, Torino, 2005.

¹¹⁹ M. TORTORA – G. GUARINO, *I soggetti dell’ordinamento sportivo*, in *Il diritto dello sport*, Milano, 2007, pp. 14 - 15.

¹²⁰ R. SAPIENZA, *op. cit.*, pp. 15 - 16.

In conclusione, è possibile affermare che il C.I.O., pur essendo un soggetto di primaria importanza all'interno dell'ordinamento sportivo internazionale, non può essere definito come soggetto di diritto internazionale.

Il C.I.O. mantiene stretti rapporti con i Comitati nazionali olimpici, i quali hanno il compito di sviluppare e proteggere il Movimento olimpico all'interno dei rispettivi Stati, in conformità alla Carta olimpica¹²¹. Allo scopo di rispettare le funzioni attribuite loro dalla Carta, i Comitati nazionali diffondono i principi fondamentali dello spirito olimpico a livello nazionale in tutte le attività sportive, contribuendo alla “diffusione dello spirito olimpico in programmi d'insegnamento dell'educazione fisica e dello sport nelle scuole e nelle università”¹²². I compiti dei Comitati in questione sono tutti legati alla pratica sportiva e all'organizzazione della partecipazione nazionale all'evento olimpico.

La Carta non contiene disposizioni volte a descrivere la struttura del Comitato nazionale olimpico, ma si limita a prevedere che esso debba includere certi membri, secondo quanto disposto nell'articolo 32 della Carta olimpica. Tutto ciò fa capire come ci si trovi innanzi a una realtà che, pur essendo dominata dalla “autorità suprema” del C.I.O., risulta ramificarsi all'interno degli Stati¹²³.

Analogamente al C.I.O., le Federazioni sportive internazionali non sono enti intergovernativi e non sono dotate di personalità giuridica di diritto internazionale. Esse sono qualificate come organizzazioni non governative che riuniscono enti non governativi nazionali. Rappresentano inoltre uno dei tre principali enti costituenti il Movimento olimpico, assieme al C.I.O. e ai Comitati nazionali olimpici. Le Federazioni internazionali dettano le regole

¹²¹ Articolo 31, comma 1, Carta olimpica.

¹²² Articolo 31, comma 2.

¹²³ R. SAPIENZA, *op. cit.*, p. 13.

tecniche per ogni disciplina sportiva, a cui le singole federazioni nazionali devono necessariamente conformarsi. Il C.I.O. quindi riconosce la competenza a disciplinare e regolamentare le attività di ogni sport ad una sola Federazione internazionale. Questo monopolio conferisce a tali enti il potere di espellere una Federazione nazionale che non rispetti le norme dello statuto e le decisioni degli organi esecutivi¹²⁴. Per poter essere accettate come membri da un Comitato nazionale olimpico, le Federazioni nazionali devono soddisfare certi requisiti. In particolare, secondo l'articolo 33 della Carta olimpica una Federazione nazionale "deve svolgere una comprovata e specifica attività sportiva, essere affiliata ad una FI riconosciuta dal C.I.O. e gestire le proprie attività in conformità della Carta Olimpica e con le regole della propria FI". Nella disposizione si evince la subordinazione della Federazione nazionale alla Federazione internazionale. Ciò risulta evidente in taluni casi in cui è disciplinato che lo statuto della Federazione internazionale, nel momento in cui sussista contrasto tra lo stesso e le disposizioni della Federazione nazionale affiliata, prevalga sulle regole della Federazione nazionale. Il mancato rispetto delle regole dello statuto può comportare la sospensione temporanea o l'espulsione della Federazione nazionale dalla corrispondente federazione internazionale.

Le norme emanate dalle Federazioni internazionali sono di natura contrattuale e non appartengono né al diritto internazionale né al diritto interno, bensì al c.d. diritto transnazionale, derivante dall'autonomia contrattuale delle parti ed efficace su rapporti giuridici che oltrepassano i confini statali¹²⁵. A tali Federazioni, come a quelle nazionali, gli ordinamenti giuridici nazionali riconoscono ampia autonomia di tipo normativo e

¹²⁴ C. DORDI, *Le federazioni sportive internazionali*, in *Diritto internazionale dello sport*, Torino, 2005, pp. 84 e ss.

¹²⁵ M. SANINO, *Giustizia Sportiva*, Milano, 2016, p. 20.

organizzativo: per quanto riguarda la prima occorre ricordare che le Federazioni sono competenti a emanare norme che regolano le discipline sportive. Hanno inoltre una autonomia organizzativa in quanto gli organi delle Federazioni sono autonomi dagli Stati membri¹²⁶.

Il diritto sportivo è considerato un vero e proprio ordinamento caratterizzato dalla sua internazionalità. Le Federazioni internazionali e il C.I.O., infatti, hanno da sempre tenuto dei chiari comportamenti volti a evitare qualsiasi interferenza statale nella disciplina della loro struttura organizzativa e delle attività che rientrano nel loro ambito di operatività.

2.4 Lo sport nel diritto comunitario: brevi cenni

Il Consiglio d'Europa definisce lo sport come “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”. Nonostante lo sport sia considerato un importante strumento di unione sociale, il Trattato CE non prevede alcuna base giuridica che attribuisca alla Comunità una competenza specifica in materia di sport. Tuttavia, le Istituzioni comunitarie sono sempre riuscite a entrare nel merito del diritto sportivo con atti di *soft law*, come i pareri o le raccomandazioni, o adottando atti vincolanti in materie affini allo sport¹²⁷.

Il diritto comunitario produce comunque i suoi effetti anche nell'ordinamento giuridico sportivo in quanto appartenente all'ordinamento

¹²⁶ C. DORDI, *op. cit.*, pp. 77 - 78.

¹²⁷ G. MERONE, *Lo sport nel diritto dell'unione europea*, in *Il diritto dello sport*, Torino, 2007, pp. 358 e ss.

giuridico italiano. Il problema applicativo si pone in riferimento all'efficacia delle disposizioni regolamentari delle Federazioni che siano in contrasto con i principi dei Trattati.

Lo sport ha iniziato a interessare in modo preminente il diritto comunitario solo nella seconda metà degli anni Novanta, in particolare con la famosa pronuncia *Bosman*¹²⁸. Da quel momento in poi gli interventi della Comunità nel settore dello sport si sono moltiplicati e i rapporti tra Comunità, Stati e organizzazioni internazionali sono mutati. Con la sentenza *Bosman*, con cui viene messa in discussione per la prima volta il sistema di trasferimento dei calciatori da una società all'altra, non solo si è data piena attuazione alla libera circolazione dei calciatori nella Comunità, ma è stata anche imposta la piena equiparazione di un calciatore professionista ad un lavoratore subordinato.

Di seguito verranno brevemente descritti i fatti che hanno condotto all'emanazione della citata sentenza. Dopo che il cittadino belga Jean Marc Bosman, tesserato dalla Federazione calcistica del suo paese di origine, diventa calciatore professionista, nel 1998 viene ceduto ad altra squadra, dietro pagamento di una indennità di trasferimento pari a tre milioni di franchi belgi. Nel 1990, in prossimità della scadenza del contratto, la società propone a Bosman di stipulare un nuovo contratto con una riduzione del compenso, consistente all'importo minimo previsto dallo statuto della Federazione calcistica belga. Bosman, che si rifiuta di firmare il contratto, viene inserito nell'elenco dei calciatori cedibili e, successivamente, poiché nessuna squadra belga aveva manifestato interesse per l'acquisto del giocatore, decide di stipulare un contratto con una squadra francese. In base agli accordi intercorsi tra le società, la squadra di appartenenza, l'RC Liegi,

¹²⁸ Corte Giust., 15 dicembre 1995, causa C – 145/93, *Bosman*, in Raccolta, 1995.

avrebbe dovuto cedere il calciatore all'US Dunkerque per la durata di un campionato, dietro pagamento di una indennità, che sarebbe poi stata versata a condizione che la Federazione calcistica belga avesse rilasciato il certificato di svincolo. L'RC Liegi omette di richiedere il rilascio del certificato nutrendo forti dubbi sulla effettiva solvibilità della squadra francese e così determina l'inefficacia dell'accordo. La Corte di appello di Liegi sottopone alla Corte di giustizia due questioni: se il Trattato CE doveva essere interpretato nel senso che vietava a una società calcistica di pretendere e di percepire il pagamento di una somma di denaro allorché un giocatore già tesserato per la stessa società, dopo la scadenza del contratto con esso stipulato, veniva ingaggiato da una nuova società calcistica; se le associazioni e le federazioni sportive potessero includere nei propri regolamenti norme che limitavano la partecipazioni di giocatori stranieri, cittadini di Stati membri, alle competizioni che essi organizzavano¹²⁹. La pronuncia della Corte ha efficacia *erga omnes* e costituisce un autorevole precedente, che va interpretato in stretta applicazione del principio di non discriminazione, su cui si conforma il diritto comunitario. A seguito di questa pronuncia inizia a trapelare il convincimento, fondato sull'applicazione dei principi comunitari, del rispetto delle identità culturali sportive nazionali e delle autonomie delle federazioni sportive, al fine della costituzione di un sistema sportivo europeo¹³⁰.

In verità la Corte era già intervenuta in favore della libera circolazione degli sportivi nel 1974 con la sentenza Walrave, quando ha statuito per la prima

¹²⁹ S. BASTION – B. NASCIMBENE, *Lo sport e il diritto comunitario*, in *Diritto internazionale dello sport*, Milano, 2005, pp. 256 e ss.

¹³⁰ P. DI SALVATORE, *Nuovi saggi di diritto sportivo*, Roma, 2017, pp. 52 e ss.

volta che l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario in quanto sia configurabile come attività economica¹³¹.

Come spiegato dalla giurista Paola di Salvatore, a seguito di queste pronunce, ma soprattutto della sentenza Bosman, si è sempre più sentita l'esigenza di collocare il diritto dello sport nel cittadino europeo “in una visione aggregante delle diverse configurazioni organizzative interne, identificandone il valore di lealtà, di unitarietà e di par condicio, senza alcuna discriminazione né di razza né di nazionalità, veri cardini dello sport nell'Unione europea”¹³².

¹³¹ Corte Giust., 12 dicembre 1974, causa C – 36/74, B.N.O. *Walrave contro Association Union cycliste international*, 1974.

¹³² P. DI SALVATORE, *op. cit.*, p. 58.

CAPITOLO TERZO

IL RAPPORTO TRA L'ORDINAMENTO STATALE E L'ORDINAMENTO SPORTIVO E LE ULTIME NOVITA' IN MATERIA

3.1 Il riconoscimento formale dell'autonomia dell'ordinamento sportivo

La legge del 17 ottobre 2003, n. 280, di conversione del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, rappresenta uno dei pochi casi attraverso cui il legislatore italiano ha deciso di intervenire in materia sportiva. Questa legge, che è considerata una “basilare fonte normativa”¹³³, rappresentante un punto fondamentale nell'evoluzione del rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo, riconosce formalmente l'autonomia di quest'ultimo. Come meglio spiegato dal Lubrano, essa ha realizzato una sorta di “codificazione dei principi generali sanciti da dottrina e giurisprudenza in materia di rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale, riconoscendo autonomia del primo rispetto al secondo e delimitando i limiti di tale autonomia”¹³⁴.

L'esigenza che ha dato vita alla normativa in esame risiedeva nell'intenzione di disciplinare in modo chiaro i confini del rapporto tra i due ordinamenti e i limiti dell'autonomia del sistema sportivo rispetto quello statale. Il Governo

¹³³ G. LIOTTA - L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, Milano, 2013, pp. 296 e ss.

¹³⁴ E. LUBRANO, capitolo XIV, *Ordinamento sportivo e giustizia statale*, dal testo “*Lo sport e il diritto*”, AA.VV., Jovene, Napoli, ed. 2004, p. 13 e ss.

ha avuto l'opportunità di intervenire in materia a seguito del noto caso Catania, di cui verrà data una sommaria esposizione di seguito.

Nella partita Catania - Siena del campionato nazionale di calcio Serie B, giocata nell'aprile 2003, la squadra del Siena schierò in campo il giocatore Luigi Martinelli, che, a giudizio della Società Sportiva Catania Calcio, non avrebbe dovuto giocare. Il motivo risiedeva nel fatto che il calciatore era stato squalificato per un turno dopo la partita del 30 marzo. Martinelli non aveva giocato durante successiva partita con il Napoli, ma il 6 aprile aveva partecipato al campionato nazionale Primavera, non scontando in realtà, secondo i legali della società del Catania, il proprio turno di squalifica. Per questi motivi il Catania Calcio ricorse alla Commissione Disciplinare, organo disciplinare di primo grado della F.I.G.C., facendo valere la violazione dell'art. 17, comma 13, del Codice di giustizia sportiva¹³⁵, il quale dispone che la squalifica irrogata "impedisce al tesserato di svolgere qualsiasi attività sportiva in ogni ambito federale per il periodo della squalifica, intendendosi per tale, nelle squalifiche per una o più giornate di gara, le giornate in cui disputa gare ufficiali la squadra indicata al comma 3". La Commissione tuttavia respinse il ricorso, concludendo per l'infondatezza dell'esposto e affermando che il giocatore Martinelli aveva regolarmente scontato la giornata di squalifica che gli era stata irrogata, ritenendo irrilevante lo schieramento del giocatore tra le fila della squadra primavera. La Commissione sostenne infatti che il concetto di squadra espresso dal comma 3¹³⁶ non doveva essere confuso con quello di società sportiva di appartenenza.

¹³⁵ Nuovo Codice di Giustizia Sportiva, pubblicato sul Comunicato Ufficiale FIGC in data 9 agosto 2001 n. 28.

¹³⁶ "Il calciatore colpito da squalifica per una o più giornate di gara deve scontare la sanzione nelle gare ufficiali della squadra nella quale militava quando è avvenuta l'infrazione che ha determinato il provvedimento, salvo quanto previsto nel comma 6".

Il 28 aprile 2003 la Società Catania ricorse così alla Commissione d'Appello Federale, organo di seconda e ultima istanza della F.I.G.C. La C.A.F. riformulò la decisione impugnata dalla Commissione Disciplinare, accogliendo i motivi di gravame e infliggendo al Siena la sconfitta “a tavolino” nell'incontro tra la squadra toscana e il Club Catania calcio. Secondo l'organo di ultimo grado della Giustizia Sportiva, infatti, le disposizioni dei commi 13 e 3 dell'art. 17 c.g.s., dovevano essere interpretate unitariamente, considerando che “il divieto di giocare non è limitato alla partecipazione del calciatore alle gare della squadra per cui militava quando si verificò la violazione, ma si estende alla partecipazione a gare ufficiali di altre squadre della stessa Società, nella giornata in cui si deve scontare la squalifica”¹³⁷.

La questione apparentemente conclusa¹³⁸ in realtà proseguì quando otto società partecipanti al campionato di Serie B ricorsero nel maggio 2003 alla Corte Federale della F.I.G.C.¹³⁹, affinché la stessa tutelasse i diritti fondamentali propri ed associativi, che sarebbero stati gravemente lesi per effetto della pronuncia resa dalla C.A.F.

La Corte Federale proclamò l'ammissibilità dei ricorsi, in quanto gli stessi erano stati proposti da soggetti estranei al procedimento precedente di riferimento. Nello specifico, la Corte affermò che il comma 3 si riferisse soltanto “alle gare ufficiali disputate dalla squadra di appartenenza del

¹³⁷ A. FOGGIA, *Il caso Catania e la legge in materia di giustizia sportiva*, e-book in www.IusOnDemand.com, 7-11.

¹³⁸ La C.A.F. è organo di ultima istanza del sistema di giustizia nell'organizzazione calcistica: la questione doveva concludersi in forza degli effetti preclusivi del giudicato, prodottosi sulla decisione della C.A.F.

¹³⁹ Nel 2007, a seguito di modifiche nello statuto FIGC, la CAF e la Corte Federale sono state unite in un unico organismo, la Corte di Giustizia Federale, che assorbe le funzioni di entrambe. Quest'ultima è organo di secondo e ultimo grado avverso le decisioni dei Giudici Sportivi Nazionali e quelle della Commissione Disciplinare Nazionale. “Assorbe inoltre le funzioni della vecchia Corte Federale svolgendo funzione nomofilattica e di soluzione dei conflitti di attribuzione sollevati dal Presidente federale, di Lega o dell'AIA, funzionando come organo endo – federale.”, M. GRASSANI, *Il nuovo statuto FIGC tra passato e futuro*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2007.

calciatore nell'ambito della manifestazione in cui si svolse la condotta punita"¹⁴⁰. Venne così confermato il risultato della gara Catania - Siena dell'aprile 2003 conseguito sul terreno di gioco per evitare "una sensibile ferita in termini di equità all'interno dell'ordinamento Federale".

Il Calcio Catania S.p.A. allora si rivolse al T.A.R. siciliano, il quale accolse l'istanza cautelare di sospensione del provvedimento in questione, in riferimento al quale veniva mossa una lamentela circa la sua illegittimità per violazione del principio di intangibilità del giudicato formatosi sulla decisione della C.A.F. Per questo motivo, il T.A.R. di fatto sospese il provvedimento emesso in data 22 maggio 2003 dalla Corte Federale, facendo riottenere al Calcio Catania i due punti persi, che nel frattempo erano divenuti determinanti per la classifica finale del Campionato di Serie B e, in particolare, per la permanenza del Catania nello stesso. Nel mentre infatti il campionato era ormai finito. Di fatto risultava impossibile determinare quale Società dovesse retrocedere nel campionato di C1 al posto del Catania. In ambito federale si ipotizzò così l'idea di una Serie B a 21 squadre per la stagione 2003/2004: le 20 ordinarie più il Catania, da riammettere in esecuzione delle ordinanze dei giudici amministrativi.

Successivamente le Società di Cosenza, Genoa e Salernitana, retrocesse come il Catania, presentarono tre distinti ricorsi ai diversi T.A.R. territoriali, richiedendo di disporre il "blocco delle retrocessioni", in quanto le norme della F.I.G.C. non prevedevano un organico della Serie B a 21 squadre e pertanto, secondo la loro proposta, tale organico avrebbe dovuto rimanere a 20 oppure essere ampliato a 24 squadre. Il ricorso della Salernitana venne accolto con decreto presidenziale, mentre gli altri due, identici al precedente nel contenuto, erano stati fissati per la discussione in date collocate proprio

¹⁴⁰ A. FOGGIA, *op. cit.*, p.23.

in prossimità del previsto inizio del campionato. Il calcio italiano correva così il serio rischio di vedere partire il campionato di Serie B a 21 squadre e di dovere poi ampliare tale organico a 22, 23 o 24 squadre a campionato iniziato per eseguire le decisioni dei vari T.A.R.¹⁴¹.

Il T.A.R. Catania nel frattempo aveva nominato un commissario ad acta al fine di curare la definitiva iscrizione del Catania al campionato di serie B per la stagione sportiva 2003/2004. Il T.A.R. in questa occasione sottolineò come dovevano necessariamente “prevalere in via assoluta e incondizionata le pronunce del giudice amministrativo, soprattutto se passate in giudicato, ritenendosi radicalmente preclusa ogni tutela ulteriore azionata dalle parti soccombenti con gli strumenti apprestati dalla giustizia sportiva”¹⁴². Nel frattempo il Calcio Napoli aveva proposto istanza di procedimento arbitrale innanzi alla Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport presso il C.O.N.I., al fine di ottenere una dichiarazione di illegittimità della pronuncia della C.A.F. Con le sue parole il T.A.R. ha voluto sottolineare come, nel caso in specie, la giustizia statale dovesse considerarsi prevalente su quella sportiva.

Successivamente altre società partecipanti al campionato di Serie B iniziarono a presentare ricorsi alla giustizia amministrativa e a quella sportiva. Queste vicende non fecero altro che evidenziare l’irrisolto conflitto tra giustizia statale e giustizia sportiva, il quale minacciava in modo serio il corretto e puntuale avvio dei campionati. È in questa particolare e caotica situazione che il Governo italiano decise di intervenire, conferendo immediatamente, tramite Decreto Legge, alla F.I.G.C. e al C.O.N.I. un potere straordinario per garantire l’avvio dei

¹⁴¹ E. LUBRANO, articolo online *La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge 17 ottobre 2003, n. 280*, p. 16, nota 28.

¹⁴² A. FOGGIA, *op. cit.*, p. 53.

campionati. Tale decreto è stato poi convertito, con modificazioni, nella famosa legge 17 ottobre 2003, n. 280.

3.1.1 La legge 17 ottobre 2003, n. 280

Come esposto in precedenza, la legge n. 280 del 2003 disciplina i rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo e, in modo particolare, si prefigge l'obiettivo di dirimere il conflitto tra giustizia statale e giustizia sportiva. Lo scopo principale del legislatore era quello di operare una ripartizione fra le materie riservate alla disciplina dell'ordinamento sportivo e le materie che invece possono ricadere nell'ambito dell'ordinamento statale.

Come affermato da Lubrano, la legge pone fine al dibattito “verificatosi in dottrina e in giurisprudenza sull'individuazione della natura giuridica del fenomeno sportivo, ora complessivamente inteso come ordinamento giuridico di carattere settoriale, sull'autonomia dello stesso rispetto all'ordinamento statale e sui limiti di tale autonomia”¹⁴³.

Il principio di autonomia dell'ordinamento sportivo è espresso in modo chiaro all'articolo 1 della legge, che risulta essere una norma di carattere programmatico, che enuncia un principio generale. Il primo comma disciplina l'impegno della Repubblica a riconoscere e favorire l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale¹⁴⁴. È proprio questa prima disposizione che ha determinato il “riconoscimento

¹⁴³ E. LUBRANO, *op. cit.*, p. 4.

¹⁴⁴ G. LIOTTA - L. SANTORO, *op. cit.*, pp. 296 e ss.

legislativo dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale rispetto all'ordinamento della Repubblica”¹⁴⁵. Tale autonomia viene quindi riconosciuta all'ordinamento sportivo nella sua qualità di articolazione di un sistema di carattere sovranazionale.

Tuttavia lo stesso articolo individua un limite nel secondo comma, il quale dispone come i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica siano 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”. Un simile limite si è ritenuto doveroso, in quanto “l'eventuale riconoscimento di un'autonomia assoluta dell'ordinamento sportivo rispetto all'ordinamento statale si sarebbe concretato in una sostanziale separazione degli ordinamenti, che avrebbe costituito una soluzione difforme dalla realtà dei fatti, nella quale vi è invece una interazione necessaria tra i due ordinamenti”¹⁴⁶. L'ordinamento sportivo nazionale, infatti, esplica comunque la propria attività nell'ambito del territorio dello Stato, dal cui ordinamento deriva necessariamente. Lubrano evidenzia inoltre che i soggetti che svolgono attività sportiva organizzata dal C.O.N.I. o dalle singole Federazioni Nazionali sono gli stessi soggetti che appartengono all'ordinamento statale. Per questo motivo a tali soggetti “non può essere legittimamente precluso il diritto fondamentale costituzionalmente garantito alla difesa delle proprie posizioni giuridiche soggettive innanzi agli organi giurisdizionali dello Stato”¹⁴⁷.

¹⁴⁵ E. LUBRANO, *La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge 17 ottobre 2003*, n. 280, www.studiolubrano.it, 2003, pp. 21 e ss.

¹⁴⁶ E. LUBRANO, capitolo XIV, *Ordinamento sportivo e giustizia statale, dal testo “Lo sport e il diritto”*, AA.VV., Jovene, Napoli, ed. 2004, p. 14, nota 18.

¹⁴⁷ E. LUBRANO, *op. cit.*, p. 22.

Era assolutamente necessario quindi individuare gli aspetti attinenti in via esclusiva all'attività sportiva, regolati come tali nell'ambito dell'organizzazione sportiva, e quelli invece che possono assumere un rilievo anche nell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Tale questione esposta nell'articolo precedente viene risolta dall'articolo 2, il quale individua le controversie oggetto della competenza degli organi di giustizia sportiva. È pertanto riservata all'ordinamento sportivo la disciplina di questioni 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 ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive”.

Il legislatore ha quindi voluto “restringere i confini della riserva giurisdizionale in favore dell'ordinamento sportivo” alla giustizia tecnica e alla giustizia disciplinare¹⁴⁸. L'individuazione e l'attribuzione di queste due materie non desta perplessità, in quanto le medesime rientrano nell'ambito strettamente tecnico - sportivo, che la dottrina maggioritaria considera irrilevante per l'ordinamento statale. Nell'ambito di tali materie pertanto i soggetti appartenenti all'ordinamento sportivo¹⁴⁹ hanno l'onere¹⁵⁰ di adire gli organi di giustizia sportiva.

Le questioni di carattere disciplinare sono espressamente individuate all'articolo 2, lettera b), come materia oggetto della giurisdizione del giudice sportivo. Queste controversie tuttavia non spettano all'ordinamento sportivo

¹⁴⁸ G. LIOTTA, *op. cit.*, p. 297.

¹⁴⁹ L'articolo 2, comma 2, individua i seguenti soggetti: le società, le associazioni, gli affiliati e i tesserati.

¹⁵⁰ Si parla di *onere* poiché i tesserati non hanno alcun obbligo di rivolgersi agli organi di giustizia sportiva per la tutela delle proprie posizioni soggettive, potendo anche non costituirsi innanzi a tali organi. E. LUBRANO, *op. cit.*, p. 23, nota 36.

quando le decisioni emanate dagli organi di giustizia sportiva vengono ad assumere rilievo anche nell'ordinamento statale ovvero vanno a ledere posizioni giuridiche soggettive dei destinatari di tali provvedimenti, i quali possono vantare il diritto di adire gli organi giurisdizionali statali¹⁵¹.

Come si può notare dalla lettura del secondo articolo, le questioni di carattere economico non sono menzionate tra le materie spettanti all'ordinamento sportivo. A tal proposito, l'articolo 3, primo comma, dispone come le materie non riservate alla giurisdizione sportiva siano devolute "alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo".

È evidente inoltre come l'articolo 2 non comprenda tra le materie riservate all'ordinamento sportivo le questioni di carattere amministrativo. Tra quest'ultime rientra, ad esempio, il caso del provvedimento di diniego di ammissione al campionato di competenza. Le suddette questioni hanno pertanto rilevanza esterna all'ordinamento sportivo, poiché l'emanazione di tali provvedimenti potrebbe ledere situazioni giuridiche soggettive o interessi legittimi rilevanti anche per l'ordinamento statale¹⁵².

Il sistema della giustizia sportiva trova poi il suo perfezionamento nell'articolo 3. Il primo comma stabilisce che esauriti "i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai

¹⁵¹ Quanto detto è la conseguenza del fatto che l'articolo 2 va letto in combinato con l'articolo 1, in relazione al principio di autonomia dell'ordinamento sportivo, che tuttavia trova un limite oltre il quale si esplica la supremazia dell'ordinamento statale nei "casi di rilevanza" di situazioni soggettive connesse con l'ordinamento statale. E. LUBRANO, *op. cit.*, pp. 24 - 25

¹⁵² Si consideri che la volontà del legislatore di escludere tale materia è confermata dal fatto che nel decreto legge n. 220/2003 la suddetta era ricompresa tra quelle di cui all'articolo 2, mentre nella conversione di legge le lettere c) e d) sono state "soppresse".

sensi dell'articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo”. Come brevemente accennato in precedenza, l’articolo 3 prevede che, in presenza di due fondamentali requisiti, determinate questioni spettino alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il primo presupposto consiste nel fatto che i ricorsi al giudice amministrativo non devono avere ad oggetto quelle materie riservate alla giurisdizione del giudice sportivo. La disposizione normativa ha inoltre fissato un ulteriore elemento necessario, che risiede nel principio della c.d. pregiudiziale sportiva: il ricorso al giudice statale è possibile solo dopo aver esperito tutti i gradi di giustizia sportiva. È necessario quindi percorrere preventivamente tutti i gradi di giustizia sportiva, al fine di formare un provvedimento da impugnare, prima di poter adire il giudice statale.

L’ultima parte del primo comma dell’articolo 3 dispone quanto segue: “In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91”. Si ritiene che lo Stato riconosca con legge ordinaria la legittimità di quelle clausole in base alle quali i tesserati delle federazioni sportive si impegnano ad adire gli organi di giustizia sportiva¹⁵³.

Il secondo comma prevede che la competenza di primo grado spetti in modo esclusivo, anche per quanto concerne l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma¹⁵⁴. Il legislatore ha scelto di attribuire la competenza al T.A.R. Lazio per la “portata generalmente ultraregionale dei provvedimenti emanati in ambito

¹⁵³ E. LUBRANO, *op. cit.* pp. 28 – 29.

¹⁵⁴ “La competenza di primo grado spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio.”.

sportivo” e per il “fatto che la sede del C.O.N.I. e delle varie Federazioni è proprio a Roma”. Come evidenziato da Lubrano, si presume inoltre che la competenza territoriale al T.A.R. Lazio in materia sportiva sia dettata dalla necessità di evitare ricorsi da parte delle varie Società sportive ai T.A.R. territoriali, più volte accusati di “campanilismo”. Significativo in tal senso è l’inciso dell’articolo “anche per l’emanazione di misure cautelari”, volto ad evitare che anche nella fase cautelare si costituisca un aggiramento della norma attributiva della competenza territoriale¹⁵⁵.

Il quarto comma dispone che le norme di cui ai commi 1, 2 e 3 “si applicano anche ai processi in corso e l’efficacia delle misure cautelari emanate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2 è sospesa fino alla loro conferma, modifica o revoca da parte del tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso e l’istanza cautelare entro il termine di cui all’articolo 31, comma undicesimo, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto e ridotto alla metà”. Parte della dottrina ha messo in dubbio la legittimità costituzionale della disposizione sopra citata, che sembra porsi in contrasto con il principio di indipendenza della magistratura rispetto agli altri poteri dello Stato. Lubrano spiega infatti come in tal caso “sembra molto difficile poter negare il fatto che si sia effettivamente avuta un’ingerenza da parte del potere legislativo sul potere giudiziario, costituita da una sospensione di autorità di decisioni già emanate da organi giurisdizionali”¹⁵⁶. Il Professore Tommaso E. Frosini sostiene come il decreto legge “mira a stravolgere il contenuto dispositivo di atti

¹⁵⁵ E. LUBRANO, *La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge 17 ottobre 2003, n. 280*, www.studiolubrano.it, 2003, pp. 29 e ss.

¹⁵⁶ E. LUBRANO, *op. cit.*, p. 30.

giurisdizionali, i quali sono riformabili solo a seguito di appello o ricorso per Cassazione”¹⁵⁷.

Per quanto finora esposto, è possibile affermare come la legge n. 280/2003 costituisca un momento fondamentale e basilare nell’evoluzione dei rapporti tra l’ordinamento sportivo e l’ordinamento statale. Con essa, infatti, lo Stato realizza forse per la prima volta il riconoscimento formale dell’autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale, seppur con dei limiti. Tale legge ha il merito, secondo parte della dottrina, di codificare quanto già espresso dalla giurisprudenza prevalente in materia.

¹⁵⁷ T.E. FROSINI, *Perplexità sull’applicazione ai processi in corso*, in Guida al Diritto n.34/2003, pp. 144 e ss.

3.2 L'intervento della Corte Costituzionale

3.2.1 *Gli antecedenti e l'ordinanza di rimessione del T.A.R. Lazio 11 febbraio 2011, n. 241*

Come precedentemente esposto, autorevole dottrina ha manifestato delle perplessità in merito all'articolo 2, lettera b), della legge del 2003, che ha sancito una riserva a favore della giustizia sportiva sulle questioni disciplinari, che non possono essere soggette al controllo giurisdizionale da parte del giudice statale. Tali dubbi erano dovuti al fatto che non era “neanche lontanamente ammissibile sottrarre al controllo del giudice statale una sfera di questioni nell'ambito delle quali vi possono essere situazioni di notevole rilevanza giuridico - economica”¹⁵⁸, a meno che non si fosse ammesso una palese violazione degli articoli 24, 103 e 113 della Costituzione. È emersa una importante contrapposizione fra chi ha inteso confinare nell'ambito della competenza esclusiva degli organi di giustizia sportiva le controversie relative all'irrogazione delle sanzioni disciplinari e chi, al contrario, ha ritenuto necessario riconoscere una residua competenza alla giurisdizione statale, innanzi alla quale potevano essere sindacati gli effetti indiretti derivanti dall'erogazione delle sanzioni sportive, quando questi riguardavano lesioni di posizioni soggettive tutelate dall'ordinamento statale. A seguito dell'emanazione della legge n. 280/2003, si sono

¹⁵⁸ E. LUBRANO, *La Corte costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2011, p. 69. A titolo di esempio il Lubrano porta alla luce il caso della retrocessione in Serie B della Juventus per ragioni disciplinari, la quale ha portato un danno alla società ed agli azionisti della stessa, quotata in Borsa.

susseguite una serie di pronunce del T.A.R. Lazio, il quale ha ribadito la potenziale rilevanza dei provvedimenti disciplinari sportivi anche per l'ordinamento statale¹⁵⁹.

Il precedente che ha portato alla pronuncia della Corte Costituzionale è individuato nel dibattito giurisprudenziale tra il T.A.R. di Catania e il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana. Di seguito verranno riassunti brevemente i fatti che hanno portato a tale scontro.

Conseguentemente ai gravi incidenti verificatesi all'esterno dello stadio Massimino di Catania al termine della partita del 2 febbraio 2007 tenutasi tra la squadra di casa e il Palermo, gli organi di giustizia federale della F.I.G.C. hanno irrogato una squalifica di sei mesi del campo di gioco catanese. Per tale motivo, successivamente i titolari di abbonamenti della società sportiva Catania Calcio S.p.A. hanno presentato ricorso al T.A.R. per chiedere l'annullamento del provvedimento sanzionatorio del giudice sportivo, poiché si riteneva lesivo del loro diritto di assistere alle partite casalinghe della squadra per cui tifavano e per la quale avevano sottoscritto l'abbonamento per l'ingresso allo stadio. Il T.A.R. Catania con sentenza del 19 aprile 2007, n. 679, ha annullato la squalifica comminata dalla Giustizia sportiva e, inoltre, ha condannato la F.I.G.C. al parziale rimborso del costo dell'abbonamento sottoscritto dai ricorrenti e al risarcimento del danno morale. Il T.A.R. adito ha quindi riconosciuto la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in ordine alle controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari inflitte a società sportive conseguenti a fatti delittuosi, che si sono verificati in occasione di una manifestazione sportiva, in ragione del fatto che tali provvedimenti non riguardano la materia riservata

¹⁵⁹ A titolo di esempio si ricorda la sentenza della Sezione Terza n. 2801 del 28 aprile 2005 (Guardiola/FIGC), in cui viene riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare comportante la squalifica di quattro mesi a carico di un calciatore militante nel campionato di serie A.

all'autonomia dell'ordinamento sportivo, individuata all'articolo 1 della legge n. 280/2003. Tale pronuncia si uniforma in modo evidente con quanto disposto del T.A.R. Lazio, il quale ha affermato che l'articolo 2, lettera b), della sopra citata 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”¹⁶⁰. Deve quindi ritenersi sussistente la giurisdizione amministrativa esclusiva in quanto l'azione tende congiuntamente alla rimozione della lesione del diritto di credito vantato dagli abbonati nei confronti della società sportiva e alla tutela dei connessi diritti all'immagine, all'onore e al decoro degli stessi soggetti. Viene ritenuta fondata, dunque, la domanda volta ad ottenere il risarcimento del danno da parte degli abbonati lesi da un provvedimento disciplinare riguardante la squalifica di uno stadio.

In riferimento a quanto fino ad ora esposto, la dottrina ha contestato in particolare la sussistenza della legittimazione attiva degli abbonati: questa, secondo la sentenza analizzata, scaturisce dall'interesse ad assistere alle partite casalinghe del Catania Calcio allo stadio. Tuttavia il diritto di agire spetterebbe a qualunque cittadino, dato che chiunque può avere un interesse ad essere spettatore allo stadio delle partite di casa della squadra siciliana, pur non essendo abbonato e pagando il prezzo del singolo biglietto. Pertanto si evidenzia come “la confusione tra legittimazione attiva e interesse di mero fatto ad assistere a più partite di calcio, possa dare adito ad una inammissibile azione popolare”: non si comprenderebbe, infatti, il motivo per il quale il soggetto abbonato sia titolare di un interesse sostanziale “rafforzato” rispetto a chi, invece, non abbia sottoscritto alcun contratto di abbonamento con la società calcistica¹⁶¹.

¹⁶⁰ Ordinanza del T.A.R. Lazio, Sez. III-ter, del 12 aprile 2007, n. 1664.

¹⁶¹ E. LUBRANO, *op. cit.*, pp. 69 e ss.

La decisione viene successivamente impugnata dalla F.I.G.C. davanti al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, il quale, con sentenza n. 1048 del 2007, ravvisa il difetto assoluto di giurisdizione del T.A.R. Catania. Basando la sua decisione prevalentemente sull'analisi dell'articolo 2 della legge del 2003, il Consiglio asserisce che con questa disposizione "lo Stato ha dichiarato apertamente il proprio disinteresse" per ogni questione di cui all'articolo 2, comma 2, lettere a) e b), tra le quali rientra l'irrogazione e l'applicazione delle sanzioni disciplinari sportive. Ne consegue che nessuna violazione di tali norme sportive potrà considerarsi rilevante per l'ordinamento giuridico generale.

Questi fatti costituiscono l'antecedente dell'intervento della Corte Costituzionale, la quale, sollecitata dall'ordinanza del T.A.R. Lazio dell'11 febbraio 2010, n. 241, si esprime in un primo ed esplicito tentativo di far chiarezza su una tematica che ancora non ha trovato la sua definitiva risoluzione.

Per esporre al meglio quanto si intende analizzare, occorre ripercorrere ulteriori eventi che hanno portato alla nota decisione della Corte Costituzionale.

A seguito dell'accusa da parte del Procuratore Generale della Federazione Italiana Pallacanestro, un team manager di una società militante nel campionato professionistico di Serie A venne sanzionato da parte della Commissione Giudicante Nazionale, che gli aveva imposto l'inibizione dallo svolgimento delle attività federali per due anni¹⁶². Il dirigente allora aveva proposto gravame dinanzi al T.A.R. Lazio, il quale aveva dedotto l'illegittimità del provvedimento sanzionatorio per violazione della Costituzione e, in particolare, degli articoli 24, 103 e 113, ma anche delle

¹⁶² F. CONTALDO, *Osservazioni alla sentenza della Corte Costituzionale n. 49 del 16 febbraio 2011*, in www.ilnuovodiritto.it, 2011.

norme dello Statuto e del Regolamento di Giustizia della F.I.P.

Il T.A.R. confermò la giurisdizione del giudice amministrativo nelle controversie relative all'impugnazione di sanzioni sportive diverse da quelle meramente tecniche. Infatti, ai sensi della legge n. 280/2003, il principio di autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto a quello statale può trovare una deroga solo nel caso in cui determinate situazioni giuridiche soggettive debbano poter essere tutelate dalla giurisdizione dello Stato, poiché rilevanti per l'ordinamento giuridico della Repubblica.

Al T.A.R. Lazio è sembrata dubbia la legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge n. 280, comma 1, lettera b), e comma 2, per violazione dei precetti costituzionali sopra riportati. Tali disposizioni andrebbero a sottrarre al sindacato del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari i cui effetti vanno oltre i confini assegnati dalla legge stessa all'ordinamento sportivo, incidendo su diritti e interessi la cui tutela è affidata al giudice statale.

In base a quanto fino ad ora esposto, l'intervento della Corte Costituzionale è stato invocato al fine di stabilire definitivamente se nell'attività di bilanciamento degli interessi volti a tutelare l'autonomia dell'ordinamento sportivo, da una parte, e il diritto di difesa del soggetto leso, dall'altra, debba prevalere quest'ultimo, alla luce dell'interpretazione di quanto presentato dal T.A.R. Lazio rimettente¹⁶³. Il T.A.R. ha pertanto richiesto alla Corte di pronunciarsi sulla “apparente impossibilità di ottenere tutela dinanzi ad un giudice statale nel caso in cui, attraverso la giustizia sportiva, fossero lese situazioni giuridiche di diritto soggettivo o interesse legittimo”¹⁶⁴.

¹⁶³ E. LUBRANO, *op. cit.*, p. 84.

¹⁶⁴ F. CONTALDO, *op. cit.*, p. 3.

3.2.2 La sentenza della Corte Costituzionale 11 febbraio 2011, n. 49

La Corte Costituzionale ha dichiarato la legittimità costituzionale della disciplina normativa in questione, ritenendola conforme ai precetti costituzionali evocati dal T.A.R. rimettente, in particolare agli articoli 24, 103 e 113 Costituzione. La Consulta ha inoltre riconosciuto come “*non irragionevole*”¹⁶⁵ l’operazione di bilanciamento della tutela dell’autonomia dell’ordinamento sportivo con le esigenze di garantire l’effettiva tutela giurisdizionale ai soggetti dell’ordinamento stesso: infatti, il legislatore, attribuendo le questioni disciplinari sportive alla cognizione degli organi di giustizia sportiva, ha inteso escludere la cosiddetta tutela demolitoria del giudice statale, a garanzia dell’autonomia dell’ordinamento settoriale¹⁶⁶.

Entrando nello specifico della sentenza, si ricorda che l’ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale ha affrontato anche la questione della illegittimità della qualificazione del giudizio come arbitrato irrituale e la relativa decisione della Camera di Conciliazione e Arbitrato¹⁶⁷ come lodo arbitrale irrituale, anziché come provvedimento amministrativo¹⁶⁸. La Corte Costituzionale ritiene non fondata l’eccezione di inammissibilità della questione sollevata dal C.O.N.I. nella propria memoria di costituzione. Le decisioni assunte dalla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport non erano infatti qualificabili come lodi arbitrali, come ritenuto dal C.O.N.I., bensì come provvedimenti amministrativi e, in quanto tali, soggetti al

¹⁶⁵ Corte Costituzionale, sentenza 11 febbraio 2011, n. 49.

¹⁶⁶ E. LUBRANO, *op. cit.*, pp. 85 e ss.

¹⁶⁷ “*Il Consiglio Nazionale del Comitato Olimpico Nazionale Italiano ha adottato, in data 26 febbraio 2008, alcune modifiche al proprio Statuto. Tali modifiche hanno, tra le altre cose, comportato l’istituzione di due nuovi organismi di giustizia sportiva - l’Alta Corte di giustizia sportiva e il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport - e la conseguente soppressione della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport*”, dal sito www.coni.it.

¹⁶⁸ E. LUBRANO, *op. cit.*, pp. 83 e ss.

sindacato del giudice amministrativo esteso ai vizi di legittimità e non limitato ai soli vizi di nullità¹⁶⁹.

Proseguendo con la lettura della sentenza, emerge un altro passaggio fondamentale, ossia come il giudice costituzionale abbia dato rilevanza argomentativa al concetto di autonomia dell'ordinamento sportivo. La stessa sentenza definisce quest'ultimo come una delle più diffuse "formazioni sociali dove l'uomo svolge la sua personalità" e al contempo una "articolazione italiana di un più ampio ordinamento autonomo avente una dimensione internazionale". Allo Stato, pertanto, non viene data la possibilità di disconoscere l'autonomia delle organizzazioni sportive proprio a causa della tutela costituzionale accordata alle formazioni sociali e della dimensione globale del fenomeno sportivo¹⁷⁰.

Uno dei punti nodali affrontati dalla Corte in riferimento all'art. 2 del decreto legge del 2003, n. 220, convertito con modificazioni dalla legge n. 280/2003, riguarda le varie tipologie di questioni che possono insorgere nell'ambito dell'ordinamento sportivo, ossia le questioni tecniche, disciplinari, amministrative e patrimoniali, ridisegnando un innovativo sistema di tutela giurisdizionale per quanto riguarda i provvedimenti sanzionatori sportivi¹⁷¹. Centrale nel tema è l'affermazione con cui viene precisato che il giudice amministrativo può conoscere delle sanzioni disciplinari inflitte ai vari soggetti del mondo sportivo solamente in via indiretta e incidentale, in quanto necessario al fine di potersi pronunciare sulla domanda risarcitoria proposta dal soggetto a cui era destinato il provvedimento. La Consulta quindi precisa come, in merito alla normativa avente ad oggetto la disciplina riguardante i mezzi di impugnazione previsti per i provvedimenti di tipo

¹⁶⁹ F. CONTADO, *op. cit.*, p. 2.

¹⁷⁰ A. E. BASILICO, *La tutela esclusivamente risarcitoria contro i provvedimenti sanzionatori del Coni e delle Federazioni*, *Rivista di Diritto Sportivo del Coni*, 2012.

¹⁷¹ E. LUBRANO, *op. cit.*, pp. 87 e ss.

disciplinare, la tutela giurisdizionale nella materia in questione non pare preclusa in via assoluta. La stessa infatti è limitata alla sola “tutela risarcitoria, con esclusione del rimedio demolitorio in capo al giudice amministrativo”. Viene pertanto riconosciuta la facoltà al soggetto leso dalla sanzione disciplinare di poter ricorrere alla giurisdizione del giudice amministrativo in via esclusiva qualora “la situazione soggettiva abbia consistenza tale da assumere nell’ordinamento statale la configurazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo”, per ottenere il risarcimento del danno nel caso in cui l’atto della Federazione o del C.O.N.I. sia illegittimo. A fronte di quanto statuito dalla Corte, dunque, si deve ritenere effettiva la cognizione del giudice statale in tutti i casi relativi alle domande volte ad ottenere il risarcimento dei danni derivanti dall’applicazione di sanzioni di natura disciplinare. La possibilità di ottenere un risarcimento da parte del giudice statale esclude quindi la ritenuta violazione dell’articolo 24 Costituzione. La Consulta ha affermato inoltre che lo stesso articolo ha una portata generale che in via implicita andrebbe a ricomprendere gli articoli 103 e 113 della Costituzione, citati dal T.A.R. nella propria ordinanza di rimessione. Ad avviso della Corte “con la loro evocazione non si prospettano illegittimità costituzionali diverse da quelle formulate con riferimento all’articolo 24 Costituzione”, secondo il quale non può essere negata ad alcun soggetto l’azione giudiziale al fine di tutelare la propria situazione giuridica soggettiva¹⁷².

La tutela risarcitoria in materia viene qualificata come “*una forma di tutela per equivalente*” che si sostanzia in una modalità di protezione

¹⁷² “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.”.

giurisdizionale cosiddetta diversificata e che realizza “un ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze proprie dei due portatori di interesse che si contrappongono”. La Corte ha definito sempre possibile esperire una domanda di risarcimento del danno al giudice naturale, seppur nell'impossibilità normativa di ottenere, nella medesima sede, l'annullamento delle sanzioni sportive, dato che in ogni caso interverrebbe dopo l'esperimento di tutti i gradi di giudizio previsti dall'ordinamento sportivo e costituirebbe “un'intromissione non armonica rispetto all'affermato intendimento di tutelare l'ordinamento sportivo” e la sua autonomia.

Per la prima volta in modo chiaro ed espresso, viene indicata la via della tutela giurisdizionale da seguire per quei soggetti che si vedono irrogate dalla Federazione di appartenenza sanzioni disciplinari riconosciute come illegittime, seppur solo incidentalmente.

In conclusione, la Corte Costituzionale ha dato un'interpretazione che ha riconosciuto una tutela meramente risarcitoria in capo al giudice amministrativo nei casi aventi ad oggetto questioni di carattere disciplinare e precludendo a quest'ultimo la giurisdizione demolitoria. La Consulta ha operato un evidente bilanciamento tra l'esigenza di garantire una tutela giurisdizionale piena ed effettiva ai soggetti lesi dai provvedimenti disciplinari dell'ordinamento sportivo e la tutela dell'autonomia del sistema in questione.

Per alcuni studiosi, la pronuncia della Corte non ha soddisfatto pienamente le aspettative della dottrina, nonostante il suo intento originario fosse quello di dare una definizione alla disputa relativa all'impugnabilità delle controversie sportive a carattere disciplinare. L'incertezza del sistema creato necessitava di un ulteriore intervento in sede di legittimità, realizzato otto

anni dopo, volto a definire i rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale.

3.2.3 La sentenza della Corte Costituzionale 25 giugno 2019, n. 160

La Corte Costituzionale, con sentenza 25 giugno 2019, n. 160, ha confermato il principio che era stato precedentemente sancito dalla stessa con la sentenza n. 49/2011. Con quest'ultima, come sopra riportato, la Consulta ha riservato alla giurisdizione amministrativa la sola possibilità di risarcire il danno eventualmente subito dal soggetto leso da un provvedimento disciplinare sportivo riconosciuto come illegittimo, qualora la sanzione riguardi una situazione giuridica soggettiva rilevante anche al di fuori dell'ordinamento settoriale.

I fatti che hanno portato alla sentenza del 2019 riguardano l'annullamento e il conseguente risarcimento dei danni di un provvedimento con cui il Collegio di Garanzia dello Sport aveva confermato l'irrogazione della sanzione disciplinare di inibizione per tre anni, che era stata precedentemente irrogata dalla Corte Federale di Appello della F.I.C.G. nei confronti di un dirigente sportivo¹⁷³. Il ricorrente si opponeva alla legittimità della decisione del Collegio in quanto la pronuncia della Corte federale di Appello sarebbe stata pronunciata oltre il termine di sessanta giorni dalla data di proposizione del reclamo. Nel medesimo giudizio si erano costituiti la F.I.G.C. e il C.O.N.I. i quali avevano eccepito preliminarmente il difetto di giurisdizione

¹⁷³ Collegio di Garanzia dello Sport, Prima Sezione, 14 febbraio 2017, decisione n. 15. Il Collegio di Garanzia dello Sport costituisce organo di ultimo grado.

del giudice amministrativo, cui si era rivolto il rimettente. L'eccezione si basava sul fatto che il T.A.R. era impossibilitato a conoscere della domanda di annullamento relativa a una decisione in materia disciplinare emessa da un organo giudiziale sportivo. La Consulta, con la sentenza n. 49/2011 aveva interpretato l'articolo 2, comma 1, lettera b), della legge n. 280/2003, spiegando il fatto che il giudice amministrativo sarebbe dotato della sola cognizione della domanda di risarcimento.

Il giudice a quo ha accolto l'istanza cautelare proposta dal dirigente, sospendendo quindi l'efficacia del provvedimento impugnato, ma al contempo ha ritenuto sussistente l'incidentalità della questione di legittimità costituzionale: ad avviso del giudice rimettente, quest'ultima non appare manifestamente infondata, poiché la norma sopra citata "precluderebbe all'odierno ricorrente di ottenere l'annullamento della sanzione lui irrogata", grazie al quale verrebbe ripristinata la situazione giuridica soggettiva lesa. Così interpretata, infatti, la normativa presenta profili di contrasto con gli articoli 103 e 113 della Costituzione, che secondo il T.A.R. Lazio non sono stati esaustivamente esaminati dalla precedente pronuncia della Corte, perché "ritenuti 'assorbiti' nella censura concernente la violazione dell'articolo 24 Costituzione".

Il giudice rimettente qualifica le decisioni della giustizia federale e del Collegio di Garanzia come provvedimenti amministrativi e sottolinea come l'irrogazione delle sanzioni sportive sia indubbiamente idonea a ledere anche posizioni di interesse legittimo, essendo tali decisioni espressione dei poteri pubblici attribuiti al C.O.N.I. e a tutte le Federazioni sportive. Alla luce di quanto appena esaminato, al soggetto titolare di tale situazione giuridica soggettiva non potrebbe essere negata la tutela demolitoria dinanzi agli organi della giustizia amministrativa, in ossequio al combinato disposto degli articoli 103 e 113 Costituzione.

Il Tribunale infine va a riaffermare che la preclusione all'annullamento del provvedimento impugnato giunge "a ledere, comunque, il diritto della difesa e il principio di effettività della tutela giurisdizionale": l'equipollenza tra la tutela risarcitoria e quella reale, infatti, non può essere rilevata dal giudice in sede di interpretazione della norma, prescindendo totalmente da una espressa scelta legislativa. Nelle ipotesi di invalidità degli atti amministrativi, è il rimedio caducatorio che permette la restaurazione dell'interesse violato, attraverso la rimozione dell'atto viziato, mentre la facoltà di proporre la domanda di risarcimento del danno in via autonoma non può dirsi sufficiente per considerare equipollenti le due forme di tutela.

In conclusione, secondo il T.A.R. rimettente, la limitazione della tutela al solo rimedio risarcitorio, ove sia ancora esperibile l'azione di annullamento, come nella fattispecie in analisi, si tradurrebbe in una lesione del diritto di difesa e del principio di effettività della tutela giurisdizionale¹⁷⁴. Il giudice ritiene pertanto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera b) e comma 2 della legge n. 280/2003, sollecitando al contempo la Corte a "rivedere" la propria precedente interpretazione.

Quanto esposto dal giudice rimettente nell'ordinanza di rinvio non viene condiviso dalla Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 160 del 25 giugno 2019, conferma la precedente pronuncia n. 49 del 2011. La Consulta tuttavia estende la sua interpretazione ad ulteriori profili non esaminati precedentemente.

¹⁷⁴ *L'interpretazione della norma dell'art. 2, comma 1, lett. b, d.l. n. 220/2003, nel senso di ritenere azionabile dinanzi al giudice amministrativo, avverso provvedimenti sanzionatori in materia disciplinare che ledano posizioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale, il solo rimedio risarcitorio, anche ove il rimedio ripristinatorio sia ancora oggettivamente esperibile, si risolve, in ultima analisi in una chiara compromissione del diritto di difesa nonché dei principi di effettività della tutela giurisdizionale, con violazione dei principi costituzionali posti dagli artt. 24, 103 e 113 Cost.*

In via preliminare, la Consulta respinge le eccezioni delle parti resistenti, ossia C.O.N.I., F.I.G.C. ed Avvocatura dello Stato, prima di entrare nel merito della vicenda. Successivamente la Corte sottolinea come non sia corretta la tesi del T.A.R. in merito alla carenza di attenzioni riservata dalla sentenza n. 49/2011 della stessa Corte ai profili relativi alla violazione degli articoli 103 e 113 della Costituzione. Secondo l'indicazione della sentenza n. 160/2019 non corrisponde al vero il fatto che la precedente sentenza avesse considerato esclusivamente i profili relativi alla limitazione della tutela giurisdizionale, ex articolo 24 Costituzione, e non avesse considerato affatto i profili relativi alla limitazione dell'esercizio della giurisdizione, ex articoli 103 e 113 Costituzione. Come riporta Lubrano, "è vero, infatti, che la sentenza n. 49/2011 si era concentrata in maniera maggiore sui profili relativi all'azione ed in maniera minore sui profili relativi alla giurisdizione (peraltro, in conformità con quanto indicato dal TAR Lazio nella prima ordinanza di rimessione n. 241/2010), ma non è vero che la stessa non abbia affatto considerato i profili relativi alla giurisdizione (come, peraltro, dimostrato dalla sentenza n. 160/2019, nel riportare i relativi "stralci" della sentenza n. 49/2011)"¹⁷⁵.

La Consulta nei primi punti della sentenza si limita ad avvalorare ulteriormente l'innovativo impianto di sistema delineato anni prima, ossia quello del riconoscimento della tutela meramente risarcitoria in capo al giudice amministrativo in materia disciplinare sportiva. La stessa ribadisce inoltre le motivazioni che l'hanno portata a non discostarsi dalle conclusioni di infondatezza della questione, già espresse nella pronuncia del 2011¹⁷⁶.

¹⁷⁵ E. LUBRANO, *La giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo in materia disciplinare sportiva: la Corte costituzionale (n. 160/2019) "spreca" un'occasione per la riaffermazione dell'effettività e della pienezza della tutela e della giurisdizione*, in *Federalism.it*, Roma, dicembre 2019, p. 21.

¹⁷⁶ "[...] chiarito così che i profili di censura della normativa contestata in riferimento agli artt. 103 e 113 Cost. risultano essere stati diffusamente esaminati nella più volte citata sentenza n. 49 del 2011, questa

Oltre a quanto esposto, la Corte tratta alcuni punti fondamentali, che non erano stati approfonditi in precedenza, per consolidare le proprie decisioni. Innanzitutto la Consulta esamina il tema della natura dell'istituzione sportiva, la quale presenta "i tradizionali caratteri di plurisoggettività, organizzazione e normazione propria". L'organizzazione dello sport si inserisce nel sistema pluralistico garantito dalla Carta costituzionale e trova tutela nelle disposizioni che riconoscono i diritti dell'individuo, sia come singolo sia come parte di formazioni sociali. Questo comporta che eventuali interferenze tra ordinamento sportivo e ordinamento statale dovranno essere disciplinate considerando le previsioni costituzionali in cui il sistema sportivo autonomo trova fondamento. Pertanto, i sistemi regolatori di tale ultimo ordinamento devono trovare limiti che rispettino i principi e i diritti sanciti all'interno della Costituzione, tra cui "il diritto di difesa e il principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale presidiati dagli articoli 24, 103 e 113 Costituzione". Ciò significa che se la tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo non può evidentemente comportare un totale sacrificio della garanzia della protezione giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, può tuttavia giustificare delle scelte legislative che aderiscano a tale protezione in modo da evitare intromissioni con essa "non armoniche".

La Corte poi ribadisce come la sentenza n. 49/2011 sia stata una pronuncia "adeguatrice" che aveva come scopo quello di individuare la "chiave di lettura" della scelta del legislatore, secondo l'interpretazione offerta dal

Corte ritiene che non vi siano ragioni di sorta per discostarsi dalle conclusioni di infondatezza della questione espresse nella stessa pronuncia, che meritano di essere integralmente confermate, sia per quanto riguarda il rilievo dei valori costituzionali in gioco, sia per quanto attiene alla valutazione di ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore con la articolata definizione - nella disciplina definita nel D.l. n. 220 del 2003 così come interpretata dal diritto vivente - del sistema della tutela giurisdizionale in ambito sportivo".

diritto vivente, in modo da fugare qualsiasi dubbio in merito alla preclusione di ogni forma di tutela giurisdizionale.

In secondo luogo, la Corte respinge definitivamente la tesi sulla natura costituzionalmente necessitata della tutela caducatoria degli interessi legittimi: la Consulta sottolinea come l'articolo 113 Costituzione, se correttamente interpretato, non sia finalizzato ad assicurare incondizionatamente una tutela giurisdizionale illimitata contro l'atto amministrativo, "spettando invece al legislatore ordinario un certo spazio di valutazione nel regolarne modi ed efficacia".

Ancora, la Consulta aggiunge che il comma 2 dell'articolo 113 della Costituzione deve essere necessariamente interpretato in combinato disposto col successivo comma 3, in base al quale la legge "determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa". Pertanto, si vuole sostenere che il potere di annullamento di un atto amministrativo non sia riconosciuto indistintamente a tutti gli organi di giurisdizione e non produca sempre i medesimi effetti sebbene dette limitazioni eccezionali siano il frutto di scelte legislative "improntate a ragionevolezza e adeguatezza".

Nella parte finale della sentenza, la Corte analizza due ulteriori profili. Il primo riguarda il fatto che la giurisdizione meramente risarcitoria, da un lato, potrebbe indirettamente condurre anche ad una tutela costitutiva e, dall'altro, non comporterebbe conseguenze negative all'effettività della tutela cautelare. In riferimento al primo punto, la Consulta ha precisato che qualora il giudice amministrativo riconoscesse, mediante la propria cognizione incidentale, l'illegittimità della sanzione disciplinare, ai fini del riconoscimento del relativo ristoro del danno richiesto dal soggetto leso, l'ordinamento sportivo sarebbe tenuto a conformarsi a tali valutazioni. Si assisterebbe quindi ad una riforma del provvedimento disciplinare

riconosciuto illegittimo, in modo tale da limitare il risarcimento dovuto al danneggiato.

Per quanto attiene invece al secondo aspetto, la sentenza evidenzia come il giudice amministrativo avrebbe facoltà di disporre “ingiunzioni a pagare somme in via provvisoria”, nonostante gli sia negata a priori la tutela costitutiva in materia disciplinare sportiva: tale esclusione, infatti, non implicherebbe l'impossibilità di ottenere la sospensione interinale dell'efficacia degli atti irrogativi delle sanzioni¹⁷⁷.

Infine, a conclusione della sentenza, la Corte rimarca il fatto che il richiamo del giudice a quo alla natura generale della tutela demolitoria di fronte all'invalidità degli atti amministrativi e alla “*prospettata eccezionalità delle disposizioni che ne prevedono la sostituzione con quella risarcitoria*”, non è pertinente alla luce di quanto affermato nella sentenza 49/2011 e, pertanto, ha ritenuto non fondate le questioni sollevate dal T.A.R. Lazio.

Secondo recente dottrina maggioritaria, la Corte Costituzionale ha inteso difendere la propria precedente pronuncia, ripetendo parte delle conclusioni enunciate nel 2011 e confermando il riconoscimento della sola tutela per equivalente in capo al giudice amministrativo statale nella materia disciplinare sportiva.

In generale viene osservato dalla dottrina maggioritaria come la questione posta dal giudice rimettente all'attenzione della Corte Costituzionale avrebbe potuto pregiudicare irreparabilmente l'autonomia della giustizia sportiva. Infatti, risulta evidente come i giudici statali amministrativi dovrebbero essere investiti della medesima cognizione legislativamente affidata in via esclusiva agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo, affinché venga consentito loro di valutare la legittimità dell'atto emanato

¹⁷⁷ E. LUBRANO, *op. cit.*, p. 24 e ss.

all'interno dell'ordinamento sportivo; in tal modo, però, verrebbe meno l'autonomia che la legge n. 280/2003 ha riconosciuto alla giustizia sportiva in materia tecnica e disciplinare¹⁷⁸. Viene allora giudicata corretta l'impostazione elaborata e ribadita dalla Consulta, la quale non ha inteso dare seguito ai dubbi sollevati dal T.A.R. Lazio nell'ordinanza di remissione per non veder intaccato il delicato equilibrio tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale delineato dal Legislatore nel 2003.

È stato inoltre osservato come nella sentenza avvenga una presa di coscienza dell'ordinamento sportivo: da tale impostazione consegue inevitabilmente la limitazione della competenza regolativa dello Stato affinché si possa assicurare “da un lato il rispetto dell'autonomia del sistema sportivo, dall'altro il riconoscimento degli inevitabili ‘punti di collegamento’ tra i due ordinamenti, che il legislatore è tenuto a disciplinare a garanzia dei diritti costituzionalmente inviolabili”¹⁷⁹.

Sono tuttavia emerse anche delle criticità in relazione alla sentenza, soprattutto in relazione alla soluzione di compromesso tesa a tutelare unicamente il rimedio risarcitorio in ambito giurisdizionale, negando l'azionabilità dello strumento generale di annullamento avverso l'irrogazione delle sanzioni disciplinari. Viene considerato come la tutela demolitoria non pregiudichi l'autonomia dell'ordinamento sportivo, poiché tale azione è riconosciuta per i soli motivi di legittimità, non riguardando anche il merito degli atti degli organi sportivi: così facendo, non può risultare violata né l'autonomia di coloro che li hanno adottati né quella del sistema sportivo nel suo complesso¹⁸⁰.

¹⁷⁸ P. SANDULLI, *Costituzione e Sport*, Rivista di diritto ed economia dello Sport, Milano, 2018.

¹⁷⁹ A. GRAGNANI, *I punti di contatto fra autonomia dell'ordinamento giuridico e diritti costituzionali come rapporti multipolari di diritto sostanziale*, Rivista di Diritto Sportivo del Coni, 2019.

¹⁸⁰ Come afferma F. G. SCOCA, *Autonomia sportiva e pienezza di tutela giurisdizionale*, Giurisprudenza

Concludendo l'analisi della pronuncia, si asserisce come la sentenza della Corte costituzionale n. 160 del 2019 abbia sostanzialmente confermato la struttura logico-argomentativa proposta nella precedente pronuncia del 2011, andando a riconoscere la piena legittimità costituzionale del disposto normativo che sottrae alla giurisdizione demolitoria del giudice amministrativo statale le controversie sportive in materia disciplinare. La Corte ha sottolineato come la tutela giurisdizionale piena ed effettiva garantita dalla rimozione del provvedimento illegittimo non debba essere considerata uno strumento costituzionalmente inderogabile, potendo alla stessa sostituirsi il mezzo risarcitorio. Secondo la dottrina maggioritaria, nonostante le pronunce analizzate ed esposte in questo scritto, vi possono essere ulteriori prospettive innovative che potrebbero “modificare tale ‘sistema’ e riportare il diritto alla tutela giurisdizionale e la giurisdizione del Giudice Amministrativo alla pienezza ed effettività sancite espressamente dall’art. 1 del Codice del Processo Amministrativo ed implicitamente nella Carta Costituzionale (artt. 24, 103 e 113)”¹⁸¹.

Costituzionale, fasc. 3, 2019.

¹⁸¹ E. LUBRANO, *op. cit.*, p. 27.

3.3 Novità legislative: la legge delega n. 86 del 2019 e il rimando alla legge n. 145 del 2018

Negli ultimi anni il sistema sportivo italiano è stato al centro di significative polemiche che hanno evidenziato diverse “criticità e una necessità di svecchiamento del settore più rispondente^[11] al contesto attuale”¹⁸². Tale processo è iniziato con la legge 86 del 2019¹⁸³, con la quale si delegava il Governo ad aggiornare e a rimodernare la materia “sport” attraverso una serie di decreti di riforma da adottarsi entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore.

La legge delega si compone di dieci articoli, il primo dei quali, intitolato “Delega al Governo per l’adozione di misure in materia di ordinamento sportivo”, individua i principi e i criteri direttivi per il riordino delle normative concernenti i vari ambiti coperti dall’ordinamento sportivo. Lo stesso, inoltre, pone l’obiettivo di “definire gli ambiti dell’attività del C.O.N.I., delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva, dei gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato e delle associazioni benemerite”, e ciò, in linea con quanto già stabilito dalla legge di bilancio del 2019, la legge n. 145 del 30 dicembre 2018, e tenendo fermo “il ruolo proprio del C.O.N.I. di governo dell’attività olimpica”¹⁸⁴.

Prima di procedere oltre con l’analisi della legge delega n. 86, si ritiene opportuno riportare sommariamente quelle che sono le novità introdotte

¹⁸² M. F. SERRA, *Sport di fine anno: il cerchio di chiude (male) attorno a un settore di nuovo stremato*, in NOMOS, le attualità nel diritto, 2021, p. 1.

¹⁸³ Legge 8 agosto 2019, n. 86, *Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione*, in G.U., Serie Generale n. 191, del 16 agosto 2019.

¹⁸⁴ Art. 1, comma 1, lett. d), legge n. 86/2019.

dalla legge di bilancio del 2019, il cui assetto viene recepito dalla legge n. 86/2019 stessa.

Il continuo e acceso dibattito relativo all'autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto alle pretese da parte dello Stato è stato incrementato dalla c.d. legge di bilancio del 2019, legge 30 dicembre 2018, n. 145. Questa legge, infatti, affronta indirettamente il concetto stesso di ordinamento giuridico derivato, nonché quello di autonomia di cui lo stesso dovrebbe godere. In primo luogo, come spiegato nell'articolo di Sergio Fidenza, la legge opera un vero e proprio “restyling”, una riprogettazione, della società C.O.N.I. Servizi S.p.A.¹⁸⁵, la cui denominazione viene cambiata in Sport e Salute S.p.A.¹⁸⁶. Con questa normativa il legislatore ha innanzitutto voluto modificare il “riassetto della Società strumentale al funzionamento del mondo dello sport”¹⁸⁷. Inoltre il legislatore detta i principi per una corretta allocazione delle risorse economiche tra C.O.N.I. e la Società Sport e Salute S.p.A. A partire dal 2019, infatti, il livello di finanziamento del sistema sportivo è stato stabilito in misura non inferiore a quattrocent'otto milioni di euro annui. L'importo viene ripartito tra il C.O.N.I., che utilizza il denaro per le spese relative al proprio funzionamento e alle proprie attività istituzionali, e Sport e Salute S.p.A., che ne fa uso per il proprio funzionamento e il finanziamento degli organismi sportivi. È la Società che assume decisioni in tema di distribuzione dei contributi, tenendo tuttavia conto degli indirizzi dell'Autorità Governativa e di quelli generali del

¹⁸⁵ Società per azioni costituita in forza dell'articolo 8 del decreto legge 8 luglio 2002 n. 138, convertito con legge 8 agosto 2002 n. 178 e modificata ai sensi del comma 629 e seguenti, articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

¹⁸⁶ Articolo *La giustizia e l'ordinamento dello Sport alla luce degli eventi dell'estate del 2018 e della legge di bilancio per il 2019*, di Sergio Fidenza in www.ilmerito.org/9-in-pratica/457-la-justizia-e-l-ordinamento-dello-sport-alla-luce-degli-eventi-dell-estate-del-2018-e-della-legge-di-bilancio-per-il-2019-di-sergio-fidenza.

¹⁸⁷ A. CARDI, *L'ordinamento sportivo e la “disciplina statale dell'organizzazione e dell'attività sportiva”*, in federalismi.it, Roma p. 26.

C.O.N.I. in materia sportiva. Lo scopo del legislatore è stato quello di garantire determinate risorse al mondo dello sport, ma al contempo anche di impedire un vincolo di destinazione a tali fondi pubblici¹⁸⁸. La legge in esame attribuisce all’Autorità di Governo competente in materia di sport un potere di revoca totale o parziale dei contributi distribuiti in caso di “gravi irregolarità nella gestione o di scorretto utilizzo dei fondi trasferiti”¹⁸⁹.

Ciò che però desta maggiore impatto e interesse nella suddetta riforma è la “governance” della nuova Società. La legge infatti comporta un mutamento delle competenze e delle funzioni della società C.O.N.I. Servizi S.p.A., ente strumentale del C.O.N.I., pur rimanendo immutata la sua natura formale di società per azioni a partecipazione totalitaria del Ministero dell’Economia e delle Finanze. La Società, che come anticipato precedentemente muta la sua denominazione in “Sport e salute”, vede i suoi amministratori non più “individuati dal movimento sportivo, quanto per converso dall’esecutivo”¹⁹⁰. La disposizione di riferimento è l’articolo 1, comma 633, che prevede che la Società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da un presidente e due membri nominati dal Ministro della Salute e dal Ministro dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze¹⁹¹.

La lettura della suddetta norma va coordinata con l’articolo 4 dello Statuto della Società. Quest’ultima viene definita come “struttura operativa

¹⁸⁸ A. CARDI, *op. cit.*, pp. 34 e ss.

¹⁸⁹ Articolo 1, comma 633, legge 145/2018.

¹⁹⁰ P. D’ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo nell’attuale contesto costituzionale*, in *federalismi.it*, Roma, p. 2.

¹⁹¹ “La società è amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre membri, di cui uno con funzioni di presidente. Il presidente è nominato dall’autorità di Governo competente in materia di sport previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, ha la rappresentanza legale della società, presiede il consiglio di amministrazione di cui è componente e svolge le funzioni di amministratore delegato. Gli altri componenti sono nominati rispettivamente dal Ministro della salute e dal Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti”.

dell’Autorità di Governo competente in materia di sport” incaricata di produrre e fornire “servizi di interesse generale a favore dello sport”, nonché di “attuare le scelte di politica pubblica sportiva, con particolare riferimento all’erogazione dei contributi per l’attività sportiva da destinare alle Federazioni Sportive Nazionali e agli altri soggetti indicati dal comma 630, articolo 1, legge 30 dicembre 2018, n. 145”.

Si capisce come, alla luce del quadro normativo vigente, Sport e Salute S.p.A. sia una società strumentale al C.O.N.I., ma al contempo abbia il ruolo di struttura operativa dell’Autorità di Governo competente in materia di sport incaricata di attuare le scelte di politica pubblica sportiva¹⁹². I rapporti tra il C.O.N.I. e Sport e Salute S.p.A. continuano ad essere regolati da un contratto di servizio con efficacia annuale, il cui oggetto è costituito dalle attività strumentali ed esecutive che la Società deve svolgere a favore del C.O.N.I. Tra queste attività si ricordano quelle di attuazione dei programmi deliberati da organi C.O.N.I., ma anche quelle di natura operativa e finanziaria che la Società si impegna a svolgere per consentire al C.O.N.I. di attuare i propri compiti istituzionali¹⁹³.

Terminata l’esposizione riassuntiva della legge n. 145 del 2018, è possibile ora riprendere le fila del discorso relativo alla legge delega del 2019.

Il legislatore si era prefigurato la possibilità di dar vita a un vero e proprio Testo Unico dello sport. La legge può essere suddivisa in due parti: la prima, composta da norme che vanno a conformare il potere normativo del Governo, è costituita da una serie di disposizioni relative a criteri e principi direttivi, mentre la seconda parte è caratterizzata da un immediato contenuto

¹⁹² Si ricorda che le funzioni statali in materia di sport sono delegate al Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive, cui spetta la programmazione, l’indirizzo e il coordinamento di tutte le iniziative, anche normative, nelle materie concernenti le politiche giovanili e le attività sportive, DPCM 26 settembre 2019.

¹⁹³ A. CARDI, *op. cit.*, pp. 33 e ss.

precettivo. In base all'articolo 1, entro un anno dall'entrata in vigore della suddetta legge, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per raggiungere una serie di obiettivi, tra cui il riordino del C.O.N.I. e della disciplina di settore (articolo 1), il riordino e la riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché del rapporto di lavoro sportivo (articolo 5), il riordino delle disposizioni in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente sportivo (articolo 6), il riordino e la riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi, nonché della disciplina relativa alla costruzione di nuovi impianti sportivi (articolo 7), il riordino delle disposizioni legislative relative agli adempimenti e agli oneri amministrativi e di natura contabile a carico delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate [...] (articolo 8), il riordino delle norme in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali, al fine di garantire livelli di sicurezza più elevati (articolo 9).

Gli obiettivi della legge n. 86 del 2019 si riassumono in tre punti fondamentali: “aumentare l'attenzione verso la pratica sportiva di base, valorizzando gli stili di vita sani; assicurare risorse certe, e maggiori, allo sport italiano, introducendo un meccanismo automatico di finanziamento e distribuendo più soldi agli organismi sportivi; semplificare il funzionamento del sistema sportivo, riducendo la burocrazia e aumentando la trasparenza ed eliminare i possibili conflitti d'interesse”¹⁹⁴.

La legge n. 86/2019 recepisce l'assetto della legge n. 145/2018, demandando in particolare al Governo di attuarlo mediante una disciplina delegata volta

¹⁹⁴ G. Giorgetti, *La riforma del sistema sportivo italiano, legge bilancio 2019*, in <https://www.csain.it/wp-content/uploads/2019/08/slide-di-sintesi-della-riforma-dello-sport.pdf>, 2019.

a “confermare, in coerenza con quanto disposto dalla Carta olimpica, la missione del C.O.N.I. di incoraggiare e divulgare i valori dell’olimpismo, in armonia con l’ordinamento sportivo internazionale”¹⁹⁵, ed altresì “prevedere che il C.O.N.I. eserciti poteri di vigilanza al fine di verificare che le attività sportive delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva e delle associazioni benemerite siano svolte in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato olimpico internazionale e del C.O.N.I. medesimo e deliberi il commissariamento di federazioni sportive nazionali e discipline sportive associate qualora siano accertate gravi violazioni di norme degli statuti e dei regolamenti sportivi finalizzate al regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive o sia accertata l’impossibilità di funzionamento degli organi direttivi, ferme restando l’autonomia delle federazioni sportive e delle discipline sportive associate e la loro capacità di determinare la propria politica generale”¹⁹⁶.^[1] Ed ancora, la legge delega demanda al Governo di “sostenere la piena autonomia gestionale, amministrativa e contabile delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva e delle associazioni benemerite rispetto al C.O.N.I., fermo restando l’esercizio del potere di controllo spettante all’autorità di Governo sulla gestione e sull’utilizzazione dei contributi pubblici”, nonché di “provvedere al riordino della disciplina in materia di limiti al rinnovo dei mandati degli organi del C.O.N.I. e degli enti di cui alla legge 11 gennaio 2018, n. 8, garantendo l’omogeneità della disciplina in relazione al computo degli stessi e prevedendo limiti allo svolgimento di più mandati consecutivi da parte del medesimo soggetto, stabilendo altresì un sistema di incompatibilità tra gli organi al fine di prevenire situazioni di conflitto di

¹⁹⁵ Art. 1, comma 1, lett. e).

¹⁹⁶ Art. 1, comma 1, lett. g).

interessi”.

Si può osservare come la legge delega non vada ad inficiare la legge di bilancio del 2019, ma si limita a dettare principi e criteri direttivi relativi alla generale funzione di vigilanza del C.O.N.I. sugli altri enti istituzionali in ordine all’effettivo rispetto delle deliberazioni del C.I.O. e del C.O.N.I. medesimo, e a promuovere la piena autonomia gestionale, amministrativa e contabile degli enti sottordinati, oltre che a prevedere la necessità di porre dei limiti circa le cariche istituzionali al fine di prevenire conflitti di interesse e abusi¹⁹⁷. Su tali profili tuttavia il Governo ancora non si è pronunciato mediante l’emanazione di uno specifico decreto legislativo.

La struttura dei rapporti fra C.O.N.I., Sport e Salute S.p.a. ed enti istituzionali associativi sotto-ordinati è rimasta quella di cui alla legge n. 145/2018. Molte sono state le critiche rivolte a tale assetto italiano da parte Presidenza del Comitato Olimpico Internazionale, la quale ha lamentato un’eccessiva diminuzione di autonomia e indipendenza in capo al C.O.N.I., tanto da aver messo in discussione la partecipazione della delegazione italiana ai trentaduesimi Giochi Olimpici di Tokyo. Per tale motivo con decreto-legge del 29 gennaio 2021, n. 5¹⁹⁸, il Governo ha adottato talune misure volte a potenziare maggiormente il C.O.N.I. e ad assicurarne “la piena operatività e la sua autonomia e indipendenza quale componente del Comitato Olimpico Internazionale”, da un lato prevedendo nella misura di centosessantacinque unità di personale la dotazione organica del C.O.N.I., da raggiungere mediante trasferimento e ri-trasferimento di addetti dalla Sport e Salute S.p.a., oltre che mediante concorsi pubblici per titoli ed esami; dall’altro, aumentando di cinque milioni di euro l’importo del contributo

¹⁹⁷ M. PITTALIS, *L’attuazione della legge delega 8 agosto 2019, n. 86 in tema di ordinamento sportivo, professioni sportive e semplificazione*, ne *Il Corriere Giuridico*, 6/2021, p. 737.

¹⁹⁸ Decreto convertito in legge del 24 marzo 2021, n. 43 recante “Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento del Comitato olimpico nazionale italiano (C.O.N.I.)”.

dovuto da Sport e Salute al C.O.N.I., portato quindi a quarantacinque milioni di euro in luogo dei precedenti quaranta milioni, a scapito di quello dovuto agli altri enti federali sotto-ordinati, portato a trecento sessantatré milioni di euro anziché trecento sessantotto milioni come precedentemente previsto.

Il 28 febbraio 2021 il Governo ha emanato una serie di decreti che hanno delineato una complessiva riforma dello sport, entrata in vigore poi il 6 aprile 2021. Sono stati disposti specifici differimenti circa l'applicazione della riforma, con riguardo a particolari ambiti, quali, ad esempio, la disciplina del lavoro sportivo e la definitiva abolizione del vincolo sportivo, differite al 1° luglio 2022, dall'art. 51 del decreto legislativo n. 36 e dall'art. 30, decreto legge 22 marzo 2021, n 41 (c.d. "decreto Sostegni", portante "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19").

Fatta eccezione per specifici aspetti, la riforma era destinata nel suo complesso ad entrare in vigore a partire dal 1° gennaio 2022, a seguito della emanazione di specifiche normazioni di fonti secondarie e subordinate statali, regionali e delle Istituzioni sportive. Nella Legge di conversione del "Decreto Sostegni", la n. 69 del 21 maggio 2021, è prevista la proroga sino al 31 dicembre 2023 dell'applicazione delle norme che riguardano il contratto di lavoro sportivo, l'abolizione del vincolo sportivo, la disciplina dei rapporti di rappresentanza e di accesso ed esercizio della professione di agente sportivo, nonché quelle concernenti gli impianti sportivi, gli organismi sportivi e le discipline sportive invernali.

Secondo parte della dottrina, l'approvata riforma dello sport ha il merito di aver fatto "chiarezza e semplificazione concettuale e procedurale in un ambito, quello dello sport e dell'attività motoria, dove spesso vengono confusi piani e rapporti fra soggetti ma soprattutto fra ordinamenti, di cui l'uno, quello nazionale, nella propria sovranità ha peraltro riconosciuto

l'autonomia di quello settoriale sportivo, che nella stessa autonomia, se pure ampia ed estesa, vede peraltro intrinsecamente affacciarsi l'idea di limite"¹⁹⁹. Inoltre, è possibile affermare come il legislatore mediante i sopra citati interventi abbia "cercato di offrire delle soluzioni di natura organizzativa al rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo", anche se, nonostante ciò, parte della dottrina ritiene che siano ancora necessari "ulteriori interventi da parte del legislatore al fine di permettere la costituzione di un organizzato e stabile rapporto tra i due ordinamenti". L'ordinamento sportivo, infatti, nonostante i recenti interventi legislativi, cerca ancora di crearsi una autentica autonomia, considerando che lo stesso è sempre più capace di "tutelare in maniera efficace le situazioni giuridiche che nascono al proprio interno". Per tale motivo l'ordinamento statale dovrebbe intervenire solamente in situazioni che giustificano realmente il suo intervento, che "parrebbe sempre più dover essere inteso, come suggerisce lo stesso articolo 3 della legge n. 280 del 2003, in chiave di *extrema ratio*"²⁰⁰.

Come si esaminerà nel paragrafo successivo, gli avvenimenti dell'anno 2020 hanno portato alla luce problematiche già esistenti, ma hanno anche dato impulso alla realizzazione concreta degli obiettivi di riforma contenuti nella legge n. 86/2019. Le conseguenze della pandemia hanno portato alcuni studiosi a riaccendere la speranza di un intervento legislativo nel settore sportivo, che, "ha avuto dunque la visibilità richiesta da tempo. Già il semplice riconoscimento di sostegni economici per l'interruzione forzata

¹⁹⁹ M. PITTALIS, *op. cit.*, p. 754.

²⁰⁰ S. FIDANZA - G. SANGIUOLO, *La rinnovata autonomia della giustizia sportiva all'indomani del nuovo codice. Un commento all'articolo 4 del codice di giustizia sportiva*, in https://www.coni.it/images/rivistadirittosportivo/dottrina/FIDANZIA-SANGIUOLO-LA_RINNOVATA_AUTONOMIA DELLA GIUSTIZIA SPORTIVA ALL'INDOMANI DEL NUOVO CODICE. UN COMMENTO ALL'ARTICOLO 4 DEL CODICE DI GIUSTIZIA SPORTIVA.pdf, p. 24.

della propria attività, definita espressamente come non lavorativa, è stato un primo indice del cambio di rotta nei confronti dello sport”²⁰¹.

²⁰¹M. F. SERRA, *op. cit.*, p. 8.

3.4 Uno sguardo all'attualità: dalle ordinanze governative relative alla pandemia COVID-19 alla proposta di un diritto allo sport costituzionalmente riconosciuto

3.4.1 Brevi cenni sull'emergenza sanitaria da Covid-19 in Italia

Tra novembre e dicembre 2019 - ma secondo uno studio italiano, probabilmente già a ottobre - iniziano a diffondersi una serie di polmoniti anomali in Cina e in particolare a Wuhan, capitale della provincia di Hubei. Secondo le prime indagini i contagiati sono frequentatori assidui del mercato Huanan Seafood Wholesale Market a Wuhan, che è stato poi chiuso a partire dal 1° gennaio 2020: si sviluppa l'ipotesi che il contagio possa essere stato causato da qualche prodotto di origine animale venduto in tale mercato.

Pochi giorni dopo le autorità cinesi dichiarano ai media locali che il patogeno responsabile è un nuovo ceppo di coronavirus, della stessa famiglia della Sars, ma allo stesso tempo diverso, nuovo. A seguito di una serie di studi, l'OMS, l'Organizzazione Mondiale della Sanità, divulga la notizia che il virus può essere trasmesso anche da uomo a uomo, ma gli esperti non sono ancora a conoscenza di quanto facilmente ciò possa avvenire. Nel frattempo la città di Wuhan si isola, seguita da altre regioni cinesi e vengono imposti una serie di obblighi e restrizioni, tra cui quello di non uscire di casa e di indossare sempre la mascherina, al fine di limitare il più possibile il rischio di contagio.

In Italia, a gennaio, i casi di contagiati provenienti dalla Cina sono esigui e i soggetti coinvolti guariscono in breve tempo, venendo di fatto dimessi nel mese di febbraio.

Il 30 gennaio 2020 l'OMS dichiara l'epidemia in atto “un'emergenza sanitaria pubblica di interesse internazionale”, causata dalla circolazione di questo nuovo virus, denominato successivamente Coronavirus Sars- CoV-2. La malattia ottiene la denominazione ufficiale di Covid - 19: “Co” e “vi” indicano la famiglia dei Coronavirus, “d” per indicare la malattia (*disease* in inglese), “19” per indicare l'anno della scoperta, cioè nel 2019. In seguito, l'Italia decide di bloccare i voli da e per la Cina, dove in verità la situazione sta migliorando, tant'è che pochi giorni dopo l'OMS comunica che i contagi in Cina si stanno stabilizzando.

Il 21 febbraio 2020 emergono diversi casi di persone contagiate dal virus a Codogno, nella provincia di Lodi, in Lombardia. Tuttavia viene rilevato che queste persone non provenivano in alcun modo dalla Cina. Nei giorni successivi i casi aumentano e si estendono anche in altre regioni, prima tra tutte il Veneto. Alcuni dei paesi colpiti vengono chiusi, subendo il primo vero lockdown in Italia, seppur contingentato alle zone a rischio: vengono imposti il divieto di spostamento dal proprio comune di residenza e la cancellazione di qualsiasi evento, manifestazione, riunione in luogo pubblico o privato.

All'inizio del mese di marzo, i contagi si diffondono in tutta Italia e per questo motivo il 4 marzo il Governo italiano ordina la chiusura di scuole e università in tutto il Paese fino al 15 marzo. Lunedì 9 marzo l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri, Giuseppe Conte, annuncia di aver esteso a tutto il Paese le misure già prese per la Lombardia e per altre quattordici province: tutta l'Italia diventerà “zona protetta”. Le nuove norme sono contenute nel decreto del Presidente del Consiglio del 9 marzo 2020, che portano l'Italia ad essere il primo Stato occidentale a prendere misure così restrittive. Con questo decreto, denominato “iorestoacasa”, il Governo ha esteso le misure adottate precedentemente per le c.d. zone rosse a tutto il

territorio italiano²⁰². L'OMS dichiara lo stato di pandemia l'11 marzo. Da questo momento in poi iniziano una serie di decisioni governative che risultano essere sempre più stringenti, fino ad arrivare alla chiusura delle attività commerciali e produttive in tutto il Paese con il dpcm dell'11 marzo 2020, c.d. primo lockdown.

Tale decisione governativa è stata oggetto di molteplici critiche anche da parte della dottrina, secondo la quale il suddetto lockdown porta con sé varie misure estremamente restrittive. Quest'ultime sono state imposte al fine di garantire la prevalenza provvisoria dell'interesse alla tutela della salute collettiva. Tuttavia, autorevole dottrina ha sottolineato come le stesse, seppur prese a seguito di una attenta valutazione del principio di bilanciamento degli interessi, siano piuttosto discutibili. Ad esempio il giurista Lubrano sostiene che tali misure intaccano il diritto del lavoro, il diritto di espressione e di sviluppo della personalità, la libertà personale, la libertà di circolazione di soggiorno, il diritto di riunione, il diritto di associazione, il diritto di esercitare il culto della propria fede religiosa, il diritto all'istruzione, la libertà di iniziativa economica privata e il diritto di proprietà²⁰³. Anche il costituzionalista Vincenzo Baldini ha espresso la sua opinione in riferimento alle restrizioni imposte con la richiamata normativa e nello specifico ha evidenziato come lo stato di emergenza che i cittadini italiani si sono trovati ad affrontare abbia portato a sperimentare “la sospensione della gran parte delle garanzie costituzionali connesse ai diritti di libertà individuale”²⁰⁴. In

²⁰² Articolo 1 DPCM 9 marzo 2020: “*Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19 le misure di cui all'art. 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 sono estese all'intero territorio nazionale*”. Il DPCM dell'8 marzo 2020 prevedeva delle misure molto restrittive per le c.d. zone rosse. A titolo di esempio si ricorda il divieto di spostamento all'interno del territorio comunale, salvo per motivate esigenze lavorative, per necessità o per motivi di salute, ma anche la chiusura di una serie di attività produttive.

²⁰³ E. LUBRANO, *Il diritto allo sport come diritto fondamentale in prospettiva anche costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, fascicolo 2/2020, maggio 2020.

²⁰⁴ V. BALDINI, *Lo Stato costituzionale di diritto all'epoca del coronavirus*, in *Dirittifondamentali.it*, fascicolo 1/2020, marzo 2020.

un ulteriore scritto, il giurista sostiene come sia stata posta in essere una vera e propria “sospensione della Costituzione da parte di un regime extra ordinem”²⁰⁵.

Nei primi giorni di aprile nella città di Wuhan termina il lockdown iniziato a gennaio. In Italia le misure imposte dal Governo subiscono una prima attenuazione quando il Paese entra nella c.d. fase due, in cui alcune attività riprendono il loro lavoro e viene data la possibilità di incontrare solo determinate categorie di persone, cioè i congiunti e coloro con i quali si è legati da un rapporto di “affetto stabile”. Dopo la metà di maggio il lockdown italiano si conclude, seppur rimanendo in vigore alcune regole imposte dal Governo, come ad esempio l’obbligo di rispettare le misure di distanziamento sociale. Con il dpcm di giugno cadono molte regole imposte nelle settimane precedenti e l’Italia trascorre un’estate quasi normale. Nel frattempo iniziano le prime notizie relative ai vaccini, in merito ai quali USA e Russia azzardano le prime date.

Tra settembre e ottobre i contagi in Italia ricominciano a salire in modo allarmante e il numero limitato di posti nelle terapie intensive degli ospedali preoccupa nuovamente, soprattutto in memoria della drammaticità che era stata vissuta a marzo. Nello stesso mese i cittadini italiani subiscono una nuova stretta, che impone ancora la chiusura di determinate attività commerciali. Nel timore di un nuovo aumento di contagi, dal 4 novembre il Paese si divide in zone di tre colori diversi, alle quali vengono imposte misure uguali o più restrittive di quelle nazionali²⁰⁶. Nonostante queste

²⁰⁵ V. BALDINI, *Emergenza costituzionale e Costituzione dell'emergenza. Brevi riflessioni (e parziali) di teoria del diritto*, in *Dirittifondamentali.it*, fascicolo 1/2020, marzo 2020.

²⁰⁶ Il DPCM del 4 novembre 2020 ha previsto un regime differenziato per tre aree, la gialla, l’arancione e la rossa, che corrispondono a scenari di rischio. Per ciascuno di essi sono state stabilite misure sempre più restrittive. L’inserimento di un territorio in un’area piuttosto che in un’altra dipende dal coefficiente di rischio raggiunto da quel territorio, certificato secondo vari parametri tecnico-scientifici di riferimento e formalizzato con ordinanza adottata in data 4 novembre, dal Ministro della Salute, sentiti i Presidenti delle Regioni interessate.

restrizioni, il Presidente Conte annuncia il c.d. decreto natale, in base al quale vengono previste una serie di ulteriori limitazioni, soprattutto nei giorni festivi. Anche dopo le festività viene mantenuto il criterio dei colori delle Regioni. Il Consiglio dei ministri del 22 febbraio 2021, il primo sulla crisi pandemica del governo di Mario Draghi, ha approvato il decreto legge che proroga fino al 27 marzo il divieto di spostamento tra Regioni, con scadenza prevista per il 25 febbraio.

Nel frattempo l'azienda farmaceutica americana Pfizer annuncia la realizzazione del primo vaccino per la malattia Covid - 19, che è attualmente in fase di distribuzione. In Italia le prime dosi vengono ricevute il 27 dicembre 2020 e i vaccini somministrati sono quattro: Pfizer, Moderna, AstraZeneca e Johnson&Johnson. La somministrazione di dosi vaccinali è attualmente in corso in Italia.

3.4.2 Emergenza sanitaria e ordinamento sportivo

Nella situazione emergenziale in cui si è trovato l'ordinamento italiano a causa della pandemia, la disciplina sportiva e il diritto allo sport sono stati soggetti a limitazioni e preclusioni importanti.

Lo sport di vertice, che ha rilievo anche dal punto di vista del diritto al lavoro e del diritto di impresa di tutti coloro che operano nel settore²⁰⁷, ha visto una sospensione di tutte le competizioni sportive di ogni ordine e disciplina. In particolare, il dpcm dell'8 marzo 2020 ha dato la possibilità di svolgere eventi e competizioni sportivi nelle c.d. zone rosse solo ed esclusivamente a

²⁰⁷ E. LUBRANO, *Il diritto allo sport come diritto fondamentale in prospettiva anche costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, fascicolo 2/2020, maggio 2020, pp. 260 e ss.

“porte chiuse”. Tuttavia, con il dpcm del 9 marzo la sospensione ha coinvolto il territorio nazionale, ma sono stati consentiti gli allenamenti di atleti professionisti o di interesse nazionale²⁰⁸. L’articolo 1, comma 2, del dpcm del 1° aprile 2020 ha disciplinato infine la sospensione di “sedute di allenamento degli atleti, professionisti e non professionisti, all’interno degli impianti sportivi di ogni tipo”.

Oltre alla disciplina nazionale, anche quella locale ha subito una preclusione assoluta. A titolo esemplificativo l’ordinanza del Presidente della Regione Campania del 13 marzo 2020, n. 15, è stata promossa sulla base del potere di adottare ulteriori misure conferite alle autorità competenti dall’articolo 2 del decreto legge 6/2020. Tale possibilità è stata però successivamente abrogata con decreto legge 19/2020, che ha individuato un elenco esaustivo delle misure che potevano essere adottate, onde evitare ulteriori limitazioni di diritti e libertà fondamentali.

²⁰⁸ DPCM 8 marzo, articolo 1: *Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19 nella regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso e Venezia, sono adottate le seguenti misure: [...] d) sono sospesi gli eventi e le competizioni sportive di ogni ordine e disciplina, in luoghi pubblici o privati. Resta consentito lo svolgimento dei predetti eventi e competizioni, nonché delle sedute di allenamento degli atleti professionisti e atleti di categoria assoluta che partecipano ai giochi olimpici o a manifestazioni nazionali o internazionali, all'interno di impianti sportivi utilizzati a porte chiuse, ovvero all'aperto senza la presenza di pubblico. In tutti tali casi, le associazioni e le società sportive, a mezzo del proprio personale medico, sono tenute ad effettuare i controlli idonei a contenere il rischio di diffusione del virus COVID-19 tra gli atleti, i tecnici, i dirigenti e tutti gli accompagnatori che vi partecipano.*

DPCM 9 marzo 2020, articolo 1 comma 3: *La lettera d) dell'art. 1 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 è sostituita dalla seguente: «d) sono sospesi gli eventi e le competizioni sportive di ogni ordine e disciplina, in luoghi pubblici o privati. Gli impianti sportivi sono utilizzabili, a porte chiuse, soltanto per le sedute di allenamento degli atleti, professionisti e non professionisti, riconosciuti di interesse nazionale dal Comitato olimpico nazionale italiano (C.O.N.I.) e dalle rispettive federazioni, in vista della loro partecipazione ai giochi olimpici o a manifestazioni nazionali ed internazionali; resta consentito esclusivamente lo svolgimento degli eventi e delle competizioni sportive organizzati da organismi sportivi internazionali, all'interno di impianti sportivi utilizzati a porte chiuse, ovvero all'aperto senza la presenza di pubblico; in tutti tali casi, le associazioni e le società sportive, a mezzo del proprio personale medico, sono tenute ad effettuare i controlli idonei a contenere il rischio di diffusione del virus COVID-19 tra gli atleti, i tecnici, i dirigenti e tutti gli accompagnatori che vi partecipano; lo sport e le attività motorie svolti all'aperto sono ammessi esclusivamente a condizione che sia possibile consentire il rispetto della distanza interpersonale di un metro;».*

A maggio 2020 i contagi sono stati soggetti a diminuzione tale per cui sono state consentite la graduale ripresa delle attività sportive e le sessioni di allenamento di atleti, professionisti e non, oltre che degli sport individuali e di squadra, pur nel rispetto delle linee guida e delle norme di distanziamento sociale. Dal mese di giugno, invece, sono riprese le competizioni sportive riconosciute di interesse nazionale dal C.O.N.I. e dalle federazioni e da settembre è stato riammesso un certo numero di spettatori a singoli eventi sportivi e alle partite di calcio della serie A.

Successivamente, nel mese di ottobre, i contagi sono nuovamente aumentati, portando alla decisione di introdurre limitazioni via via più stringenti, che hanno impedito lo svolgimento di qualsiasi sport di contatto. Inoltre, è stata consentita l'esecuzione delle sole competizioni sportive riconosciute di interesse nazionale dal C.O.N.I. o dalle rispettive federazioni, all'interno di impianti sportivi utilizzati a porte chiuse ovvero all'aperto senza la presenza di pubblico. Dal mese di dicembre questa possibilità è stata circoscritta ai soli eventi e competizioni sportive di livello agonistico e riconosciuti di preminente interesse nazionale²⁰⁹.

Con il decreto legge 13 marzo 2021, n. 30, come accennato precedentemente, sono state introdotte nuove misure per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus Covid - 19. Per quanto attiene la materia sportiva, il rimando è al dpcm del 2 marzo 2021 e in particolare all'articolo 17, comma 3, che dispone che “fatto salvo quanto previsto all'articolo 18, comma 1²¹⁰,

²⁰⁹ <https://temi.camera.it/leg18/temi/le-misure-adottate-a-seguito-dell-emergenza-coronavirus-covid-19-nell-ambito-dello-sport.html>.

²¹⁰ Per maggiore chiarezza si riporta il testo dell'articolo 18, comma 1: “Sono consentiti soltanto gli eventi e le competizioni - di livello agonistico e riconosciuti di preminente interesse nazionale con provvedimento del Comitato olimpico nazionale italiano (C.O.N.I.) e del Comitato italiano paralimpico (CIP) - riguardanti gli sport individuali e di squadra organizzati dalle rispettive federazioni sportive nazionali, discipline sportive associate, enti di promozione sportiva ovvero da organismi sportivi internazionali, all'interno di impianti sportivi utilizzati a porte chiuse ovvero all'aperto senza la presenza di pubblico. Le sessioni di allenamento degli atleti, professionisti e non professionisti, degli sport individuali e di squadra, partecipanti alle competizioni di cui al presente comma e muniti di tessera agonistica, sono consentite a porte chiuse, nel rispetto dei protocolli emanati dalle rispettive

in ordine agli eventi e alle competizioni sportive di interesse nazionale, lo svolgimento degli sport di contatto, come individuati con provvedimento dell’Autorità delegata in materia di sport, è sospeso. Sono altresì sospese l’attività sportiva dilettantistica di base, le scuole e l’attività formativa di avviamento relative agli sport di contatto nonché tutte le gare, le competizioni e le attività connesse agli sport di contatto, anche se aventi carattere ludico-amatoriale”.

Molti altri sono stati gli interventi da parte del Governo. In particolare, sono stati disposti il decreto legge 52/2021 (legge 87/2021), che ha prorogato lo stato di emergenza al 31 luglio 2021, e il decreto legge 65/2021 (poi abrogato dalla legge 87/2021), che, assieme al primo, ha istituito una certificazione verde Covid-19 disponibile per quattro diverse categorie di individui: per coloro che hanno completato il ciclo vaccinale anti-SARS-CoV-2, coloro che sono guariti da Covid-19 o che hanno effettuato un test antigenico rapido o molecolare con esito negativo. La validità della certificazione varia a seconda della categoria di appartenenza.

In ambito sportivo i decreti appena citati hanno disposto svariate regole, che vengono brevemente riportate di seguito. Dal 26 aprile in zona gialla viene consentito di svolgere all’aperto qualsiasi attività sportiva di squadra e di contatto²¹¹, ferma restando l’interdizione dell’uso degli spogliatoi. Dal 15 maggio in poi, sempre e solo in zona gialla, sono state consentite una serie di attività in diversi luoghi, quali le piscine, prima all’aperto poi al chiuso, le palestre e i comprensori sciistici.

Federazioni sportive nazionali, discipline sportive associate e Enti di promozione sportiva. Il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e il Comitato italiano paralimpico (CIP) vigilano sul rispetto delle disposizioni di cui al presente comma”.

²¹¹ Il decreto del Ministro dello sport 13 ottobre 2020 indica in un preciso elenco quali sono gli sport da contatto e quali di questi, in caso di restrizioni, è possibile svolgere in forma individuale. Gli sport individuali, invece, sono quelli in cui, secondo le FAQ del governo, “l’attività sportiva o motoria svolta anche in più persone, ma senza contatto tra loro. Possono essere svolti in forma individuale allenamenti relativi a sport di squadra o di contatto”.

Dal 1° giugno in zona gialla sono stati autorizzati eventi e competizioni definiti di livello agonistico e riconosciuti di preminente interesse nazionale²¹², relativi a sport individuali e di squadra, organizzati dalle rispettive federazioni sportive nazionali, discipline sportive associate, enti di promozione sportiva ovvero da organismi sportivi internazionali. Viene inoltre dato il permesso di realizzare eventi e competizioni sportivi diversi da quelli agonistici, solo se svolti all'aperto. La presenza del pubblico con posti a sedere preassegnati viene ammessa a condizione che sia assicurato il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro. La medesima possibilità è stata data a partire dal 1° luglio ad eventi e competizioni sportivi diversi da quelli di livello agonistico svolti al chiuso. La capienza consentita non doveva essere superiore al 25% di quella massima autorizzata e, in ogni caso, il numero degli spettatori non poteva essere superiore a mille per impianti all'aperto e cinquecento per impianti al chiuso.

In occasione di particolari eventi era stata disposta la possibilità di prevedere che l'accesso fosse riservato a soggetti in possesso della certificazione verde Covid-19²¹³.

Con decreto legge 105 del 23 luglio 2021 viene prorogato lo stato di emergenza fino al 31 dicembre 2021.

²¹² <https://www.sport.governo.it/it/emergenza-covid-19/faq/>: “La definizione comprende tutti i confronti competitivi fra due o più atleti organizzati dalle rispettive Federazioni sportive nazionali, Discipline sportive associate o Enti di promozione sportiva, ovvero organizzati da organismi sportivi internazionali, alla presenza di tecnici sportivi e di ufficiali di gara abilitati, nel rispetto del Protocollo di contrasto al COVID-19 adottato per la specifica disciplina sportiva, inseriti nel calendario agonistico quali gare nazionali, previo provvedimento da parte del CONI o del CIP. Come riportato sulla pagina dedicata nel sito del CONI, gli eventi e le competizioni riconosciuti di interesse nazionale sono tutti gli eventi e le competizioni ricompresi nell'arco temporale dello stato di emergenza - programmati e fissati con sufficiente anticipo nei calendari agonistici, con date e luoghi certi, dalle Federazioni sportive nazionale, dalle Discipline sportive associate, dagli Enti di promozione sportiva ovvero dagli Organismi sportivi internazionali”.

²¹³ <https://www.dgc.gov.it/web/faq.html>: “La Certificazione verde COVID-19 nasce per facilitare la libera circolazione in sicurezza dei cittadini nell'Unione europea durante la pandemia di COVID-19. Attesta di aver fatto la vaccinazione o di essere negativi al test o di essere guariti dal COVID-19”.

A partire dal 23 luglio, anche nelle zone bianche, viene previsto un limite di capienza consentita che non poteva essere superiore al 50% di quella massima autorizzata nel caso in cui l'evento si svolgesse all'aperto, mentre per quelli svolti al chiuso la capienza massima consentita non poteva eccedere il 25%. Quest'ultima a partire dal 7 agosto è stata aumentata al 35%. Nelle zone gialle, invece, la capienza massima consentita non poteva essere superiore al 25%, con un limite di duemilacinquecento spettatori per impianti all'aperto e mille per impianti al chiuso.

Inoltre, nelle zone bianche e gialle, per accedere ad eventi e competizioni sportivi, ma anche a piscine, palestre e centri natatori, relativamente ad attività al chiuso, viene richiesta l'esibizione della certificazione verde Covid-19 acquisita a seguito di vaccinazione, avvenuta guarigione o tampone.

A causa di un successivo e importante aumento di contagi, il decreto legge 127/2021 ha disposto che dal 15 ottobre al 31 dicembre chiunque svolga attività lavorativa nel settore privato è obbligato ad accedere ai luoghi di lavoro esibendo certificazione verde Covid-19.

È stato successivamente emanato il decreto legge 171/2021 il quale ha disposto che dall'11 ottobre al 28 novembre in zona gialla la capienza consentita per la partecipazione del pubblico ad eventi sportivi non poteva essere superiore al 50% all'aperto e al 35% al chiuso. In zona bianca, invece, la capienza era del 75% all'aperto, e del 60% al chiuso. Viene inoltre reso obbligatorio l'uso di mascherine FFP2 negli eventi sportivi, al chiuso o all'aperto.

Dal 29 novembre, invece, le disposizioni relative all'accesso al pubblico previste per la zona bianca iniziano ad applicarsi anche alla zona gialla e a quella arancione. L'accesso ai luoghi chiusi, tuttavia, viene consentito solo

a chi munito di certificazione verde Covid-19, a seguito di vaccinazione o avvenuta guarigione. Lo stesso valeva per la zona bianca.

Dal 29 novembre, inoltre, vi è la possibilità di svolgere certe attività anche in zona arancione, in particolare nelle palestre, piscine e centri natatori. Tali disposizioni si sono applicate altresì agli sport di squadra al chiuso, ma, anche in questo caso, l'accesso è stato consentito solo a chi si trova in possesso di certificazione verde Covid-19.

Dal 6 dicembre, con l'emanazione di nuove regole governative viene data la possibilità di accedere agli spogliatoi e alle docce con certificazione verde Covid-19 acquisita a seguito di avvenuta vaccinazione o guarigione o tampone.

Con decreto legge n 5/2022, pubblicato in GU n.29 del 4 febbraio e in vigore dal 5 febbraio, è previsto che le certificazioni verdi Covid-19 rilasciate dopo la terza dose hanno efficacia senza necessità di nuove vaccinazioni²¹⁴. Al regime di chi si è sottoposto alla terza dose è equiparato chi ha contratto il Covid ed è guarito dopo il completamento del ciclo vaccinale primario.

Con ordinanza dell'8 febbraio 2022 del Ministero della Salute, a seguito di un miglioramento della c.d. curva dei contagi, a partire dall'11 febbraio decade l'obbligo di mascherina all'aperto.

Con decreto legge 24 marzo 2022, n. 24, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza (in data 31 marzo 2022) è stata disposta la graduale rimozione delle prescrizioni legate all'emergenza sanitaria. È stata, inoltre, eliminata la classificazione per colore delle zone a rischio e sono state

²¹⁴ Art. 1, comma 1, lett. a): *“al comma 3, secondo periodo, le parole «la certificazione verde COVID-19 ha una validità di sei mesi a far data dalla medesima somministrazione» sono sostituite dalle seguenti: «la certificazione verde COVID-19 ha validità a far data dalla medesima somministrazione senza necessità di ulteriori dosi di richiamo»”.*

rimosse le limitazioni relative alla capienza per eventi e competizioni sportivi.

Dal 1° al 30 aprile è prevista l'applicazione di diverse disposizioni, tra cui l'obbligo di indossare dispositivi di protezione delle vie respiratorie di tipo FFP2 sia all'aperto che al chiuso per l'accesso del pubblico agli eventi e alle competizioni sportivi. Per gli eventi al chiuso viene richiesta l'esibizione del c.d. green pass base, mentre per gli eventi al chiuso del c.d. green pass rafforzato²¹⁵. Quest'ultimo, inoltre, è richiesto per svolgere attività al chiuso e per accedere a spogliatoi e docce.

Alla fine del mese di aprile il Ministro della Salute Roberto Speranza ha firmato una nuova ordinanza²¹⁶, in base alla quale a partire dal 1° maggio 2022 viene disposto l'obbligo di indossare i dispositivi di protezione delle vie respiratorie di tipo FFP2 per gli eventi e le competizioni sportive che si svolgono al chiuso.

Sempre a decorrere dal 1° maggio, in base al decreto legge 24 marzo 2002, n. 24, cessa l'obbligo di possesso di una delle Certificazioni verdi Covid-19 per l'accesso del pubblico agli eventi e alle competizioni sportive, per l'accesso a piscine, centri natatori, palestre, sport di squadra e di contatto, centri benessere, anche all'interno di strutture ricettive, per le attività che si svolgono al chiuso e per l'accesso agli spazi adibiti a spogliatoi e docce.

In considerazione delle nuove sotto-varianti del Coronavirus considerate particolarmente contagiose, dal 15 giugno è venuto meno l'obbligo di indossare le mascherine, con raccomandazione da parte del Governo di utilizzare le mascherine FFP2 sui mezzi di trasporto, con la sola esclusione

²¹⁵ <https://www.dgc.gov.it/web/faq.html>. Per green pass base si intende “la Certificazione verde COVID-19 per vaccinazione, guarigione, test antigenico rapido o molecolare con risultato negativo”, mentre per green pass rafforzato si intende “soltanto la Certificazione verde COVID-19 per vaccinazione o guarigione. Il green pass rafforzato non include, quindi, l'effettuazione di un test antigenico rapido o molecolare”.

²¹⁶ Ordinanza del Ministro della Salute del 28 aprile 2022.

dei voli, nelle RSA e nelle strutture sanitarie, cinema, nei teatri e nei palazzetti dello sport.

Per quanto sopra esaminato, i provvedimenti governativi che si sono susseguiti e le relative decisioni prese in ambito sportivo, con riferimento alla esperienza sanitaria emergenziale, hanno portato alla luce delle criticità relative all'ambito sportivo che potrebbero essere utili per testare l'attuale assetto e ipotizzare riforme mirate e sistematiche²¹⁷. Si può affermare che il diritto dello sport è stato sicuramente oggetto di una forte compressione allo scopo di garantire l'interesse generale della tutela della salute collettiva. Al tempo stesso, come è stato esposto da autorevole dottrina, è stato dimostrato come, seppur in un caso particolare come quello della pandemia, ci sia una cultura sociale e giuridica favorevole al rispetto dello sport di base. La dottrina inoltre afferma come l'ordinamento giuridico statale italiano, in questa situazione pandemica molto grave che i cittadini si sono trovati ad affrontare, abbia implicitamente riconosciuto la sussistenza di un diritto dello sport, disponendo una regolamentazione che, seppur in modo restrittivo, ha "consentito uno spazio limitato per l'esercizio di tale diritto"²¹⁸. Come fa notare Lubrano, infatti, alcuni diritti fondamentali costituzionalmente garantiti hanno subito una preclusione assoluta, come ad esempio il diritto al lavoro, o sono stati soggetti a una importante carenza di apposita previsione normativa, come nel caso del diritto - dovere all'educazione della prole per i genitori separati²¹⁹.

²¹⁷ M.F. SERRA, *L'autonomia sportiva ai tempi dell'emergenza sanitaria da Covid19*, in NOMOS- Le attualità del diritto, p. 10 e ss.

²¹⁸ E. LUBRANO, *Il diritto allo sport come diritto fondamentale in prospettiva anche costituzionale*, in Dirittifondamentali.it, fascicolo 2/2020, maggio 2020, pp. 262 e ss.

²¹⁹ L'esercizio dei diritti e dei doveri dei genitori separati è stato riconosciuto solamente mediante FAQ presenti sul sito del governo come caso rientrante nello stato di necessità.

È indubbio che lo sport è considerato “strumento di fondamentale importanza dal punto di vista sociale, sanitario, economico e lavorativo” e proprio questo molti giuristi ritengono che “sia giunta l’ora di riconoscerlo come diritto autonomo allineando così la nostra Carta fondamentale a quelle di tanti altri Paesi moderni”²²⁰. In questo contesto, l’emergenza sanitaria ha mostrato “le criticità di un policentrismo decisionale nel quale, con riferimento alla situazione italiana e al rapporto tra gli statuti, a loro volta diversi pur nella rispondenza ad alcune linee guida del C.O.N.I., delle federazioni internazionali e del C.I.O., esiste una frammentazione tale di decisori che non ha consentito provvedimenti unitari e concertati”²²¹.

E forse, come propongono esperti giuristi, questa difficile situazione di emergenza potrebbe essere un interessante punto di partenza per iniziare a ripensare allo sport “in termini di vero e proprio diritto fondamentale, da sancire anche a livello costituzionale”²²².

²²⁰ M. E. RUGGIANO, *Fermare lo sport concretizza una lesione dei diritti fondamentali*, in *salvisjuribus.it*, novembre 2020.

²²¹ M. F. SERRA, *op. cit.*, p.12.

²²² E. LUBRANO, *op. cit.*, p. 271.

Conclusioni

Al termine di questo elaborato rimangono aperte alcune questioni, soprattutto considerando gli ultimi avvenimenti che hanno colpito il nostro Paese, i quali hanno messo in evidenza la necessità di un intervento sempre più incisivo al fine di disciplinare il rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo.

La legge 17 ottobre 2003, n. 280 è stata oggetto centrale e fondamentale di studio esaminato in questo elaborato. Tale normativa è sicuramente da considerare come uno dei pochi casi in cui il legislatore ha deciso di intervenire nella materia sportiva. Il merito primario di questa legge è stato quello di riconoscere autonomia all'ordinamento sportivo. Al contempo ne sono stati tuttavia definiti i confini, andando a ridisegnare il quadro dei rapporti tra i due ordinamenti, dove l'ordinamento statale è caratterizzato dalla supremazia sull'altro. La legge ha quindi il merito di riconoscere il sistema sportivo come ordinamento settoriale posto all'interno dell'ordinamento statale.

A tale legge va inoltre riconosciuto il pregio, riportando i pensieri del giurista Lubrano, di aver "codificato" quei principi che erano già stati pronunciati dalla giurisprudenza e dalla dottrina. Altri importanti punti che vengono affrontati dalla normativa sono quello relativo alla configurabilità di una giurisdizione statale in materia sportiva e quello che attribuisce la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, attribuendo la stessa al T.A.R. Lazio, risolvendo in tal modo anche la questione della competenza territoriale.

Ciò nonostante la legge n. 280/2003 è stata oggetto di numerose critiche poiché secondo le stesse la normativa non ha apportato grandi novità. È importante infatti evidenziare ancora una volta come la legge abbia attribuito il requisito dell'autonomia all'ordinamento sportivo, ma occorre anche sottolineare il fatto che il medesimo risulta essere comunque oggetto di alcuni limiti, che potrebbero portare scetticismo circa la forza di tale autonomia. È necessario tuttavia riconoscerle il merito di aver costituito una "codificazione di certezze"²²³, per tanto tempo attese dagli operatori del settore sportivo.

Con il suo doppio intervento, il primo avvenuto nel febbraio 2011 e il secondo nel giugno 2019, la Corte Costituzionale ha confermato l'autonomia del sistema sportivo. Non solo, la Consulta nel 2019 ha affermato quanto esposto nel 2011, ovverosia l'ammissibilità della sola tutela risarcitoria e la conseguente esclusione della tutela caducatoria. La ratio dell'esclusione di quest'ultima è probabilmente da rinvenirsi nell'esigenza di stabilità dei rapporti in capo all'ordinamento sportivo e nella preservazione di quel forte grado di specificità e tecnicità che caratterizza il settore specifico.

Quello che tuttavia rileva maggiormente a seguito di questo doppio pronunciato da parte della Corte Costituzionale è forse la speranza che la tutela giurisdizionale in materia sportiva possa espandersi a una tutela piena ed effettiva, con una corrispettiva tutela del giudice amministrativo. In conseguenza di un cosiddetto doppio giudicato che potrebbe aver apparentemente chiuso il discorso relativo alla tutela giurisdizionale in ambito sportivo, si spera nell'introduzione di mirate innovazioni. Ciò che forse a questo punto si può auspicare è che ci sia una sempre più perseverante valutazione di quelle che possono essere le situazioni in cui è realmente

²²³ Si riportano le parole usate da Enrico Lubrano nel testo I rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale nella loro attuale configurazione, p.52.

richiesto l'intervento della giustizia statale, che, ai sensi dell'articolo 3 della legge 280/2003 dovrebbe essere inteso quale *extrema ratio*.

L'attuale condizione storica caratterizzata dall'emergenza Covid-19 ha evidenziato quello che probabilmente, nonostante gli interventi del legislatore, risulta essere un elemento costante: la mancata rinuncia di prerogative da parte dell'ordinamento statale, il quale dispone interventi che vanno a limitare, tra i tanti, anche il settore sportivo, basando le proprie decisioni su giustificazioni volte a tutelare un interesse considerato, in questa particolare situazione, di maggior importanza rispetto ad altri.

Da questa emergenza sono nati numerosi spunti di riflessione per la riforma del settore sportivo "in un'ottica di riordino della materia sistematico, coerente e in linea con i tempi, così come auspicato anche dal Ministro nel suo dichiarato intento di riordino di tutto il settore sportivo, e, in particolare, di quello lavorativo"²²⁴.

In conclusione, si reputa appropriato il parere di alcuni esperti e operatori dell'ordinamento sportivo, i quali continuano ad esortare il legislatore a intervenire in maniera incisiva, richiedendo un approfondimento della tematica relativa all'autonomia dello stesso ordinamento e il contemperamento delle esigenze e dei diritti fondamentali tutelati dalla Carta Costituzionale, tra i quali, anche se non in modo diretto, rientra lo sport. L'invito rivolto al legislatore, infatti, è attualmente quello di ripensare il riconoscimento dato allo sport in termini di vero e proprio diritto fondamentale, sancito anche a livello costituzionale.

Per quanto esposto ed esaminato in questo elaborato, si ritiene che l'attività sportiva sia un elemento essenziale nella vita dell'essere umano e che proprio

²²⁴ M. F. SERRA, *op. cit.*, p. 13.

per tale motivo sarebbe opportuno approfondirne il dibattito, cercando di arrivare a una celere soluzione, idonea a garantire tutela alla materia.

Tale auspicio è stato espresso con parole calzanti e adeguate nel discorso tenuto a Palazzo Chigi dal Presidente del Consiglio Mario Draghi il 12 luglio 2021, in occasione della cerimonia cui hanno presenziato la Nazione di calcio, gli atleti della atletica under 23 e il tennista Matteo Berrettini. Il Presidente ha infatti sottolineato come lo sport sia “un ascensore sociale, un argine al razzismo, uno strumento di coesione, soprattutto nei momenti difficili come quelli che abbiamo vissuto”.

Bibliografia

A. CARDI, *L'ordinamento sportivo e la disciplina statale dell'organizzazione e dell'attività sportiva (a margine delle recenti innovazioni legislative)*, in *Federalismi.it*, Roma, 2020

A. CATELANI, *La natura formale del diritto e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, *Società e diritti – rivista elettronica* 2017 anno II n.4.

A. COMBA, *L'ordinamento sportivo internazionale*, in *Diritto internazionale dello sport*, Torino, 2005.

A. E. BASILICO, *La tutela esclusivamente risarcitoria contro i provvedimenti sanzionatori del Coni e delle Federazioni*, *Rivista di Diritto Sportivo del Coni*, 2012.

A. FOGGIA, *Il caso Catania e la legge in materia di giustizia sportiva*, e-book in www.IusOnDemand.com.

A. GRAGNANI, *I punti di contatto fra autonomia dell'ordinamento giuridico e diritti costituzionali come rapporti multipolari di diritto sostanziale*, *Rivista di Diritto Sportivo del Coni*, 2019.

A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977.

A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Rivista di Diritto sportivo*, 1979.

A. TORRENTE E P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Milano, 2019, p. 4

A.E. CAMMARATA, *Formalismo e sapere giuridico*, in ed. Cappelli, Bologna, 1963.

C. DORDI, *Le federazioni sportive internazionali*, in *Diritto internazionale dello sport*, Torino, 2005.

C. FURNO, *Note critiche in tema di giuochi, scommesse ed arbitraggi sportivi*, *Rivista italiana di diritto processuale civile*, 1952.

C. G. IZZO, *Le società sportive professionistiche*, in *Il diritto dello sport*, Milano, 2007.

E. LUBRANO, capitolo XIV, *Ordinamento sportivo e giustizia statale*, dal testo *“Lo sport e il diritto”*, AA.VV., Jovene, Napoli, ed. 2004.

- *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, primo capitolo del testo *“Diritto dello sport”*, di AA.VV. Giuffrè, Milano, 2008.

- *La Corte Costituzione n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, Milano, 2011.

- *Il diritto allo sport come diritto fondamentale in prospettiva anche costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, fascicolo 2/2020, maggio 2020.

- *La giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo in materia disciplinare sportiva: la Corte costituzionale (n. 160/2019) “spreca” un’occasione per la riaffermazione dell’effettività e della pienezza della tutela e della giurisdizione*, in *Federalism.it*, Roma, dicembre 2019.

F. CARNELUTTI, *Figura giuridica dell’arbitro sportivo* Rivisita di diritto processuale civile, 1953.

F. MODUGNO, *Legge – ordinamento giuridico- pluralità degli ordinamenti*, Milano, 1985.

G. LIOTTA - L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, Milano, 2013.

G. MERONE, *Lo sport nel diritto dell’unione europea*, in *Il diritto dello sport*, Torino, 2007.

G. VALERIO, M. CLAYSETT, P. VALERIO, *Terzo tempo, fair play*, Napoli, 2015.

H. KELSEN, *Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*, Wien, 1934; trad. it. *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, a cura di R. Treves, Einaudi, Torino 1967.

L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell’ordinamento giuridico*, 1999.

M. FRASCARELLI, *Società e associazioni sportive dilettantistiche*, Milano, 2007.

M. GRASSANI, *Il nuovo statuto FIGC tra passato e futuro*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2007.

M.F. SERRA, *L'autonomia sportiva ai tempi dell'emergenza sanitaria da Covid19*, in *NOMOS- Le attualità del diritto*, 2020.

M. F. SERRA, *Sport di fine anno: il cerchio di chiude (male) attorno a un settore di nuovo stremato*, in *NOMOS - Le attualità nel diritto*, 2021.

M. PITTALIS, *L'attuazione della legge delega 8 agosto 2019, n. 86 in tema di ordinamento sportivo, professioni sportive e semplificazione*, ne *Il Corriere Giuridico*, 6/2021.

M. RUOTOLO, *Giustizia sportiva e Costituzione*, in *Rivista diritto sportivo*, 1998.

M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949.

M. SANINO - F. VERDI, *Il diritto sportivo*, 2008.

M. SANINO, *Giustizia Sportiva*, Milano, 2016.

M. TORTORA – G. GUARINO, *I soggetti dell'ordinamento sportivo*, in *Il diritto dello sport*, Milano, 2007.

N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, 1993, a cura di Giappichelli, Torino, 2009.

P. D'ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, in rivista Federalismi.it, Roma: Associazione Osservatorio sul Federalismo e i processi di governo, 2019.

P. DI SALVATORE, *Nuovi saggi di diritto sportivo*, Roma, 2017.

P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Roma – Bari, 2004.

P. SANDULLI, *Costituzione e Sport*, in Rivista di diritto ed economia dello Sport, Milano, 2018.

R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007.

R. SAPIENZA, *Il Comitato internazionale olimpico*, in *Diritto internazionale dello sport*, Torino, 2005.

R.M. PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007.

S. BASTION – B. NASCIMBENE, *Lo sport e il diritto comunitario*, in *Diritto internazionale dello sport*, Milano, 2005.

S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1977.

T. GROPPI - A. SIMONCINI, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, Torino, 2013.

T. E. FROSINI, *Perplessità sull'applicazione ai processi in corso*, in Guida al Diritto n.34/2003.

V. BALDINI, *Emergenza costituzionale e Costituzione dell'emergenza. Brevi riflessioni (e parziali) di teoria del diritto*, in Dirittifondamentali.it, fascicolo 1/2020, marzo 2020.

V. BALDINI, *Lo Stato costituzionale di diritto all'epoca del coronavirus*, in Dirittifondamentali.it, fascicolo 1/2020, marzo 2020.

W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, ristampa, 1964.

Siti internet consultati

www.altalex.com/documents/news/2020/11/09/limitazioni-per-le-tre-aree-di-rischio-chiarimenti-del-viminale

www.coni.it

www.coni.it/images/rivistadirittosportivo/dottrina

www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do

www.europa.eu/european-union/law/find-case-law_it

www.governo.it

www.guidaolimpiadi.it

www.ilmerito.org/9-in-pratica/457-la-justizia-e-l-ordinamento-dello-sport-alla-luce-degli-eventi-dell-estate-del-2018-e-della-legge-di-bilancio-per-il-2019-di-sergio-fidenza

www.ilnuovodiritto.it/osservazioni-alla-sentenza-della-corte-costituzionale-n-49-del-16-02-2011/

www.IusOnDemand.com

www.lab24.ilsole24ore.com/storia-coronavirus/

www.mondi.it/almanacco

www.regione.campania.it/assets/documents/ord-n-15-13-03-2020-1.pdf

www.salvisjuribus.it/fermare-lo-sport-concretizza-una-lesione-dei-diritti-fondamentali/

www.sport.governo.it/it/emergenza-covid-19/faq/

www.sport.governo.it/it/emergenza-covid-19/normativa-di-riferimento/nazionale/

www.studiolubrano.it/Articolo%20legge%20n.%20280_2003.pdf

www.temi.camera.it/leg18/temi/le-misure-adottate-a-seguito-dell-emergenza-coronavirus-covid-19-nell-ambito-dello-sport.html

www.temi.camera.it/leg18/temi/le-misure-adottate-a-seguito-dell-emergenza-coronavirus-covid-19-nell-ambito-dello-sport.html

www.treccani.it