



## **Introduzione**

Il diritto sportivo è una materia in divenire. Con quest'elaborato si intende affrontare il rapporto tra le federazioni sportive nazionali (formalmente enti di diritto privato) e l'ordinamento statale.

Le federazioni si inseriscono nell'ambito di un ordinamento settoriale (quello sportivo) che è riconosciuto dallo Stato (art. 117 Cost.), ma deve comunque fare riferimento all'ordinamento generale, stante la rilevanza sociale dello sport in Italia e gli interessi economici che dipendono da esso.

Il legislatore statale con la promulgazione della Legge 280 del 2003 ha dato piena legittimità al concetto di autonomia dell'ordinamento sportivo, facendo propri orientamenti già consolidati da decenni in dottrina e giurisprudenza; tuttavia alcune sentenze successive hanno però disatteso la buona volontà del legislatore, riaprendo il dibattito tra gli esperti del settore.

La dottrina e la giurisprudenza si sono sempre confrontate serratamente circa l'autonomia dell'ordinamento sportivo e la presunta supremazia dell'ordinamento statale su quest'ultimo.

I pochi interventi statali in materia sportiva, per altro distanti l'uno dall'altro, hanno lasciato ampio margine d'azione alla giurisprudenza, fino alla "codificazione" avvenuta con la L. 280/2003.

La nascita e lo sviluppo delle federazioni sportive (più in generale della pratica sportiva nel nostro Paese) si accompagna all'evoluzione degli istituti giuridici sia endofederali che statali.

Gli stessi praticanti hanno sentito il bisogno consociarsi e, quindi, di dare vita ad associazioni (le federazioni e le proprie articolazioni interne) per darsi delle regole che gli aderenti devono rispettare.

Santi Romano individuò tre requisiti necessari affinché si possa configurare la



sussistenza di un ordinamento giuridico. Questi sono: a) la società, ossia l'insieme dei soggetti; b) l'ordine sociale, ossia il sistema delle strutture entro cui i soggetti membri della società si muovono; c) la normazione, ossia il complesso delle regole organizzative.

I primi due elementi concorrono alla produzione del terzo, con la conseguenza che il concetto di ordinamento giuridico viene a coincidere con il concetto di società, sovrapponendosi ad esso (*"ubi societas, ibi ius"*). Vista questa dipendenza funzionale tra momento sociale e momento normativo, "ogni ordinamento giuridico è perciò un'istituzione e, viceversa, ogni istituzione è un ordinamento giuridico".

Applicando queste riflessioni al mondo sportivo, emerge subito come, con la nascita del CIO, si crei per la prima volta un gruppo organizzato che, in nome di una volontà comune, cioè l'organizzazione dei Giochi Olimpici, emana, per mezzo della Carta Olimpica, le proprie regole. Sono quindi presenti: la volontà comune di un certo numero di soggetti, l'organizzazione e la normazione che tutti insieme concorrono a formare i tre caratteri costituenti l'ordinamento giuridico secondo S. Romano.

L'ordinamento sportivo si configura, quindi, come "diritto dei privati", secondo la ricostruzione dogmatica di Walter Cesarini Sforza che, per primo, riconobbe piena dignità al movimento sportivo. L'autonormazione e l'istituzione di organi di giustizia interni per la risoluzione delle questioni tecniche e disciplinari garantiscono, secondo Cesarini Sforza, l'indipendenza dello sport dall'ordinamento generale.

Le pur generose posizioni dottrinali e l'idea decoubertiana di dare allo sport valore pedagogico, oltre che contenitore di valori ed etica, va a scontrarsi con quella che è la realtà del "professionismo sportivo" e degli interessi economici ad esso collegati.



Come si leggerà in tutti i capitoli di quest'opera, l'aspetto economico è stato sempre la causa principale dell'ingerenza dello Stato nelle faccende sportive.

Senza la pretesa di voler essere esaustivi, né di dirimere definitivamente l'ampio e profondo dibattito che avvolge il settore sportivo, in quest'elaborato, attraverso l'analisi degli eventi nel corso dei decenni, si affronta il rapporto tra i due ordinamenti.

La monografia è composta da tre capitoli.

Nel primo si affrontano, *in primis*, i riferimenti costituzionali, per poi passare alla legge che ha istituito il CONI e le successive modificazioni, che regola anche i rapporti tra l'ente in parola e le federazioni. Inoltre si affronteranno la L.91/1981 (legge sul professionismo sportivo) e la prefata L. 280/2003 che disciplina l'autonomia dell'ordinamento sportivo.

E' inevitabile analizzare anche l'influenza del diritto comunitario, in particolare la giurisprudenza seguente le sentenze Walrave, Donà e, soprattutto, la celeberrima "sentenza Bosman". Nell'ultimo paragrafo si tratterà del CONI e la sua organizzazione.

Il secondo capitolo è riservato esplicitamente alle federazioni sportive, delle quali si analizzeranno la natura giuridica a seguito del Decreto Melandri del 1999 che ha enunciato la personalità giuridica di diritto privato, la quale ha creato non pochi problemi d'interpretazione a fronte del legame con il CONI (ente pubblico) ed i rapporti inevitabili con il sistema statale. Si illustreranno i precetti stabiliti dal CONI per il riconoscimento e la struttura delle federazioni, oltre ai principi amministrativi in relazione all'attività pubblicistica esercitata da queste ultime.

Nel terzo paragrafo si approfondirà l'organizzazione ed articolazione della Federcalcio, in quanto federazione più rinomata ed importante come numero di praticanti e dal punto di vista economico.

L'ultimo paragrafo riguarda i soggetti che agiscono nell'ambito sportivo



segnatamente: gli atleti, i dirigenti sia federali che di società, gli arbitri e gli ufficiali di gara (in particolare lo status, o meno, di pubblico ufficiale) e le società ed associazioni sportive.

Infine l'ultimo capitolo è riservato alla giustizia sportiva. Dopo una disamina delle tipologie di giustizia e dell'istituto del “vincolo di giustizia”, si analizzerà il nuovo Codice di Giustizia sportiva a seguito della riforma del 2014. In conclusione si affronteranno gli effetti della Legge 280/2003 ed alcune sentenze applicative ed interpretative della legge in parola pronunciate dai massimi organi giurisdizionali dello Stato, che hanno posto di nuovo in discussione l'autonomia dell'ordinamento sportivo, culminate nella celebre sentenza 49/2011 della Corte Costituzionale.

5 Gennaio 2017



## CAPITOLO I

### L'ORDINAMENTO SPORTIVO

**SOMMARIO:** 1. L'ordinamento sportivo in generale; 2. L'influenza del diritto comunitario nello sport; 3. L'autonomia dell'ordinamento sportivo (Legge 280/2003); 4. Il CONI e la sua organizzazione



## 1. L'ordinamento sportivo in generale

L'ordinamento sportivo è menzionato nell'art. 117 della nostra Costituzione<sup>1</sup> tra l'elenco delle materie di potestà legislativa concorrente Stato-Regioni.

L'introduzione effettuata dal legislatore statale ha riconosciuto a pieno titolo la peculiarità e la specificità dell'ordinamento in parola, spegnendo l'acceso dibattito dottrinale che si è trascinato per molti decenni e che ha visto contrapporsi autorevoli studiosi.

Tale indicazione deve essere intesa, grazie anche ad alcuni opportuni chiarimenti della Corte Costituzionale, senza andare ad invadere la sfera riservata alle istituzioni sportive (CONI, Federazioni Sportive Nazionali e Discipline Associate) di regolamentazione delle attività sportive agonistiche.

L'organizzazione dell'ordinamento sportivo si pone nei confronti dell'ordinamento statale come **ordinamento giuridico settoriale** perché caratterizzato, nel suo complesso, da un'autonomia giuridica che consente di perseguire interessi di tipo collettivo, propri della generalità dei soggetti che vi aderiscono.

Secondo il “principio della pluralità degli ordinamenti giuridici”, ogni associazione che possieda i caratteri della plurisoggettività (composta da soggetti aderenti o affiliati), dell'organizzazione (poiché governata da propri organi interni in merito ad aspetti normativi, esecutivi e giurisdizionali) e della normazione (capacità di emanare norme interne) è definibile come “Istituzione” o “Ordinamento giuridico”<sup>2</sup>.

La Costituzione sancisce e riconosce la pratica sportiva in forma individuale o associativa nell'art. 2: *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua*

---

1

Modifica effettuata a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, L. Cost 3/2001

2 M. SANINO; F. VERDE, *Il diritto sportivo*, Cedam, 2015, p.9



*personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*"; nell'art. 18 co. 1: *"I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale"*; nell'art. 32 (tutela della salute), oltreché, in ottica del professionismo sportivo, quello del diritto al lavoro (artt. 4 e 35 Cost.).

Assodato il concetto di ordinamento sportivo tuttavia, al fine di assicurare un ordinato svolgimento dell'attività sportiva, è necessario ricondurre la pluralità degli ordinamenti giuridici ad un sistema unitario ed armonico nel quale lo Stato, quale unica istituzione portatrice di interessi generali, rispetto agli interessi settoriali ed individuali perseguiti dalle altre Istituzioni, assuma una posizione di assoluta preminenza.

Da qui la nascita del **Comitato Olimpico Nazionale Italiano** (di seguito solo CONI) a sua volta affiliato al superiore **Comitato Olimpico Internazionale** (di seguito solo CIO).

Il primo intervento statale in materia sportiva risale, per l'appunto, alla legge istitutiva del CONI (**L. 426 del 1942**), con la quale il regime fascista ha reso il CONI (già ente di diritto privato), in ente di diritto pubblico per l'interesse collettivo alla tutela ed allo sviluppo della pratica sportiva. Tale orientamento è stato confermato con il **D. Lgs. 242/1999** (Riordino del CONI cd. "Decreto Melandri")<sup>3</sup> e, successivamente, anche dal **"Decreto Pescante"** (D. Lgs. 15/2004).

Ad avviso dello scrivente la natura pubblica del CONI desta perplessità, alla luce del fatto che esso è la *"confederazione delle Federazioni sportive nazionali (FSN) e delle Discipline sportive associate (DSA)"*<sup>4</sup>, cioè enti di diritto privato.

Il legislatore però, nella premessa al D.Lgs. 242 cit., ha ritenuto necessaria la

<sup>3</sup> Art. 1 comma 1: *"Il Comitato Olimpico Nazionale Italiano, di seguito denominato C.O.N.I., ha personalità giuridica di diritto pubblico.... omissis...."*

<sup>4</sup> Art. 1 comma 1 dello Statuto del CONI



personalità giuridica di diritto pubblico del CONI *“al fine di un migliore e più razionale svolgimento delle funzioni dell'ente”*.

A sostegno della tesi pubblicistica del CONI bisogna doverosamente riportare che il Decreto Melandri prima, e le successive modificazioni poi, hanno concesso rappresentanza nei consessi dell'organismo in parola, per la prima volta, anche agli atleti, i tecnici, gli Enti di promozione sportiva e le associazioni benemerite, abbracciando, quindi, tutto l'alveo delle associazioni e categorie che svolgono sport.

Ogni ordinamento sportivo nazionale è affiliato al relativo ordinamento sportivo internazionale (il CONI è affiliato al CIO e, a sua volta, ogni federazione sportiva nazionale è affiliata alla federazione internazionale di appartenenza), alle cui direttive è costretto a conformarsi.

Ne consegue che l'ordinamento sportivo nazionale svolge la propria attività facendo riferimento sia alle norme internazionali sportive, sia alle norme generali dello Stato di appartenenza<sup>5</sup>.

Già prima del riordino del CONI del 1999 un primo importante aggiornamento ed adeguamento delle norme di diritto sportivo italiano, (ferme per lo più alla regolamentazione di epoca fascista) è stata la Legge 91 del 1981<sup>6</sup>, che è intervenuta in materia di sport professionistico in Italia.

La vecchia formulazione dell'art. 25 dello Statuto del CONI prevedeva che: *“le società e le associazioni sportive non devono avere fine di lucro”*.

Con il boom economico a partire dagli anni sessanta del secolo scorso, e

---

5 Consiglio di Stato, sez. VI, 13.5.2010, n. 2946: *“Il CONI, in quanto ente strumentale per il raggiungimento dei fini che rientrano negli interessi generali dell'ordinamento giuridico statale, non può agire ponendosi in contrasto con lo stesso ma solo entro la sfera delle potestà riconosciutegli, con la conseguenza che gli atti che tale ente o le varie federazioni che ne costituiscono gli organi, emanino nell'esercizio della potestà amministrativa, avendo natura di regolamenti interni ed una sfera d'efficacia limitata alle materie che rientrano nell'ordinamento sportivo, non possono disciplinare i rapporti intersoggettivi eccedenti quelle materie né vincolare soggetti estranei all'ordinamento sportivo, come, nella specie, il curatore del fallimento di società sportiva”*.

6 Legge 23 marzo 1981 n. 91 recante *“Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti”*, pubblicata in G.U. del 27 marzo 1981 n. 86



l'ingresso di atleti stranieri nei campionati nazionali, questa disposizione, soprattutto per quanto riguardava il campionato di calcio di Serie A, era inadeguata ed anacronistica.

Il cambiamento in ambito gestionale è stato determinato da due fattori: uno, di carattere economico, legato alla necessità di sempre nuovi e maggiori introiti per far fronte alle necessità di spesa (prima fra tutte la comparsa dell'atleta-professionista in luogo del praticante-associato), comportando l'apertura del club al mercato, non essendo più sufficienti i contributi degli associati; l'altro di carattere organizzativo che ha spinto alla creazione di un modello gestionale ispirato alle società di capitali più che all'associazione non riconosciuta, la quale non offriva garanzie né ai creditori né agli associati.

La **Federazione Italiana Giuoco Calcio** (di seguito solo FIGC) con una delibera del 1966 promosse lo scioglimento delle associazioni sportive fino ad allora operative, con conseguente conversione in società per azioni. Quest'operazione fu favorita anche dall'intervento del Ministero del Turismo e dello Spettacolo, il quale condizionò l'erogazione di un mutuo ad interesse agevolato, atteso dai club per cercare di sanare il deficit ingente accumulato negli anni, alla trasformazione in società per azioni. Con il riconoscimento delle società di capitali il lucro oggettivo è accettato e regolamentato.

Con la L. 91/1981 per la prima volta in Italia si è delineata in maniera chiara la figura del **lavoratore sportivo professionista**<sup>7</sup>, che è equiparato ad un lavoratore subordinato.

Parimenti la legge in parola (novellata dalla L. 586/1996) prevedeva l'abolizione

---

7 Nel Capo Primo della legge 91/1981 viene introdotta e definita la figura dello sportivo professionista. L'articolo 2 afferma che *“ai fini dell'applicazione della presente legge, sono professionisti gli atleti, gli allenatori, i direttori tecnici-sportivi ed i preparatori atletici, che esercitano l'attività sportiva a titolo oneroso con carattere di continuità nell'ambito delle discipline regolamentate dal CONI e che conseguono la qualificazione dalle Federazioni Sportive Nazionali, secondo le norme emanate dalle federazioni stesse, con l'osservanza delle direttive stabilite dal CONI per la distinzione dell'attività dilettantistica da quella professionistica”*.



definitiva del cd. “**vincolo sportivo**”.

L'eliminazione del vincolo, unitamente agli effetti della cd. “**sentenza Bosman**” (abolizione del parametro) aveva creato un vero e proprio vulnus nelle società sportive professionistiche. Se da un lato è apprezzabile l'intervento del legislatore a favore della tutela dei diritti individuali e di promozione sociale, è pur vero che le società non potevano più iscrivere a bilancio il “patrimonio giocatori”.

La Corte di Giustizia della CE dichiarando con la sentenza Bosman (1995) l'illegittimità dell'indennizzo previsto per l'ingaggio di un calciatore a fine contratto, ha prodotto effetti anche dal punto di vista tributario.

A soccorso del sistema sportivo è intervenuto il Governo con il Decreto Legge n. 485 del 20 settembre 1996, poi convertito dalla **Legge 586/1996** con le seguenti innovazioni: all'art. 6 (indennità di preparazione)<sup>8</sup>, all'art.15 (trattamento Iva), e l'art. 16 (ammortamento delle perdite).

Al momento in cui si scrive l'eliminazione del vincolo è ancora incompiuta nel settore dilettantistico. La *ratio* della L. 91/1981 si basa sull'assunto che la pratica sportiva deve essere libera. Nel dilettantismo la permanenza del vincolo ha destato numerose polemiche tra le associazioni degli atleti (che chiedono l'abolizione definitiva) e le istituzioni federali (che vogliono continuare a mantenerlo per tutelare economicamente le società affiliate).

La dottrina si è divisa in materia. Un filone ritiene che i poteri di diritto privato attribuiti alle Federazioni dalla Legge Melandri consentono alle stesse di avere autonomia regolamentare pertanto, con la sottoscrizione del tesseramento, l'atleta accetta di sottostare alle disposizioni federali come conseguenza dell'effetto

---

8 Art. 99 co. 1 delle NOIF della FIGC: “*A seguito della stipula da parte del calciatore “non professionista” del primo contratto da “professionista”, la società che ne acquisisce il diritto alle prestazioni è tenuta a corrispondere alla società, per la quale era tesserato il calciatore, un premio di preparazione e formazione tecnica determinato secondo l'allegata Tabella “B”, che costituisce parte integrante del presente articolo. L'imposto di tale premio è certificato dalla Commissione Premi, di cui all'art. 96 delle NOIF, su richiesta della Società, associata alla L.N.D., titolare del precedente tesseramento*”.



negoziale del tesseramento.

L'altro filone, invece, ritiene che il vincolo sia contrario alle norme di diritto imperativo, in quanto costituirebbe una violazione dei principi elementari dell'ordinamento liberale e della libertà di associazione (art. 18 Cost, art. 24 c.c. ed art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali).

Bisogna riportare che alcune Federazioni hanno apportato una drastica riduzione ai limiti temporali del vincolo. La Federcalcio, ad esempio, ha fissato il limite del vincolo dei calciatori dilettanti al compimento 25° anno d'età<sup>9</sup> (cd. “svincolo per decadenza”) e prevede anche l'istituto dello “svincolo per accordo”<sup>10</sup>.

La diatriba circa il mantenimento del vincolo sportivo è lungi dall'essere risolta a breve termine. Alle pur legittime richieste degli atleti si contrappongono gli interessi e la sopravvivenza economica delle società sportive dilettanti che, senza il vincolo, perderebbero una parte importante del loro sostentamento.

In conclusione, dopo l'analisi delle più importanti fonti normative di diritto interno, si può affermare che l'ordinamento sportivo gode di autonomia ma, al contempo, è comunque influenzato e deve sottostare al diritto ordinario almeno per i temi di rilevanza pubblicistica (tutela della salute, contratto di lavoro ecc.).

---

9 Art. 32 bis co. 1 delle NOIF della FIGC: *“I calciatori che, entro il termine della stagione sportiva in corso, abbiano anagraficamente compiuto ovvero compiranno il 25° anno di età, possono richiedere ai Comitati ed alle Divisioni di appartenenza, con le modalità specificate nel punto successivo, lo svincolo per decadenza del tesseramento, fatta salva la previsione di cui al punto 7 del successivo.”*

10 Art. 108 co. 1 delle NOIF della FIGC: *“Le Società possono convenire con calciatori “non professionisti” e “giovani dilettanti” accordi per il loro svincolo da depositare, a pena di nullità, presso i competenti Comitati e Divisioni della L.N.D. entro venti giorni dalla stipulazione.”*