

Riccardo De Napoli

Università Ca' Foscari di Venezia

**LA GIUSTIZIA STATALE NELLO SPORT
VERSO UN NUOVO INTERVENTO PUBBLICO
NELL'ECONOMIA SPORTIVA**

INTRODUZIONE	7
I – L’INQUADRAMENTO TEORICO DELLA GIUSTIZIA STATALE NELLO SPORT. DALLE TEORIE PLURALISTICHE AI SISTEMI GIURIDICI TRANSNAZIONALI	11
1. Verso una nuova nozione di giustizia sportiva. Il passaggio dalla prospettiva dell’autonomia dell’ordinamento sportivo a quella dell’intervento pubblico dello Stato nello sport al fine di fornire una tutela adeguata ai consociati.....	11
1.1. La nozione “classica” di giustizia sportiva. Un concetto esclusivamente rivolto ai profili di tutela dell’autonomia dell’organizzazione sportiva.....	15
1.2. La giustizia statale nello sport. Le esigenze di una ricostruzione che parta dall’individuazione dei profili pubblicistici nell’ambito dell’esercizio della giustizia sportiva	20
2. 2. L’individuazione degli elementi essenziali degli atti di giustizia statale nello sport attraverso le principali ricostruzioni teoriche. Competenza, causa e funzione	23
2.1. La competenza e la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici. La necessità di un intervento pubblico nella zona intermedia, nella quale la normazione statale e quella sportiva entrano in contatto	25
2.2. La ricostruzione dal punto di vista del diritto amministrativo. La riconduzione dell’attività delle organizzazioni sportive al diritto pubblico	32
2.3. La ricostruzione dal punto di vista dei sistemi giuridici transnazionali. Lo sport quale sistema amministrativo globale e i meccanismi di legittimazione istituzionale.....	39
3. Gli atti di giustizia statale nello sport quale modello di intervento pubblico. Prospettive ricostruttive	44
II – IL PANORAMA GIURIDICO ITALIANO. L’EMERSIONE DELLA GIUSTIZIA STATALE NELLO SPORT	48
1. L’evoluzione storica: la nascita della giustizia statale nello sport attraverso un’analisi dei rapporti tra autonomia dell’ordinamento sportivo e giustizia (statale) nel quadro normativo e giurisprudenziale.....	48
1.1. Profili precettivi della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici: dal preteso difetto assoluto di giuridicità all’autonomia dell’ordinamento sportivo	49

1.2. L'evoluzione dei principali interventi normativi: l'erosione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo.....	57
1.3. Il quadro della giurisprudenza. Gli interventi dei giudici hanno "creato" una vera e propria giustizia statale nello sport.....	63
2. L'assetto delle istituzioni sportive italiane	69
2.1. La natura giuridica del C.O.N.I.: un ente pubblico associativo.....	71
2.2. La natura giuridica delle Federazioni sportive: soggetti privati delegatari di pubbliche funzioni e organismi di diritto pubblico.....	78
3. Il "machiavellico" stato dell'arte in relazione al c.d. "riparto di competenze" giurisprudenziale: la sindacabilità degli atti delle istituzioni sportive di fronte al giudice (statale)	85
3.1. Gli atti privi di tutela giurisdizionale. Le sanzioni disciplinari irrilevanti e il corretto svolgimento delle attività sportive agonistiche (c.d. ambito tecnico).....	88
3.2. Gli atti sindacabili di fronte al giudice amministrativo	92
3.3. Segue: gli atti a tutela esclusivamente risarcitoria. Le sanzioni disciplinari rilevanti	92
3.4. Segue: gli atti pienamente sindacabili subordinati alla pregiudiziale sportiva. L'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche.....	96
3.5. Segue: gli atti pienamente sindacabili svincolati dalla pregiudiziale sportiva. L'ammissione o esclusione dalle competizioni professionistiche.....	98
3.6. Gli atti sindacabili di fronte al giudice ordinario	100
4. Riflessioni conclusive sulla giustizia sportiva italiana. Il quadro dell'intervento pubblico in relazione ai suoi fini, alle sue caratteristiche ed al suo rapporto con l'autonomia dell'ordinamento sportivo	101
4.1. Gli interessi pubblici connessi all'intervento dello Stato in ambito di giustizia sportiva	102
4.2. Competenza, causa e funzione dell'intervento pubblico dello Stato italiano in ambito di giustizia sportiva.....	105
 III – UNO STUDIO COMPARATO DEI MODELLI STRANIERI. LA GIUSTIZIA SPORTIVA NEI PAESI OCCIDENTALI	108
1. Le chiavi di lettura dello studio comparato dei profili di intervento pubblico degli Stati nello sport: la lex sportiva e l'autonomia delle istituzioni di gestione delle competizioni	108
2. Regolazione normativa e intervento pubblico. Il quadro delle leggi sullo sport	113
2.1. Una premessa comune: la giuridificazione dello sport come risultato della crescita della sua rilevanza economica. Le nozioni di "interventismo" in senso stretto e "interventismo" in senso lato.....	114

2.2. I paesi “interventisti in senso stretto”. Dalla pubblicizzazione dell’organizzazione alla creazione di un sistema separato di intervento pubblico	117
2.3. I paesi “non interventisti” o “interventisti in senso lato”. I riflessi indiretti dell’attività sportiva	123
2.4. Il quadro italiano alla luce dei casi stranieri considerati.....	126
2.5. Profili conclusivi. L’assenza di una vera e propria categoria “non interventista”	129
3. La risoluzione delle controversie sportive. Analisi dei modelli di giustizia sportiva stranieri.....	130
3.1. I modelli pubblicistici. Dalla rilevanza amministrativa degli atti delle istituzioni sportive alla creazione di enti pubblici paralleli	132
3.2. I modelli privatistici. L’arbitrato sportivo e la sua controversa natura obbligatoria	136
3.3. Il quadro della sindacabilità degli atti di giustizia sportiva. L’assenza di qualsiasi limitazione espressa e la conseguente unicità del modello italiano.....	139
4. La lex sportiva e l’autonomia delle istituzioni di gestione delle competizioni alla prova degli ordinamenti nazionali: le comuni difficoltà di individuare un modello di bilanciamento equilibrato	142
IV – SERVIZI PUBBLICI, CONCESSIONI E MERCATO. LE EVOLUZIONI DEL CONCETTO DI SERVIZIO PUBBLICO E LA LORO RILEVANZA PER IL SETTORE SPORTIVO	145
1. Le evoluzioni recenti in ambito di servizio pubblico quale spunto riflessivo per l’individuazione di un nuovo modello di gestione del settore sportivo.....	145
2. La nozione moderna di servizio pubblico e le spinte del diritto europeo verso un’apertura alla tutela della concorrenza.....	148
2.1. Il servizio pubblico tra concezione oggettiva e soggettiva: il superamento della dicotomia attraverso i requisiti della doverosità e della connessione con i pubblici poteri.....	151
2.2. I rapporti tra funzione amministrativa e servizio pubblico: il coordinamento degli aspetti privatistici e pubblicistici nell’esercizio dell’attività amministrativa.....	152
2.3. La disciplina nazionale dei servizi pubblici orientata dal diritto europeo: natura economica o non economica del servizio di interesse generale.....	154
2.4. (Segue): l’evoluzione della concessione del servizio pubblico. Da delega di poteri pubblici a contratto pubblico subordinato alla procedura concorsuale.....	157
3. La riconduzione della gestione e regolamentazione dello sport all’interno della nozione di servizio pubblico	160

3.1. La qualificazione della gestione delle competizioni sportive e della garanzia della regolarità in termini di servizio pubblico.....	161
3.2. Le caratteristiche del servizio pubblico sportivo. La distinzione tra intervento pubblico in materia di gestione ed organizzazione delle competizioni e quello di esercizio della giustizia sportiva	164
3.3. (Segue). S.I.G. e S.I.E.G. in ambito sportivo	165
3.4. (Segue). La compresenza di aspetti di regolazione amministrativa e di servizio pubblico nell'ambito della gestione delle competizioni sportive.....	167

V – UNA NUOVA GIUSTIZIA STATALE NELLO SPORT. I

MODELLI DI INTERVENTO PUBBLICO NELL'ECONOMIA SPORTIVA
.....170

1. I punti di partenza per l'elaborazione di un nuovo modello di giustizia sportiva sulla base dell'analisi comparatistica dei sistemi considerati.....170

1.1. Autonomia dell'ordinamento sportivo e sindacato giurisdizionale pieno degli atti delle organizzazioni sportive. Profili di compatibilità sulla base della comparazione con le esperienze straniere.....	172
1.2. L'individuazione dei problemi che causano la mancanza di un pieno funzionamento della giustizia sportiva: le istituzioni nazionali e internazionali si trovano in una situazione di monopolio (quanto meno fattuale)	176
1.3. Le criticità dei modelli vigenti dal punto di vista dei profili costituzionali coinvolti: quando lo sport assume la consistenza di mercato non si riescono a tutelare le esigenze economiche connesse al settore	180

2. La disciplina della tutela della concorrenza quale chiave di volta per la regolazione del mondo sportivo. I riflessi del diritto comunitario nel settore dello sport.....185

2.1. La giurisprudenza nazionale in tema di organismi di diritto pubblico: l'esigenza di applicare i canoni della tutela della concorrenza all'attività contrattualistica delle istituzioni sportive.....	187
2.2. La giurisprudenza comunitaria in tema di sindacato della regola puramente sportiva: i profili di rilevanza della sentenza Meca Medina Majcen e dei Wouters criteria.....	190
2.3. Le conclusioni: l'esigenza di individuare un modello che rispetti la normativa sulla concorrenza nei settori in cui lo sport è diventato un mercato economicamente rilevante.....	194

3. Le due modalità di intervento pubblico nell'economia in ambito di giustizia sportiva: la "giustizia statale nello sport" e la gestione delle competizioni sportive in chiave di mercato 196

3.1. L'intervento pubblico mediante "giustizia statale nello sport". Funzione amministrativa e servizio di interesse generale finalizzata alla garanzia di una piena ed effettiva concorrenza	198
---	-----

3.2. L'intervento pubblico in relazione alla gestione ed organizzazione delle competizioni sportive: la natura economica del servizio sportivo.....	201
3.3. (Segue): il rapporto di concessione del servizio di gestione delle competizioni sportive e la concorrenza “per il mercato”	203
3.4. L'auspicato nuovo modello di giustizia sportiva sulla base dell'applicazione dei principi europei e nazionali in tema di servizio pubblico. Le similitudini tra il settore sportivo ed i settori speciali dei contratti pubblici: l'esigenza di garantire una concorrenza “per il mercato”	209

4. La “legittimità sportiva” del nuovo modello di giustizia: profili di compatibilità tra l'intervento pubblico nell'economia e l'autonomia dello sport così come “pretesa” dalle istituzioni sportive internazionali212

4.1. Il pieno rispetto dell'autonomia del settore sportivo sulla base del nuovo modello di organizzazione e gestione delle competizioni.....	213
4.2. Il sindacato pieno degli atti di giustizia delle istituzioni sportive: la sua compatibilità con l'autonomia dello sport e con il vigente ordinamento italiano.....	215
4.3. Le conclusioni sulla giustizia statale nello sport: competenza, causa e funzione del modello adottato	219

CONCLUSIONE 221

BIBLIOGRAFIA 225

Introduzione

La giustizia sportiva è un settore giuridico dai contorni sfumati, complice la presenza di una molteplicità di elementi di complicazione strutturale. In particolare, convivono – e, spesso, neanche troppo pacificamente – soggetti privati transnazionali, enti pubblici nazionali e associazioni private nazionali, nel tentativo di garantire il corretto funzionamento delle competizioni sportive. Questi soggetti hanno realizzato un sistema di risoluzione delle controversie parallelo al potere giurisdizionale dei singoli Stati sovrani: è proprio questo insieme di strutture “para-giurisdizionali” che è stato definito quale sistema di giustizia sportiva.

All’interno di questo sistema di giustizia si sono progressivamente e storicamente insinuati i poteri dei singoli Stati, determinando una commistione tra pubblico e privato che ha comportato un difficilissimo inquadramento sistematico del settore.

Il presente elaborato, conseguentemente – alla luce della presenza di forti indici pubblicistici – assume l’obiettivo di analizzare lo stato dell’arte della giustizia sportiva ribaltando il punto di vista ricostruttivo classico: tradizionalmente, infatti, si è intesa, quale giustizia sportiva, l’insieme dei sistemi di risoluzione delle controversie realizzati dai soggetti sportivi; si prenderà, invece, a riferimento un concetto nuovo, la “giustizia statale nello sport”, intesa quale insieme di funzioni pubbliche esercitate dallo Stato in questo settore. In altre parole, si tratta del medesimo fenomeno analizzato, però, non dal punto di vista dell’organizzazione sportiva, ma da quello dell’organizzazione statale.

Attraverso le ricostruzioni dogmatiche classiche in tema di sport – la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, le ricostruzioni dal punto di vista del diritto amministrativo e quelle dal punto di vista dei sistemi giuridici transnazionali – si cercheranno di individuare le caratteristiche principali della “giustizia statale nello sport”: la competenza indefettibilmente statale; la causa quale interesse

pubblico alla regolarità delle competizioni; la funzione quale garanzia del coordinamento con le istituzioni sportive transnazionali.

Una volta individuata questa nuova prospettiva, i capitoli successivi della ricostruzione saranno incentrati sull'analisi del quadro normativo dei sistemi di giustizia sportiva in Italia e all'estero: lo scopo è quello di individuare l'eventuale presenza della "giustizia statale nello sport" e le sue caratteristiche positive.

Dal punto di vista dell'ordinamento italiano, si individuerà la stabile presenza di pubblici poteri in seno all'esercizio della giustizia sportiva: mentre, da un lato, la dottrina classica e le istituzioni sportive hanno cercato di mantenere in uno stato di "irrilevanza giuridica" lo sport, dall'altro lato il legislatore e, soprattutto, la giurisprudenza hanno smantellato questo sistema, attribuendo valore pubblicistico agli atti delle istituzioni sportive. Il sistema che è scaturito da questa dialettica, tuttavia, presenta notevoli problemi in ordine alla tutela delle posizioni giuridiche dei consociati: di avrà modo di evidenziare la presenza di un "machiavellico" sistema di impugnazioni, differenziato in base alla materia, che rende quasi proibitivo l'accesso alla giustizia.

Dal punto di vista degli ordinamenti stranieri, si prenderanno in considerazione Spagna, Francia, Grecia, Germania, Inghilterra e Stati Uniti, al fine di valutare se nei rispettivi ordinamenti si presentino le medesime caratteristiche strutturali e gli stessi problemi in tema di tutela giurisdizionale. Dal punto di vista organizzativo, si evidenzierà che vi sono due modelli di gestione statale dello sport: quello "interventista", che prevede la presenza di un soggetto pubblico di gestione, e quello "non interventista", che attribuisce ai soggetti privati i compiti organizzativi. In tema di tutela giurisdizionale, dall'analisi – in chiave comparatistica con il sistema italiano – si auspica l'emersione di due conclusioni: in primo luogo, si evidenzierà la presenza di una "giustizia statale nello sport" solo in relazione ai paesi "interventisti"; in secondo luogo – pur in costante presenza di problemi di reale garanzia della tutela giurisdizionale – dall'analisi emergerà che solo in Italia si è inteso differenziare l'accesso alla giustizia.

Infine, gli ultimi capitoli si occuperanno di porre le basi al fine di regolamentare nel modo più adeguato questa “giustizia statale nello sport” e permettere il superamento dei problemi che questa ha causato (e continua a causare).

Il punto di partenza per la realizzazione di questo obiettivo sarà l'individuazione del problema che causa la mancanza di un pieno funzionamento della giustizia sportiva: la situazione di monopolio (di fatto e, a volte, anche di diritto) in cui si trovano le istituzioni sportive nazionali e transnazionali. Si tratta di una circostanza che causa i problemi in relazione all'esercizio della giustizia, poiché i soggetti sportivi hanno un forte potere fattuale che si sostanzia nella possibilità di escludere soggetti privati o addirittura gli stessi Stati dalle competizioni nel caso in cui non si conformino alla loro volontà.

Stante l'individuazione di questo problema, il presente elaborato auspica di ricostruire un nuovo modello di giustizia in grado di superare le difficoltà derivanti dalla posizione monopolistica dei soggetti sportivi. Questo obiettivo sarà perseguito attraverso l'individuazione della tutela della concorrenza quale chiave di volta per la regolazione del mondo sportivo. Le moderne ricostruzioni in tema di sport, infatti, muovono verso questa direzione: la riconduzione delle Federazioni all'interno della nozione di organismo di diritto pubblico, nonché la sentenza *Meca Medina* in tema di applicazione dei trattati europei alle regole puramente sportive, muovono dall'assunto che anche in ambito sportivo sia da tutelare la concorrenza.

Il risultato atteso da questa analisi – attraverso l'utilizzo della moderna disciplina cui si è giunti, grazie ai contributi dottrinali e comunitari, in ambito di servizi pubblici – è quello della suddivisione dell'attività a rilievo pubblicistico delle istituzioni sportive in due settori, al fine di individuare due differenti modelli di intervento pubblico. Da un lato, sarà presa in considerazione l'attività di “giustizia statale nello sport”, la quale sembrerebbe caratterizzata dalla presenza di una funzione amministrativa tendente a garantire la regolarità delle competizioni sportive; la medesima funzione sembrerebbe attribuibile, in regime di servizio di interesse generale (S.I.G.), alle istituzioni sportive. Dall'altro lato, invece, sarà presa

in considerazione la distinta attività di organizzazione delle competizioni sportive, la quale, al contrario, sembrerebbe riconducibile alla nozione di servizio di interesse economico generale (S.I.E.G.); in relazione a questo settore, il risultato auspicato attiene all'individuazione di una disciplina, profondamente differente da quella vigente, la quale determini la massima apertura possibile ai profili della concorrenza all'interno del mercato sportivo.

I – L'inquadramento teorico della giustizia statale nello sport. Dalle teorie pluralistiche ai sistemi giuridici transnazionali

1. Verso una nuova nozione di giustizia sportiva. Il passaggio dalla prospettiva dell'autonomia dell'ordinamento sportivo a quella dell'intervento pubblico dello Stato nello sport al fine di fornire una tutela adeguata ai consociati

A partire dal ventunesimo secolo, nel panorama giuridico italiano – nonostante l'argomento fosse già stato oggetto di ampio approfondimento da parte della dottrina nel secolo scorso¹ – è cresciuto a dismisura l'interesse in ordine alla c.d. giustizia sportiva, con particolare riferimento al sistema di risoluzione delle controversie in questo ambito².

¹ In relazione agli aspetti giuridici del fenomeno sportivo, le prime ricostruzioni della dottrina risalgono a W. Cesarini Sforza, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, 1383 ss. e Id., *Il diritto dei privati*, Milano, 1963; M. S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, 3 ss.; I. Marani Toro, A. Marani Toro, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Giuffrè, 1977; F. Carnelutti, *Gioco e processo*, in *Riv. dir. proc.*, 1951, I, 101 ss.; C. Furno, *Note critiche in tema di giuochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1952, 619 ss.; F. Carnelutti, *Figura giuridica dell'arbitro sportivo*, in *Riv. dir. proc.*, I, 1953, 20 ss.; G. Buongiorno, *Giustizia comune e giustizia sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1964, 23 ss.; F.P. Luiso, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975. In particolare, nella prima opera sul tema di W. Cesarini Sforza, *La teoria degli ordinamenti giuridici*, cit., 1390, l'Autore sottolinea che "l'organizzazione sportiva, nel suo insieme, [offre] l'esempio forse più caratteristico di comunità provvista di un ordinamento autonomo, cioè non statale, per la cui definizione giuridica – almeno a scopi scientifici – non si può di conseguenza utilizzare la distinzione fra diritto privato e diritto pubblico nel significato che ha solo dentro l'ordinamento statale".

² Le ragioni che hanno scatenato l'accentuarsi del dibattito possono essere individuate nell'intervento legislativo del d.l. 20 agosto 2003, n. 220, recante "disposizioni urgenti in materia

Per “giustizia sportiva” si intende – utilizzando la prima definizione di un illustre Autore che si è occupato del tema – “l’istituzione di organi sociali [presso le Federazioni sportive], i quali abbiano [...] la competenza di stabilire la compatibilità delle condotte degli iscritti all’associazione con il buon andamento dell’associazione stessa”³.

di giustizia sportiva”, convertito con la legge 17 ottobre 2003, n. 280, nonché nella sentenza della Corte costituzionale, 12 febbraio 2011, n. 49, in *Giur. cost.*, 2011, 664 ss., con note di G. Manfredi, *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, 687 ss., e A.A. Di Todaro, *La tutela effettiva degli interessi tra giurisdizione sportiva e statale: la strana “fuga” della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente*, 696 ss., nonché in *Dir. sport.*, 2011, 71 ss., con nota di M. Mancini, *La Corte costituzionale individua il punto di equilibrio nei rapporti tra ordinamento “autonomo” sportivo e ordinamento “sovrano” statale, tra espansione degli ambiti di “rilevanza” e riduzione delle modalità di tutela*, 91 ss., e in *Resp. civ.*, 2011, 417 ss., con nota di G. Facci, *Il risarcimento del danno come punto di bilanciamento tra il controverso principio dell’autonomia dell’ordinamento sportivo e l’art. 24 cost.*, 420 ss. L’evoluzione dottrinale sarà oggetto di ampio approfondimento nel capitolo seguente, avente ad oggetto un’analisi del panorama giuridico italiano. Si anticipano, sin d’ora e senza pretesa di esaustività, le principali ricostruzioni del tema successive all’intervento legislativo, limitandosi, per esigenze di brevità, alle sole pubblicazioni monografiche: G. Manfredi, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale*, Torino, 2007; F. Goisis, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, Milano, 2007; L. Casini, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010; M. Mancini, *Attività sportive “ufficiali”, intervento pubblico e sussidiarietà*, Padova, 2012; C. Franchini (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Torino, 2004; P. D’Onofrio, *Sport e giustizia*, Milano, 2004; C. Avisi, *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, Milano, 2006; P. Moro (a cura di), *La giustizia sportiva. Analisi critica della legge 17 ottobre 2003, n. 280*, Trento, 2004; V. Frattarolo, *L’ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, Milano, 2005; P. Moro, *Vincolo sportivo e diritti fondamentali*, Pordenone, 2004; R. Morzenti Pellegrini, *L’evoluzione dei rapporti fra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007; S. Papa, *Il procedimento innanzi agli organi di giustizia sportiva*, Napoli, 2014.; R. Lombardi, A. Rizzello, F.G. Scoca, M.R. Spasiano (a cura di) *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, Milano, 2009; C. Vacca, *Giustizia sportiva e arbitrato*, Milano, 2006; P. Sandulli, M. Sferazza, *Il giusto processo sportivo*, Milano, 2015; M. Sanino, *Giustizia sportiva*, Milano, 2016; G. Clemente di San Luca, *Campionato di calcio e stato di diritto*, Napoli, 2018.

³ Si tratta della definizione rinvenibile nella prima opera atta a dare una ricostruzione completa ed unitaria del fenomeno: F.P. Luiso, *La giustizia sportiva*, cit., 4 ss., il quale sottolinea che “a questi due tipi di attività connesse allo sport — direzione delle competizioni, competenza associativa disciplinare — può essere attribuita la complessiva denominazione di giustizia sportiva, proprio a indicare la somiglianza che *prima facie* essi presentano con la giurisdizione in senso stretto, cioè con gli istituti giurisdizionali degli ordinamenti giuridici statali, da cui spesso mutuano aspetti strutturali e funzionali, e talora anche la terminologia”. Si tratta della medesima nozione di giustizia sportiva rinvenibile, anteriormente, nelle ricostruzioni di C. Furno, *op. cit.*, 630, il quale parla più precisamente di “giudizi tecnici”; F. Cernelutti, *op. ult. cit.*, cit., 29; M.S. Giannini, *Prime osservazioni*, cit., 18, il quale parla “di tribunali e di processi sportivi, di sanzioni sportive, di misure di esecuzione forzata sportive”.

Si tratta di un tema che – come accennato – ha catturato l’attenzione dei giuristi (italiani e non solo⁴) già dagli anni Settanta, a causa della progressiva emersione della rilevanza economica dello sport⁵; tuttavia, in corrispondenza di alcuni eventi scaturiti dall’emanazione del d.l. 20 agosto 2003, n. 220, recante “disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva”, convertito con la legge 17 ottobre 2003, n. 280⁶, si è aperto un dibattito giuridico – in ordine alle corrette modalità di tutela dei soggetti appartenenti al settore sportivo – che non ha ancora trovato una sua definitiva (e appagante) conclusione⁷.

⁴ In particolare, l’argomento della giustizia sportiva ha iniziato ad essere affrontato nel medesimo periodo in Germania e nel Regno Unito. Per quanto riguarda il primo paese, si veda H. Hilpert, *Sportrecht und Sportrechtsprechung im In- und Ausland*, Berlino, 2007, 2 ss., il quale sottolinea che l’attenzione verso il mondo sportivo in Germania è stata causata dall’emersione di cause economicamente rilevanti, in relazione alle quali gli avvocati hanno cominciato a portare al centro dell’attenzione il problema dell’assenza di una tutela effettiva. Per quanto riguarda il secondo paese, si veda la ricostruzione di R. Parrish, A. Pendlebury, *Sports Justice in England*, in *European Sports Law and Policy Bulletin*, 2013, I, 347 ss., i quali sottolineano che l’emersione della rilevanza economica ha comportato la nascita di uno specifico insieme di regole rientranti all’interno del concetto di *sport law*.

⁵ In particolare, nella dottrina degli anni Ottanta emergono forti riferimenti all’importanza economica dello sport, come ben evidenziato da R. Perez, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell’ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, I, 1988, 519, la quale sottolinea che l’entità degli interessi economici del settore comporta una crescita dell’interesse dello Stato; nonché M. Sanino, *L’organizzazione dello sport in Italia*, in *Riv. amm.*, 1985, II, 120. Il principale intervento legislativo in tema di sport, inoltre, è rappresentato dalla legge 23 marzo 1981, n. 91, recante “norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti”, la quale – avendo quale obiettivo la disciplina degli aspetti economici del settore sportivo – è stata giustamente definita da S. Landolfi, *L’emersione dell’ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1981, 36 ss., quale principale indizio del passaggio dell’ordinamento sportivo da una sfera di irrilevanza giuridica ad un pieno interesse da parte dell’ordinamento statale.

⁶ Si tratta del già citato d.l. n. 220/2003, ampiamente approfondito dalla dottrina. In particolare, oltre ai principali contributi monografici sul tema – G. Manfredi, *op. ult. cit.*; F. Goisis, *op. ult. cit.*; P. Moro (a cura di), *op. cit.* – si segnalano anche i numerosissimi contributi in riviste e monografie, per i quali si rinvia all’elencazione esaustiva di F. Goisis, *op. ult. cit.*, 5 ss., nota 4.

⁷ In particolare, le principali evoluzioni del dibattito – che sarà oggetto di esaustivo approfondimento nel corso del secondo capitolo – possono essere anticipate in maniera riassuntiva come segue.

In primo luogo, precedentemente all’emanazione del d.l. n. 220/2003, è stata istituita presso il C.O.N.I. – attraverso l’approvazione del suo statuto, deliberato dal Consiglio Nazionale del 15 novembre 2000 e approvato con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, il 28

Il presente lavoro si pone, dunque, l'obiettivo di affrontare il tema da una nuova prospettiva, partendo da una premessa metodologica preliminare: finora gli studi hanno sempre inteso la giustizia sportiva quale meccanismo di risoluzione delle controversie da parte delle istituzioni sportive⁸, dal punto di vista del c.d. "ordinamento sportivo"⁹.

dicembre 2000 – la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport. In materia G. Napolitano, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, in *Gior. dir. amm.*, 2004, 1153 ss., evidenzia che si tratta di un'evoluzione molto importante per la giustizia sportiva, poiché questa, da fenomeno frammentario in seno alle Federazioni sportive, diventa un fenomeno unitario dotato di un organismo di vertice.

In secondo luogo, assume un'estrema rilevanza la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 2 luglio 2004, n. 5025, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 990 ss., con note di F. Goisis, *Le funzioni di giustizia delle federazioni sportive e della camera arbitrale del C.O.N.I. nelle controversie che la l. 280/2003 affida al giudice amministrativo*, e M. Antonioli, *Sui rapporti fra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, nonché in *Foro amm. CdS*, 2005, 1218 ss., con note di L. Ferrara, *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport*, e, infine, in *Nuova giur. civ. commentata*, 2005, 280 ss., con note di M. Basile, *La giurisdizione sulle controversie con le federazioni sportive*, e A. Romano Tassone, *Tra arbitrato amministrativo e amministrazione arbitrale: il caso della 'Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport'*. Sul tema, v. anche E. Lubrano, *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente dopo la legge n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato*, 2004, in *GiustAmm.it*, e Id., *Decisioni dei giudici sportivi e diritto amministrativo*, in C. Franchini (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, cit., 39 ss. Il Consiglio di Stato, in particolare, ha qualificato l'atto decisorio della Camera di Conciliazione quale vero e proprio provvedimento amministrativo, determinando la conseguente competenza del giudice amministrativo in ordine alla sua validità.

In terzo luogo, risulta decisiva la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2011, la quale – seppur solo in ambito disciplinare – ha ritenuto che la legge 280 del 2003 abbia inteso precludere la possibilità di annullamento dell'atto amministrativo a conclusione del procedimento di giustizia sportiva. Si tratta di una decisione che ha scatenato un ampio dibattito in dottrina, al punto che la questione è stata nuovamente portata all'attenzione della Corte, la quale, tuttavia, ha confermato il suo orientamento precedente con la sentenza 25 giugno 2019, n. 160.

⁸ In particolare, si fa riferimento alle già citate opere sul tema: a partire da F.P. Luiso, *op. ult. cit.*, fino alla più recente ricostruzione completa del tema, ovvero sia M. Sanino, *Giustizia sportiva*, cit., 9, il quale, significativamente, introduce l'opera attraverso la premessa che "l'evoluzione del fenomeno sportivo, la complessità progressivamente crescente del contenzioso ha dato naturale consistenza ad un sistema di 'Giustizia sportiva' che può vantare il merito di essere assunto come argomento autonomo di studio". Gli Autori, infatti, assumono come oggetto di studio il sistema di giustizia delle organizzazioni sportive autonomamente considerato.

⁹ La nozione di ordinamento sportivo deriva dalle ricostruzioni ad opera dei Cesarini Sforza e Giannini. In particolare, W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, cit., 30, evidenzia che "la

Ciò che si propone nel presente studio è un ribaltamento dell'oggetto di studio: giustizia sportiva non (solo) dal punto di vista dell'ordinamento sportivo; ma (anche) quale intervento pubblico dello Stato nel fenomeno sportivo. In altre parole, si evidenzierà che il fenomeno di risoluzione delle controversie in ambito sportivo non si risolve, esclusivamente, nei meccanismi adottati dalle istituzioni sportive, ma comporta anche l'esercizio di pubbliche funzioni.

Anticipata – senza alcuna pretesa esplicativa – la direzione del lavoro, è bene concentrarsi sulla definizione di questi due differenti concetti di giustizia sportiva.

1.1. La nozione “classica” di giustizia sportiva. Un concetto esclusivamente rivolto ai profili di tutela dell'autonomia dell'organizzazione sportiva

La nozione classica di “giustizia sportiva” ha cominciato ad essere trattata autonomamente già negli anni Settanta, allo scopo di fornire una qualificazione unitaria al fenomeno nato in seno alle Federazioni sportive¹⁰.

Queste organizzazioni, infatti – di origine (e, forse, anche di natura) associativa – si sono dotate, a partire da quegli anni, di apparati interni che hanno esercitato la funzione di risolvere le controversie tra associati ed associazione. La

esistenza di un ordinamento giuridico è più evidente in quelle organizzazioni – meno embrionali e che hanno permanente importanza nella vita sociale – che chiamiamo organizzazioni allo stato diffuso, perché si estendono ad un numero di solito molto grande di persone che operano mediante comportamenti uniformi ma che sono individualmente indeterminate. Si tratta di riunioni ideali — ma sempre pronte a trasformarsi in riunioni materiali — di persone che agiscono e si comportano secondo regole di valore generale per tutti coloro che mirano a un dato scopo. È un'organizzazione allo stato diffuso quella che riunisce idealmente i cultori dei giochi di divertimento (siano d'azzardo, siano di destrezza) gli appassionati degli sports”. Ancora più esplicito è M.S. Giannini, *op. ult. cit.*, 3, il quale esordisce sottolineando che “è convincimento diffuso tra i giuristi italiani che il complesso mondo degli sportivi costituisca un ordinamento sportivo. Cioè, riprendendo la descrizione che dell'ordinamento dava il suo più illustre teorico, Santi Romano, costituisce un corpo sociale, avente propria esistenza in un insieme organizzato di norme, di meccanismi e ingranaggi, di collegamenti di autorità e di forza, che producono, modificano, applicano, garantiscono le norme”.

¹⁰ Cfr. F.P. Luiso, *op. ult. cit.*, 4 ss.

prospettiva, quindi, è stata esclusivamente rivolta all'attività svolta dalle Federazioni sportive¹¹.

Al fine di comprendere la ragione di questa prospettiva, è opportuno anticipare sin d'ora un concetto che risulta molto rilevante per il dibattito: la c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo¹².

Il fenomeno dello sport, infatti, è nato e si è evoluto autonomamente da qualsiasi organizzazione statale¹³. In questo senso, il sistema di risoluzione delle controversie interno alle Federazioni è stato anche visto quale sistema per tutelare

¹¹ In particolare, gli statuti delle Federazioni prevedevano modalità di risoluzione delle controversie interne all'associazione secondo un duplice schema: in primo luogo, attraverso l'esercizio di atti unilaterali da parte degli organi associativi, al fine di rilevare l'illegittimità di comportamenti di alcuni associati; in secondo luogo, attraverso l'apposizione di clausole arbitrali, che rimettevano a soggetti terzi la risoluzione di eventuali dispute tra due o più associati.

¹² Come *supra* evidenziato, infatti, i primi Autori che hanno approfondito il tema sportivo – e in particolare Cesarini Sforza e Giannini – hanno ricostruito il fenomeno quale ordinamento giuridico originario. Tuttavia, la caratteristica dell'autonomia non deriva tanto dalle loro ricostruzioni; è la giurisprudenza successiva che ha teorizzato che un ordinamento originario non possa che essere autonomo rispetto all'ordinamento statale. In particolare, si fa rinvio, *ad multis*, alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 10 ottobre 1978, n. 1053, in *Foro it.*, 1979, III, 376 ss., nella quale si fa riferimento al fatto che “esso ha una propria normazione, un proprio ordine di soggetti giuridici, una propria organizzazione; ed è preordinato allo svolgimento di attività in linea di massima estranee sia all'ordinamento statale che a quello internazionale”. La stretta connessione tra il concetto di autonomia e quello di ordinamento è stata, poi, definitivamente sancita dal legislatore con l'art. 1 d.l. n. 220/2003, il quale statuisce che “la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale”.

¹³ In particolare, come evidenziato da B. Marchetti, voce *Sport*, in S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, I, 632, “il mondo dello sport comincia a dotarsi di una organizzazione propria nel XIX secolo, quanto emerge la necessità di migliorare la rappresentanza nazionale alle manifestazioni agonistiche internazionali. La ripresa dei giochi olimpici ed il bisogno di riorganizzare la partecipazione alle olimpiadi portano alla costituzione di organismi di carattere internazionale (Cio) nazionale in vista della promozione stabile dello sviluppo e del perfezionamento del settore sportivo”. Per una ricostruzione approfondita ed esaustiva della nascita del movimento sportivo moderno, incentrato sul modello olimpico, si veda F. Bonini, *Le istituzioni sportive italiane: storia e politica*, Torino, 2006. Il tema è stato ampiamente approfondito anche dalla dottrina straniera, con particolare riferimento, tra gli altri, all'opera di F. Latty, *La lex sportiva. Recherche sur le droit transnational*, Leida, 2007, 131 ss.

l'autonomia dell'ordinamento stesso di fronte a possibili ingerenze da parte delle istituzioni statali (*in primis* del potere giurisdizionale)¹⁴.

La dottrina che si è occupata del tema, di conseguenza, si è trovata di fronte alla necessità di fornire un quadro concettuale adeguato al fine di valutare la legittimità di un sistema “giustiziale” autonomo dallo Stato¹⁵.

¹⁴ Si tratta del sistema imperniato sul c.d. “vincolo di giustizia sportiva”, inteso quale clausola degli statuti delle Federazioni che impedisce agli associati di adire al giudice per la risoluzione di una controversia che ha carattere interno all'associazione stessa ovvero, per citare la definizione di F.P. Luiso, *op. ult. cit.*, 538, lo strumento attraverso cui “l'ordinamento sportivo si preoccupa di evitare, nei limiti in cui è possibile, che le autorità statali intervengano per reprimere le violazioni delle norme del loro ordinamento”. La reale portata della nozione in oggetto ha subito un'evoluzione importante grazie alla legge 280 del 2003.

In particolare, prima dell'emanazione della legge in questione, il vincolo veniva inteso quale compromesso arbitrale o, in generale, clausola di esclusione della giustizia ordinaria in ambito sportivo, seppur con limiti: in particolare, F.P. Luiso, *op. ult. cit.*, 131 ss. e F. Modugno, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 328 ss., evidenziano che – nel caso di controversie tra Federazione e associato – non può trattarsi di vero e proprio arbitrato, a causa della mancanza di terzietà dell'organo giudicante; negli altri casi, invece, è una vera e propria clausola compromissoria. Nella stessa direzione, v. anche C. Persichelli, *Le materie arbitrali all'interno delle competenze della giurisdizione sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 702 ss., il quale sottolinea l'opportunità di “rettificare l'abitudine evidenziata nella pratica ad equiparare, e quindi confondere, vincolo di giustizia e clausola compromissoria. Nella prassi, infatti, i due termini vengono usati in maniera indifferente, tale da individuare con ciascuno di essi tanto la preclusione per il tesserato di rivolgersi al Giudice dello Stato, ordinario o amministrativo, quanto l'impegno a sottomettere alle regolamentate procedure arbitrali le liti e i contrasti intervenuti, nell'ambito sportivo, con altri associati”.

La seconda concezione di vincolo di giustizia, invece, si sviluppa successivamente alla legge n. 280/2003, la quale, all'art. 3, disciplina la c.d. pregiudiziale sportiva, la quale postula il necessario esaurimento dei ricorsi sportivi interni prima di poter adire al giudice statale. In questa linea, A. Massera, *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 2008, I, 137, evidenzia che “il vincolo di giustizia, trasformato nella sua originaria natura di manifestazione sul piano del contenzioso di un dualismo polarizzato, è destinato a valere come istituto agente non più a fini escludenti ma piuttosto come utile e opportuno strumento di comunicazione tra i due ordinamenti [...] a quella specie di pregiudizialità sportiva che trova spazio a partire dalle controversie più direttamente connesse con lo svolgimento della pratica sportiva”. Nella stessa direzione, v. anche Id., *Lo sport e il principio di parità delle armi*, in *Riv. Dir. Pubbl. Com.*, 2007, I, 77 ss.; A Bonomi, *Giustizia sportiva e giustizia statale. Qualche riflessione sulla legittimità costituzionale della legge 17 agosto 2003, n. 280*, in *Riv. dir. cost.*, 2004, 171 ss. e I. Del giudice, *La giustizia sportiva tra imprese automobilistiche e tutela dei diritti*, in *Foro amm. TAR*, 2008, 2643 ss.

¹⁵ Si consenta nuovamente il rinvio all'opera di F.P. Luiso, *op. ult. cit.*, 588: l'Autore, infatti, quando tira le fila della sua ricostruzione sul tema, conclude affermando che, se da un lato “la

È stata, quindi, analizzata quella che potremmo definire nozione “classica” di giustizia sportiva, intesa quale funzione svolta dalle Federazioni nell’interesse del fenomeno sportivo stesso¹⁶.

Sulla base di questa nozione, le controversie sportive sono state catalogate secondo un modello quadripartito di “tipi” di giustizia (tutt’ora molto influente, a causa del suo parziale recepimento legislativo¹⁷): in primo luogo, vi sono le controversie tecniche, in ordine all’applicazione delle norme che regolano le competizioni; in secondo luogo, vi sono le controversie disciplinari, le quali hanno lo scopo di sanzionare i consociati che violino le regole associative; in terzo luogo, vi sono le controversie economiche, le quali gestiscono i rapporti tra due o più associati; infine, vi sono le controversie amministrative, nelle quali rientrano procedimenti finalizzati a far valere l’illegittimità degli atti dell’associazione stessa¹⁸.

giustizia che si realizza nell’ordinamento sportivo è fenomeno squisitamente proprio di quell’ordinamento”, dall’altro lato “ciò, com’è ovvio, non significa che l’ordinamento statale debba rinunciare ai propri principi, e rendere lecita ogni attività imputabile al Coni, né *de iure positivo* – ed in questa prospettiva si è costantemente negata ogni rilevanza al fatto che i fenomeni di giustizia sportiva, assunti come oggetto di lavoro, si riportano ad un altro ordinamento giuridico, dato che per l’ordinamento statale italiano è assolutamente indifferente che quella realtà si inserisca o meno in un altro ordinamento giuridico – né *de iure condendo* – dato che l’ordinamento italiano ha i suoi principi, soprattutto costituzionali, da difendere, e non può permettersi, a pena, appunto, di incostituzionalità, di fare un trattamento di favore ad alcuni gruppi per il solo fatto che essi formano un ordinamento giuridico”. Le conclusioni raggiunte, dunque, postulano che la giustizia sportiva è legittima solo se conforme ai principi dell’ordinamento statale. Sulla stessa direzione si pongono anche gli Autori immediatamente successivi e, in particolare, A. Quaranta, *op. cit.*, 42.

¹⁶ F.P. Luiso, *op. ult. cit.*, 4.

¹⁷ Facendosi nuovamente riferimento al d.l. n. 220/2003, si possono individuare: le controversie tecniche all’art. 2, primo comma, lett. a); le controversie disciplinari all’art. 2, primo comma, lett. b); le controversie economiche all’art. 3, primo comma (nella parte in cui fa riferimento ai rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, le quali sono anche deferibili ad arbitri). Si registra, invece, un’evoluzione in ordine alle c.d. controversie amministrative: secondo la nozione del Luiso, si tratta dei procedimenti in seno alle Federazioni stesse atti a far valere l’illegittimità di precedenti atti federali; la nozione moderna, invece, vi fa ricadere ogni controversia che, ai sensi dell’art. 3, primo comma, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

¹⁸ La catalogazione risale alla ricostruzione di F.P. Luiso, *op. ult. cit.*, 34 ss., *passim*, il quale ha elaborato la quadripartizione in oggetto attraverso un’analisi dei regolamenti e degli statuti federali del tempo. In particolare, “il procedimento tecnico federale realizza quel *minimum* di

È in occasione di queste prime ricostruzioni che sono nati i principali dibattiti sul tema che, ad oggi, ancora non sono del tutto sopiti.

In primo luogo, si è discusso (e si discute) circa la natura giuridica delle Federazioni sportive. Rinviando al capitolo successivo per un'analisi approfondita del tema, si anticipa sin d'ora che il dibattito – nel panorama giuridico italiano, ma non solo¹⁹ – ha visto contrapposte due tesi: una pubblicistica, che sostiene la natura di ente pubblico delle Federazioni; un'altra privatistica, che ne afferma la natura di associazione (privata) non riconosciuta²⁰.

In secondo luogo – e quale logico corollario al dibattito circa la natura delle Federazioni – è stata oggetto di riflessione la natura giuridica dell'atto conclusivo del procedimento di giustizia sportiva: l'impostazione privatistica ne sostiene la natura di lodo arbitrale o di provvedimento disciplinare associativo²¹;

costanza della giustizia sportiva [...]”. Si fa riferimento al sistema relativo all'applicazione delle c.d. regole di gara. Quello disciplinare viene definito quale quello avente la “funzione di colpire con sanzioni coloro che contravvengono alle regole che vigono nell'associazione”. Le controversie economiche sono quelle che sorgono tra associati, mentre quelle amministrative riguardano la validità degli atti delle associazioni.

¹⁹ Come evidenziato da D. Panagiotopoulos, *Sport law (lex sportiva) in the world*, Atene, 2004, 321-322, il problema in ordine alla natura giuridica delle Federazioni sportive non è un'esclusiva del dibattito italiano; infatti: “*In Portugal, as in Spain, Italy or France, the theme of the legal nature of the sportive federations has occupied a significant space in the doctrine and in the case law. However, one may assert that most of the doctrinal positions as well as of the decisions rendered by courts and by other entities [...] embrace the thesis consisting in the conception that the sportive federations are moral persons of private law, regardless of the carrying out of tasks endowed a public nature?*”.

²⁰ Per la tesi pubblicistica, si faccia riferimento a A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1981, II, 1081 ss., e da L. Trivellato, *Considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive*, in *Dir. e società*, 1991, I, 141 ss. Quanto alla tesi privatistica, gli Autori principali sul tema sono F.P. Luiso, *op. ult. cit.*; S. Cassese, *Sulla natura giuridica delle Federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del “parastato”*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, 117 ss.; I. Scotto, *Il Coni e le Federazioni sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 1954, 341 ss.; A. Quaranta, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, 30 ss. Per un approfondimento completo del tema, si rinvia al secondo capitolo.

²¹ Per tutti, si faccia riferimento all'opera di M. Ruotolo, *Giustizia sportiva e costituzione*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, 426-427, il quale – ricostruendo il vincolo di giustizia quale clausola compromissoria – suddivide le controversie tra quelle aventi oggetto diritti indisponibili (non arbitrabili); quelle aventi ad oggetto diritti disponibili (arbitrabili) e quelle relative all'ammissione o esclusione dall'associazione, tutelabili ai sensi dell'art. 24 c.c.

l'impostazione pubblicistica ne sostiene la natura di vero e proprio provvedimento amministrativo²².

Le tematiche a cui si è accennato troveranno, in seguito, ampio approfondimento. La loro anticipazione in questa sede è volta, esclusivamente, ad individuare l'angolo di prospettiva che, tradizionalmente, si è seguito per trattare la giustizia sportiva: il concetto, infatti, è stato sempre rivolto alla descrizione del sistema in seno alle istituzioni sportive e al suo legame con l'autonomia dell'ordinamento sportivo.

1.2. La giustizia statale nello sport. Le esigenze di una ricostruzione che parta dall'individuazione dei profili pubblicistici nell'ambito dell'esercizio della giustizia sportiva

Il presente studio intende porsi in una prospettiva opposta a quella sin qui descritta. Si ritiene, infatti, che la giustizia sportiva abbia assunto un'autonoma rilevanza scientifica anche dal punto di vista dell'ordinamento giuridico statale, con particolare riferimento al diritto amministrativo²³.

²² L'impostazione pubblicistica è stata a lungo prevalente in giurisprudenza, al fine di estendere il proprio sindacato sugli atti di giustizia delle Federazioni sportive, come testimoniato, da ultimo, dalle sentenze del Consiglio di Stato, sez. VI, 2 luglio 2004, n. 5025, cit. e della Corte costituzionale 12 febbraio 2011, n. 49, cit., quanto meno, in relazione a quest'ultima, nell'*obiter dictum*: "Privo, invece, di siffatta connotazione arbitrale sarebbe, invece, l'altro organo ora previsto al vertice della giustizia sportiva, l'Alta Corte di giustizia sportiva, che, in quanto destinato a giudicare su materie sottratte ai poteri di disposizione delle parti o in assenza di regolamentazione pattizia e poiché munito di un'investitura di fonte regolamentare e formato da soggetti non scelti dalle parti, deve essere considerato «depositario di funzioni decisorie di natura amministrativa», tali, pertanto, da consentire la qualificazione in termini di provvedimento amministrativo degli atti da essa assunti, con le derivanti conseguenze in termini di regime impugnatorio".

²³ Quanto sostenuto è confermato dalla ricostruzione della giustizia sportiva effettuata da F. Goisis, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, cit., 317 ss., il quale sostiene che si tratti, prevalentemente, di una funzione amministrativa giustiziale, alla luce della natura di provvedimento amministrativo dei lodi sportivi negli ambiti di rilevanza per l'ordinamento statale.

Questa direzione sembra essere confermata anche dal nuovo Codice di Giustizia sportiva emanato dal Consiglio Nazionale del C.O.N.I. con delibera 15 luglio 2014, n. 1518, con il quale si sono soppressi la "Camera di conciliazione ed arbitrato dello sport" e il "Tribunale arbitrale

A tal fine, si intende definire questo concetto – opposto e complementare rispetto alla nozione classica di giustizia sportiva – con la nozione “giustizia statale nello sport”. Con questa locuzione si vuole intendere, in particolare, l’intervento pubblico dello Stato nell’esercizio della giustizia sportiva.

L’esistenza di questo intervento pubblico sembrerebbe un dato di fatto, alla luce della presenza di numerosi indici normativi e giurisprudenziali in questa direzione.

In primo luogo, alcuni atti di giustizia sportiva delle Federazioni sono qualificati quali provvedimenti amministrativi²⁴. Conseguentemente, l’atto di esercizio della giustizia sportiva è, in realtà, non solo un atto “sportivo”, ma anche un atto “statale”²⁵.

In secondo luogo, contro tutti gli atti di giustizia delle Federazioni sportive è possibile fare “appello” presso il Collegio di garanzia dello sport, il quale, essendo un organo del C.O.N.I., è parte di un ente pubblico statale²⁶. Di conseguenza, il vertice della giustizia sportiva – il quale svolge una funzione nomofilattica del panorama giuridico sportivo italiano²⁷ – esercita la sua attività attraverso

nazionale dello sport” istituendo il nuovo organo denominato “Collegio di garanzia dello sport”: è scomparso, infatti, nella denominazione qualsiasi riferimento alla natura arbitrale.

²⁴ Si fa riferimento alle principali pronunce già citate, ovvero Consiglio di Stato, sez. VI, 2 luglio 2004, n. 5025, cit., e Corte costituzionale, 12 febbraio 2011, n. 49, cit. Ma anche alle più recenti sentenze Consiglio di Stato, sez. V, 15 marzo 2017, n. 1173, in *Giustizia-amministrativa.com*, e Corte costituzionale, 3 luglio 2019, n. 160, in *Cortecostituzionale.it*.

²⁵ Rientrerebbe, dunque, in quella categoria di atto di amministrazione che F. Benvenuti, *Disegno della amministrazione italiana*, Padova, 1996, 180, definisce “provvedimento d’impero”, quale “risultato della manifestazione volitiva di una Pubblica Amministrazione di rendere attuale un potere d’impero astrattamente statuito da una norma in corrispondenza del verificarsi di una determinata situazione di fatto, producendo così una modificazione delle posizioni giuridiche dei soggetti del rapporto”.

²⁶ La natura di ente pubblico del C.O.N.I. è oggi espressamente sancita dall’art. 1 del d.lgs. 23 Luglio 1999, n. 242 “Riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano – CONI”, il quale dispone che “il Comitato olimpico nazionale italiano, di seguito denominato CONI, ha personalità giuridica di diritto pubblico, ha sede in Roma ed è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali”.

²⁷ Come correttamente evidenziato da M. Sanino, *op. ult. cit.*, 231: “Risulta evidente come il Collegio di Garanzia, unitamente al Regolamento di Organizzazione e Funzionamento del

l’emanazione di decisioni amministrative²⁸.

Infine, ai sensi dell’art. 7, secondo comma, lett. h-*bis*), d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, è compito della giunta nazionale del C.O.N.I. individuare i criteri generali per i procedimenti di giustizia sportiva, con una delibera che è sottoposta all’approvazione del Ministero per i beni e le attività culturali: emerge, quindi, una forte valenza pubblicistica delle modalità di esercizio della giustizia in ambito sportivo²⁹.

Alla luce dei riferimenti indicati – i quali evidenziano la natura pubblica del sistema – la giustizia sportiva può essere letta anche come “giustizia statale nello sport”, intesa quale intervento pubblico al fine di risolvere le controversie in ambito sportivo³⁰.

Collegio di Garanzia dello Sport, abbia dato luogo ad una importante novità rispetto al passato; esso, infatti, viene tendenzialmente a svolgere funzioni assimilabili a quelle che nell’ordinamento dello Stato sono proprie della Corte di Cassazione”. Ciò risulta evidente, in particolare, dall’analisi delle seguenti disposizioni: art. 12-*bis*, secondo comma, dello Statuto del C.O.N.I., che prevede l’ammissibilità del “ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport avverso tutte le decisioni non altrimenti impugnabili nell’ambito dell’ordinamento sportivo emesse dagli organi di giustizia federale esclusivamente per violazione di norme di diritto”; art. 12-*bis*, terzo comma, dello Statuto del C.O.N.I., il quale dispone che “quando il Collegio di Garanzia dello Sport riforma la decisione impugnata decide, in tutto o in parte, la controversia, oppure la rinvia all’organo di giustizia federale competente”; art. 62, secondo comma, del Codice della Giustizia Sportiva del C.O.N.I., il quale prevede che “in ogni caso di rinvio, il Collegio di Garanzia dello Sport, con la decisione di accoglimento, enuncia specificamente il principio al quale il giudice di rinvio deve uniformarsi”.

²⁸ Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 2 luglio 2004, n. 5025, cit., 998: “L’impugnata decisione della Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport del CONI non costituisce un vero e proprio lodo arbitrale, ma rappresenta la decisione di ultimo grado della giustizia sportiva, avente quindi il carattere sostanziale di provvedimento amministrativo, benché emesso con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale”. A maggior ragione, il ragionamento vale per l’atto del Collegio di Garanzia dello Sport, il quale ha preso il posto della Camera di Conciliazione Arbitrale. In senso conforme, recentemente, si vedano le sentenze Consiglio di Stato, sez. V, 22 dicembre 2014, n. 6244; T.A.R. Lazio, sez. I ter, 24 maggio 2017, n. 6123; T.A.R. Lazio, sez. I ter, 7 maggio 2019, n. 5694, tutte in *giustizia-amministrativa.it*.

²⁹ Si fa riferimento all’art. 7, secondo comma, lett. h-*bis*), d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242: “individua, con delibera sottoposta all’approvazione del Ministero per i beni e le attività culturali, i criteri generali dei procedimenti di giustizia sportiva, secondo i seguenti principi: [...]”.

³⁰ La dottrina successiva alla già citata sentenza del Consiglio di Stato n. 5025 del 2004 – e in particolare R. Morzenti Pellegrini, *op. cit.*, 337 e E. Lubrano, *op. ult. cit.* – ha, infatti, parlato di “provvedimento amministrativo sostanziale”, quale atto di amministrazione che assume i

Si individua, dunque, nella giustizia statale nello sport l'oggetto di analisi del presente studio. In particolare – ponendo come dato di fatto l'esistenza di un intervento pubblico dello Stato attraverso l'esercizio, per mezzo di Federazioni e C.O.N.I., della giustizia sportiva – diventa fondamentale, al fine di comprendere la corretta modalità di tutela dei soggetti appartenenti al settore sportivo, interrogarsi sugli elementi essenziali di questo atto di giustizia statale nello sport³¹.

2. 2. *L'individuazione degli elementi essenziali degli atti di giustizia statale nello sport attraverso le principali ricostruzioni teoriche. Competenza, causa e funzione*

Quanto sin qui esposto ha permesso di individuare l'oggetto dell'analisi, ovvero la “giustizia statale nello sport” – intesa quale intervento pubblico dello Stato in ambito sportivo –. Una volta chiarita questa nozione, si ritiene opportuno ripercorrere le ricostruzioni teoriche che sono state poste alla base del fenomeno sportivo da questo nuovo punto di vista.

Le ricostruzioni prese in considerazione sono le tre prevalenti: quella fondata sulla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici³², quella fondata sul

connotati di provvedimento autoritativo non in quanto emanato da una pubblica autorità, ma alla luce del fatto che la posizione della controparte è di vero e proprio interesse legittimo.

³¹ Si fa riferimento alla nozione di elementi essenziali riportata da F. Benvenuti, *op. cit.*, 183 ss. Secondo l'Autore, come noto, gli unici elementi intrinseci essenziali dell'atto amministrativo sarebbero la competenza, la causa e la funzione.

³² Come si avrà modo di approfondire, infatti, le già citate opere di W. Cesarini Sforza, *La teoria degli ordinamenti giuridici*, cit., 1383 ss. e Id., *Il diritto dei privati*, cit.; M. S. Giannini, *op. ult. cit.*, hanno cercato di fornire una ricostruzione sistematica del settore dello sport attraverso l'applicazione al medesimo della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici. Si tratta – come noto – della teoria elaborata da Santi Romano, nelle opere Id., *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1917, Id., *Corsi di diritto costituzionale*, Padova, 1943, 3 ss.; Id., *Lo stato moderno e la sua crisi*, Milano, 1969, 31 ss.; Id., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947.

In tema di teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, *ad multis*, si vedano anche P. Biscaretti Di Ruffia, *Le dottrine giuridiche di oggi e gli insegnamenti di Santi Romano*, Milano, 1977; N.

diritto amministrativo³³ e quella fondata sui sistemi giuridici transnazionali³⁴. Si

Bobbio, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, 1960; V. Crisafulli, *Ricordo di Santi Romano*, in *Giur. cost.*, 1975, 3238 ss.; C. Faralli, *Vicende del pluralismo giuridico. Tra teoria del diritto, antropologia e sociologia*, in *Soc. dir.*, 1999, 89 ss.; M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986; V. Gueli, *Pluralità degli ordinamenti e condizione della loro coesistenza*, Milano, 1949; G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003; C. Pinelli, *Limiti degli ordinamenti e rilevanza di un ordinamento per un altro nel pensiero di Santi Romano*, in *Giur. cost.*, 1986; A. Tarantino, *La teoria della necessità nell'ordinamento giuridico*, Varese, 1976.

La tesi pluralistica applicata all'ordinamento sportivo, all'estero, è stata seguita – anche se solo durante il regime franchista – anche in Spagna, come risulta dalle opere di M. Carmelo Gonzalez Grimaldo, *El ordenamiento jurídico del deporte*, Madrid, 1974 e M. Bassols Coma, *La administración deportiva: evolución y posible configuración*, in A. Nieto (a cura di), *34 artículos seleccionados de la revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, 1983, 375 ss.

³³ In particolare, nel panorama giuridico italiano si fa riferimento alle ricostruzioni di G. Manfredi, *op. ult. cit.* e F. Goisis, *op. ult. cit.*; nel panorama giuridico straniero, la ricostruzione nel senso del diritto amministrativo è prevalente in Francia – rinviandosi a J.-P. Karaquillo, *Le droit du sport*, Parigi, 2019, 31 ss.; G. Simon, *Puissance sportive et ordre juridique étatique*, Parigi, 1990; J.-M. Duval, *Le droit public du sport*, Marsiglia, 2002, 117 ss.; M.H. Huon De Kermadec, *Le contrôle de la légalité des décisions des fédérations sportives ayant le caractère d'acte administratif*, in *Rev. droit public*, 1985, 424 ss. – e in Spagna – rinviandosi alle ricostruzioni di J. M. Souvirón Morenilla, *Fronteras entre lo público y lo privado: las llamadas asociaciones deportivas*, in J.L. Carretero Lestón (a cura di), *Derecho del deporte: el nuevo marco legal*, Malaga, 1992, 82 ss.; I. Agirreazkuénaga Zigorraga, *Intervención pública en el deporte*, Madrid, 1998; J. Bermejo Vera (a cura di), *Estudio sistemático de la Ley de deporte de Aragón*, Zaragoza, 1998; A.L. Monge Gil, *Aspectos básicos del ordenamiento jurídico deportivo*, Zaragoza, 1987; J. Espartero Casado, *Deporte y derecho de asociación (las federaciones deportivas)*, León, 2000; N.F. De la Plata Caballero, *Los servicios públicos deportivos*, Madrid, 2001; E. Gamero Casado, *Las sanciones deportivas*, Barcelona, 2003, 51 ss., 439 ss.; J.M. Cuchi Denia, *La distribución de las competencias deportivas en España*, Barcelona, 2005; L. Morillas Cueva, L. Mantovani (a cura di), *Estudios sobre derecho y deporte*, Madrid, 2008; J. Espartero Casado, *Introducción al derecho del deporte*, Madrid, 2009.

³⁴ In Italia, la ricostruzione in una direzione transnazionale è avvenuta ad opera di L. Casini, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010. All'estero, si fa riferimento, tra gli altri, alle opere di F. Latty, *La lex sportiva*, cit.; Id., *Transnational Sport Law*, in R.C.R. Siekman, J. Soek, *Lex Sportiva: what is a Sport Law?*, L'Aja, 2012, 273 ss.; S. Boyes, *The International Olympic Committee, Transnational Doping Policy and Globalisation*, in J. O'Leary (a cura di), *Drugs and Doping in Sport: Socio-Legal Perspectives*, London, 2001, 167 ss.; J.A.R. Nafziger, *International Sports Law*, New York, 2004; F. Carrard, *L'accomplissement d'une mission de service public international: l'exemple des activités sportives*, in AaVv., *Le suiet en droit international*, Parigi, 2005, 101 ss.; G. Mew, M.J. Richards, *More than just a game: resolving disputes in modern sport*, 2005, *paper* non pubblicato presentato alla 14° convegno sul *Commonwealth*, Londra; D.P. Panagiotopoulos, *Sport Law. Lex sportiva and lex olimpica*, Atene, 2011, 71 ss.; J.A.R. Nafziger, S.F. Ross, *Handbook on International Sports Law*, Leiden, 2011, 32 ss.; J.A.R. Nafziger, T.B. Stoel (a cura di), *Transnational Law of Sports*, Cheltenham, 2013; A. Duval, *What Lex Sportiva Tells You About Transnational Law*, in P. Zumbansen (a cura di), *The many lives of transnational law. Critical engagements with Jessup's bold proposal*, 2019, Cambridge.

ritiene, infatti, che la complessità del fenomeno determini l'insufficienza di un'analisi fondata esclusivamente su una sola di queste ricostruzioni³⁵.

Lo scopo di questo percorso è rappresentato dall'individuazione dei contorni concettuali degli atti di giustizia statale nello sport, al fine di poter ricavare le loro caratteristiche principali.

In particolare, si ritiene che potranno essere individuati i tre elementi essenziali che parte della dottrina amministrativa classica ha ritenuto necessari al fine di poter costituire un vero e proprio provvedimento amministrativo: competenza, causa e funzione³⁶.

2.1. La competenza e la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici. La necessità di un intervento pubblico nella zona intermedia, nella quale la normazione statale e quella sportiva entrano in contatto

Come già ampiamente accennato, la prima ricostruzione teorica del fenomeno sportivo che la dottrina ha proposto è quella fondata sulla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici³⁷.

³⁵ In generale, si vuole seguire la tesi di un illustre Autore internazionale, G. Teubner, *Law and Social Theory: Three Problems*, in *Asian Journal of Law and Society*, 2014, I, 235 ss., il quale afferma che “*different doctrinal constructs [...] can be regarded as socially adequate developments of the law which arise in the distanced approach to network theories adopted by the law*”. Questi, infatti, sostiene che differenti ricostruzioni dottrinali (quali, nel caso considerato, la “*transversality*”, la “*responsiveness*” e la “*self-normativity*”) possono essere tutte quante adeguate a comprendere quale sia l'approccio normativo più adeguato al caso di specie. Adattando la teoria in questione al fenomeno sportivo, sembra utile un approccio che parta dai principali punti di vista teorici affrontati dalla dottrina, cercando di ricavare da ciascuno qualche spunto utile ad un corretto approccio normativo.

³⁶ Cfr. F. Benvenuti, *op. cit.*, 183 ss.

³⁷ Sul tema è particolarmente chiaro N. Bobbio, *op. cit.*, 43: “Al tempo in cui Romano scriveva il saggio sulla crisi dello Stato il monismo dei nazionalisti era un monismo assoluto che sarebbe sfociato nella formula mussoliniana di ‘tutto nello Stato ecc.’. Il monismo di Romano era un monismo relativo, perché, per quanto ponesse lo Stato al vertice della scala degli ordinamenti, come ordinamento sovraordinato agli ordinamenti sociali, non lo considerava un ordinamento esclusivo”.

La tesi della pluralità degli ordinamenti giuridici – elaborata, come noto, da Santi Romano – postula la possibile coesistenza di una molteplicità di ordinamenti giuridici all'interno della medesima realtà statale³⁸.

Alla luce di ciò, l'Autore si sofferma sui possibili rapporti che intercorrono tra questi sistemi giuridici da un duplice punto di vista: in primo luogo, dal punto di vista del rapporto “genetico” tra gli ordinamenti³⁹; in secondo luogo, dal punto di vista della rilevanza del contenuto dell'uno rispetto ad un altro⁴⁰.

Senza soffermarsi sulle conclusioni raggiunte dall'Autore in relazione ad ogni ricostruzione, in breve si possono riassumere i rapporti tra ordinamenti in due categorie: da un lato, può rilevarsi che un ordinamento rispetto ad un altro sia,

Sul rapporto tra ordinamento statale e ordinamenti delle altre realtà sociali, si veda Santi Romano, *L'ordinamento giuridico*, cit., 112: “[...] si può dire che la posizione giuridica degli enti di cui parliamo è immediatamente o mediatamente posta e fissata dall'ordinamento statale. Avviene però spesso che quest'ultimo, per una sua imperfezione non voluta o per una limitazione che si è imposta, per la sopravvivenza di disposizioni antiquate o per la mancanza di norme più adatte alla vita moderna, non riesce ad adeguare e reggere tutta la posizione degli enti medesimi. Questi allora si creano un ordinamento giuridico proprio, interno, che è diverso da quello ad essi attribuito dallo Stato e che talvolta non si limita ad integrare quest'ultimo, ma gli si contrappone, con un contrasto che, per quanto dissimulato, non è meno, evidente”.

³⁸ *Ivi*, 113 ss., dove l'Autore evidenzia come gli ordinamenti all'interno della medesima realtà sociale non sono tra loro in posizione di parità, ma che, tuttavia, pur essendo alcuni subordinati agli altri, nondimeno essi sono comunque degli ordinamenti giuridici, come tali completi e autonomi.

³⁹ *Ivi*, 123 ss., nel quale l'Autore suddivide le possibili relazioni tra gli ordinamenti qualificandoli come originari o derivati, a fini particolari o a fini generali, semplici e complessi, perfetti o imperfetti, con o senza personalità, indipendenti coordinati o subordinati. L'Autore sottolinea che questa ricostruzione si può realizzare tenendo “presenti in questa indagine i caratteri fondamentali delle istituzioni, che possono venire a contatto fra loro. [...] occorre che il nostro compito sia limitato a metterne in rilievo le figure che ci sembrano per il nostro punto di vista, più importanti”.

⁴⁰ *Ivi*, 145: “Quanto al contenuto, un ordinamento giuridico può essere rilevante per un altro a diversi titoli e con diverse figure”. L'Autore prosegue individuando quattro tipi di rapporti in relazione al contenuto: in primo luogo, un ordinamento può essere fonte immediata o mediata di un ordinamento inferiore; in secondo luogo, un ordinamento superiore può influire sul contenuto di più ordinamenti inferiori tra loro indipendenti; in terzo luogo, un ordinamento può determinare da sé il contenuto pur tenendo in considerazione un altro ordinamento sottoposto o indipendente; infine, un ordinamento può essere integralmente incorporato in un altro ordinamento.

tanto geneticamente quanto contenutisticamente, indipendente ed ininfluente; alla luce di ciò, l'uno potrà rilevare per l'altro solo come mero fatto e mai come fonte giuridica⁴¹. Dall'altro lato, è possibile che gli ordinamenti siano collegati sia geneticamente, in quanto l'esistenza dell'uno dipende dalla volontà dell'altro, sia contenutisticamente, in quanto le disposizioni di un ordinamento sono riconosciute come norme giuridiche dall'altro⁴².

Attraverso le opere del Cesarini Sforza e del Giannini si è determinata l'applicazione della tesi della pluralità degli ordinamenti giuridici al fenomeno sportivo. Gli Autori in questione hanno sostenuto che il settore sportivo fosse un vero e proprio ordinamento giuridico e che, di conseguenza, al fine di individuare la portata precettiva delle sue disposizioni, fosse necessario indagare sul rapporto tra ordinamento sportivo ed ordinamento generale dello Stato⁴³.

⁴¹ Per fare un esempio, il caso principale di rilevanza meramente fattuale di un comportamento relativo ad un differente ordinamento giuridico è l'obbligazione naturale. Santi Romano, *op. ult. cit.*, 173 ss., sottolinea che "il diritto dello Stato attribuisce effetti alla c.d. obbligazione naturale, in quanto la considera come 'obbligazione', e quindi riconosce altresì, dandogli rilevanza, sempre limitatamente a quegli effetti, l'ordinamento su cui essa si poggia. L'opinione che considera l'obbligazione naturale un 'puro fatto', che produce determinate conseguenze, potrebbe essere vera solo se e in quanto prevalga nel diritto positivo la tendenza [...] secondo la quale l'obbligazione naturale si identificherebbe con un dovere soltanto morale o di coscienza e, quindi, con un dovere da per sé non giuridico".

⁴² *Ivi*, 123 ss. Sul tema, in relazione al concetto romaniano di norma giuridica derivante dal rapporto tra diversi ordinamenti, si veda anche A. Tarantino, *op. cit.*, 35: "Il Romano non rifiutava l'aspetto normativistico del diritto, ma lo riteneva 'inadeguato e insufficiente, e che, per conseguenza', sosteneva la necessità di 'integrarlo con altri elementi, di cui non si tiene comunemente conto e che invece sembrano più essenziali e caratteristici'. Né ci sembra che egli abbia sentito il bisogno di ricorrere a questi altri elementi perché aveva una concezione della norma giuridica restrittiva, cioè come regola di condotta, ma perché effettivamente aveva individuato il concetto di istituzione che tanto ha contribuito al progresso della scienza giuridica. Egli, infatti, nella sua produzione scientifica, quando s'è interessato della classificazione delle norme, non s'è ricordato solo delle regole di condotta, ma ha menzionato anche, fra le altre, le leggi istitutive o organizzative, il cui scopo principale e fondamentale è quello, non di prescrivere regole di condotta, ma di creare, modificare, sopprimere istituzioni".

⁴³ W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, cit., 27 ss., infatti, ha definito l'ordinamento sportivo come quel "complesso delle norme che le autorità non statali emanano per regolare determinate relazioni giuridiche tra le persone ad esse sottoposte"; M.S. Giannini, *Prime osservazioni*, cit., 6, ha ricostruito gli elementi costitutivi dell'ordinamento giuridico sportivo nei seguenti termini: "Gli elementi costitutivi degli ordinamenti giuridici sono tre: una

In particolare, come sostenuto dal Giannini, il settore sportivo sarebbe dotato di tutti gli elementi necessari e sufficienti per esser definito un ordinamento: organizzazione, plurisoggettività e normazione⁴⁴.

Alla luce della natura ordinamentale del settore, la dottrina si è posta, di conseguenza, la questione del rapporto tra questo ordinamento e quello dello Stato.

In relazione a questo tema, si è ritenuto che l'ordinamento sportivo fosse in rapporto con l'ordinamento generale dello Stato, ma in via del tutto peculiare: è da questo riconosciuto, ma il suo contenuto, di volta in volta, può essere rilevante o irrilevante (e di conseguenza può esser considerato un mero fatto o una vera e propria norma giuridica)⁴⁵.

plurisoggettività, una normazione, un'organizzazione". Lo stesso Autore rileva come "il Romano non terminò la sua opera. Non solo, ma nelle due parti che ci ha lasciato, dopo aver posto l'equazione ordinamento = istituzione, allorché si trattò di dire cosa fosse l'istituzione, non trovò di meglio se non porre una nuova equazione: istituzione è un corpo sociale". Di conseguenza, seppur il Giannini sia partito dalle conclusioni raggiunte dal Santi Romano in relazione agli ordinamenti giuridici, è lui stesso il primo che ne definì gli elementi costitutivi.

⁴⁴ Così, M.S. Giannini, *op. ult. cit.*, 6: "La plurisoggettività consiste nell'esistenza di un congruo numero di soggetti, persone fisiche o enti, legati dall'osservanza di un corpo comune di norme, alle quali essi attribuiscono valore vincolante. Tale corpo di norme costituisce la normazione, in senso proprio: si parla di corpo di norme, in quanto le norme devono formare, con le mutue interconnessioni, un sistema, cioè un insieme ordinato in modo gerarchico, culminante in alcune norme fondamentali, o principi, e via via svolgentesi per norme subordinate. L'organizzazione è un complesso collegato di persone, di servizi personali e di servizi reali – cioè di servizi resi da cose, o mezzi. Essa deve avere carattere permanente, duraturo, ed esercita sui soggetti componenti l'ordinamento un potere (autorità), che limita, in nome dell'interesse comune del gruppo, le libertà di ciascun soggetto [...]. Come ciò avvenga, ancora una volta è un fenomeno sociologico: il diritto lo registra, o meglio lo registrerà; non lo potrà mai assumere nel proprio ordine di rilevanze".

⁴⁵ Il legislatore infatti, in occasione del secondo 'caso Catania', è intervenuto emanando il già citato d.l. n. 220/2003. In particolare, si fa riferimento a quanto disposto dall'art. 1, secondo comma, il quale dispone che "i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche connesse con l'ordinamento sportivo". Come sottolineato da E. Picozza, *I rapporti tra ordinamenti*, in C. Franchini (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, cit., 8 ss., l'autonomia dell'ordinamento sportivo "cede il passo alla sovranità dello Stato soprattutto per quella sua importante applicazione che è il potere giurisdizionale".

La ricostruzione del fenomeno sportivo sulla base della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici⁴⁶ – la cui portata precettiva, si noti, è messa fortemente in discussione dalla dottrina prevalente⁴⁷ – ha determinato una rilevante

⁴⁶ Seguita, in dottrina – oltre che dai già citati W. Cesarini Sforza, M.S. Giannini, F.P. Luiso e I. e A. Marani Toro – anche, *ad multis*, da G. Rossi, *Enti pubblici associativi*, Napoli, 1979, 79 ss.; G. Alpa, *L'ordinamento sportivo*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1986, II, 326 ss.; F. Modugno, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 328 ss.; A. Quaranta, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, 30 ss.; P. D'Onofrio, *op. cit.*; R. Caprioli, *L'autonomia normativa delle Federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, Napoli, 1997; F. Fracchia, voce *Sport*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, Torino, 1999; B. Marchetti, voce *Sport*, cit., 631 ss.; G. Napolitano, voce *Sport*, in *Diz. dir. pubbl.*, VI, Milano, 2006. Da ultimo, si è pronunciato in favore della teoria ordinamentale anche P. Grossi, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 2012, I, 11, il quale, a ben vedere, innova la nozione di ordinamento giuridico data dal Giannini, ritenendo che (oltre ai soliti requisiti di plurisoggettività, normazione ed organizzazione) sia anche necessario che si tratti “[...] di una comunità, piccola o grande, che trova il suo fattore di coesione in valori assunti (e condivisi) da ciascuno dei suoi membri quale fondamento ineludibile, quel fondamento che giustifica interamente ogni regola comunitaria e la assolutizza nella coscienza dei soci, imponendone una indelegabile osservanza”.

⁴⁷ La dottrina nettamente prevalente, infatti, non mette in discussione che il fenomeno sportivo costituisca un ordinamento; tuttavia, si oppone fortemente all'applicazione della tesi ordinamentale da cui consegue l'autonomia e l'immunità dell'ordinamento sportivo rispetto alle applicazioni dei principi fondamentali dell'ordinamento statale. In particolare, in questa direzione si esprime G. Manfredi, *op. ult. cit.*, 259 ss., - nonché in Id., *Il sindacato del giudice amministrativo sulle norme emanate dagli organi sportivi*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 615 ss.; Id., *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Foro amm. TAR*, 2006, 2971 ss.; Id., *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, 2012, III, 299 ss.; Id., *Giuridificazione dello sport*, in *Giur. ita.*, 2016, II, 485 ss. – il quale sostiene che la teoria della pluralità degli ordinamenti se, da un lato, mantiene una “valenza euristica”, dall'altro lato non può in alcun modo giustificare la sottrazione di una disciplina associativa dall'applicazione dei principi fondamentali dell'ordinamento generale. L'Autore, di conseguenza, sostiene che l'ordinamento sportivo, a seguito delle disposizioni legislative sul tema, sia stato ormai assorbito nell'ordinamento statale; non essendo quindi più autonomo, non vi è alcuna ragione per trattarlo diversamente da qualsiasi altra materia giuridica.

Nella medesima direzione, a ben vedere, si esprime anche la gran parte della dottrina moderna sul tema, con particolare riferimento, tra gli altri, a C. Bottari, *L'ordinamento sportivo alla prova del TAR. La difficile autonomia dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. dello sport*, 2007, III, 397 ss.; A. Massera, *op. cit.*, 113 ss.; L. Ferrara, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007, I, 1 ss.; A.R. Tassone, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e tutela ordinamentale*, in R. Lombardi, A. Rizzello, F.G. Scoca, M.R. Spasiano (a cura di) *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, cit., 65 ss.; A. Bonomi, *L'ordinamento sportivo e la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2005, XXV, 362 ss.; M.R. Spasiano, *Sport professionistico, giustizia sportiva e sindacato del giudice ordinario*, in *Giust.Amm.it*, 2006, VII; F. Lubrano, *Diritto dello sport e “giustizia” sportiva*, in *Dir. dello sport*, 2007, 1, 11 ss.; E. Picozza, *I rapporti generali tra ordinamenti*, in C. Franchini (a cura di), *Gli effetti delle decisioni*

conseguenza in relazione alla giustizia sportiva: questa è stata vista quale “fenomeno squisitamente proprio” dell’ordinamento sportivo, “alla normativa di questo [...] anzitutto ricondotto per poter essere compreso nella sua vera essenza”⁴⁸.

Conseguentemente, la teoria pluralistica è posta alla base del concetto “classico” di giustizia sportiva.

Tuttavia, la medesima teoria può essere posta alla base anche del concetto di “giustizia statale nello sport” oggetto della presente ricostruzione.

Lo stesso Giannini, infatti, ricostruisce l’attività sportiva in tre parti o zone, in relazione alle quali “il punto di maggior interesse si ha per le norme che cadono nella zona intermedia, e ancor più in particolare, per quelle che confliggono”⁴⁹. Emerge, quindi, che una parte delle norme che l’organizzazione sportiva ha (autonomamente) adottato possono porsi in contrasto con l’ordinamento statale⁵⁰.

In questa circostanza, è universalmente riconosciuto che sia un “compito” dello Stato, poiché titolare della sovranità popolare, quello di garantire la prevalenza del proprio ordinamento su quello sportivo⁵¹. Non sarebbe

dei giudici sportivi, cit., 5 ss.; V. Dini, *L’ordinamento giuridico sportivo tra legalità e legittimità*, in G. Clemente di San Luca, *Campionato di calcio e stato di diritto*, Napoli, 2018, 65 ss.; C. Venditti, *L’ordinamento sportivo nel quadro dei principi dell’ordinamento giuridico generale*, in *Campionato di calcio*, cit., 45 ss.

In senso addirittura contrario all’applicazione della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici al fenomeno sportivo, invece, si veda L. Di Nella, *Il fenomeno sportivo nell’unitarietà e sistematicità dell’ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport*, 1999, 25 ss.

⁴⁸ F.P. Luiso, *op. ult. cit.*, 588.

⁴⁹ M.S. Giannini, *op. ult. cit.*, 26.

⁵⁰ *Ivi*, 19: “Vista dall’esterno in integrale, l’attività sportiva appare divisa in tre parti: una zona è retta dalle norme dei diritti statali, ed esclusivamente da esse; un’altra, inversamente, solo ed esclusivamente da norme degli ordinamenti sportivi. Vi è poi una zona intermedia, nella quale le due normazioni si trovano in contatto, e in alcuni punti si sovrappongono, in altre si escludono a vicenda, in altri confliggono. [...] Esempi della terza specie sono le norme degli ordinamenti sportivi e di quelli statali per la polizia delle gare ai fini della pubblica incolumità, quelle degli ordinamenti sportivi sulle sanzioni sportive, quelle statali sulle qualifiche di alcuni organi o enti sportivi, ecc.”.

⁵¹ *Ivi*, 26. Ma nella stessa direzione si esprime anche lo stesso F.P. Luiso, *op. ult. cit.*, 588.

ammissibile, infatti, la prevalenza di disposizioni in contrasto con i principi generali dell'ordinamento⁵².

Conseguentemente, sembra possibile affermare che questo “compito” dello Stato rappresenti una prima base teorica ricostruttiva della nozione di “giustizia statale nello sport”. Infatti, la situazione di fatto è la seguente: l'organizzazione sportiva opera all'interno dell'ordinamento statale; qualche volta questa organizzazione pone in essere regole in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento statale; lo Stato deve intervenire al fine di affermare la prevalenza dei suoi principi.

L'intervento in questione – prima ancora che giurisprudenziale⁵³ – sembra, ad oggi, assumere i connotati di un vero e proprio potere amministrativo la cui competenza è attribuita, conseguentemente, alla pubblica amministrazione (e, nello specifico, come si vedrà infra, al C.O.N.I. e, per delega, alle Federazioni sportive): in altre parole, sembrerebbe spettare ai pubblici poteri il compito di garantire la prevalenza dell'ordinamento generale su quello sportivo.

Questa prima ricostruzione – lungi dal potersi definire esaustiva o conclusiva – permette, tuttavia, di individuare un primo (e importantissimo) elemento essenziale degli atti di giustizia statale nello sport: si tratta di provvedimenti di competenza (della pubblica amministrazione) statale che si collocano in

⁵² In questa direzione, tra gli altri, A. Massera, *op. cit.*, 119, secondo il quale l'ordinamento sportivo “deve invece essere portato a sciogliersi nelle regole e negli istituti propri dell'ordinamento statale o comunque ad integrarsi compiutamente in questo [...]”.

⁵³ Anche se, a ben vedere, è stata proprio la giurisprudenza – definita “interventista” – che, per prima, ha intrapreso quest'opera di applicazione dei principi e delle regole proprie dell'ordinamento statale anche all'ordinamento sportivo. In particolare, il giudice amministrativo ha ritenuto sindacabili gli atti decisori dei giudici sportivi sulla base della ricostruzione pubblicistica dei poteri delle Federazioni sportive: si veda, a titolo esemplificativo, TAR Lazio, III[^], sentenza 8 febbraio 1988, n. 135, in *I T.A.R.*, 1988, I, 761 ss.; Consiglio di Stato, II[^], parere 6 luglio 1983, in *Riv. dir. sport.*, 1984, 480 ss.; TAR Lazio, III[^], sentenza 15 ottobre 1980, n. 882; TAR Lazio, III[^], sentenza 10 giugno 1981, n. 569; TAR Lazio, III[^], sentenza 22 ottobre 1979, n. 680.

quell'ambito di intersezione tra sport e diritto (dello Stato), allo scopo di garantire la piena prevalenza delle norme giuridiche su qualsiasi norma sociale contrastante⁵⁴.

2.2. La ricostruzione dal punto di vista del diritto amministrativo. La riconduzione dell'attività delle organizzazioni sportive al diritto pubblico

La ricostruzione del fenomeno sportivo sulla base della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici – come sostenuto dalla prevalente dottrina sul tema⁵⁵ – è, se non errata, quanto meno insufficiente a coglierne tutti gli aspetti.

In particolare – con riferimento alla giustizia sportiva – si è obiettato che quanto sostenuto (ovverosia che l'ordinamento sportivo sia autonomo rispetto all'ordinamento statale) non è in alcun modo supportato dalla teoria ordinamentale⁵⁶.

Alla luce di ciò – riducendo l'ambito di indagine al solo fenomeno sportivo limitato dai confini nazionali (anche se non solo italiano⁵⁷) – si sono sviluppate, nel

⁵⁴ F. Benvenuti, *op. cit.*, 183 ss. L'Autore, infatti, individua la competenza quale elemento essenziale di un provvedimento amministrativo, ma precisa che questa deve essere necessariamente della pubblica amministrazione.

⁵⁵ Si veda *supra* nota 47.

⁵⁶ Cfr. G. Manfredi, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo*, cit., 1 ss., il quale analizza “i principali argomenti che da sempre vengono impiegati per sostenere il primato del diritto sportivo consistono in un uso a fini prescrittivi della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici di Santi Romano. Questi argomenti vengono presentati in modi diversi, ma in sostanza si basano su un ragionamento che ha questo svolgimento: a) Romano ha dimostrato che ogni gruppo sociale può darsi un proprio ordinamento; b) anche quello dei gruppi sportivi è un ordinamento giuridico; c) perciò lo Stato non può ingerirsi (oppure, secondo la variante più diffusa: può ingerirsi solo limitatamente) nell'ordinamento sportivo. Ora, anche se talora viene avanzato qualche dubbio, a quasi un secolo di distanza dalla sua elaborazione la teoria di Romano è notoria, e può considerarsi senz'altro pacifica: mi pare impensabile che oggi si possa tornare a sostenere seriamente la coincidenza tra Stato e diritto”.

⁵⁷ Si farà riferimento alle ricostruzioni del tema realizzate in Italia, Francia e Spagna. In particolare, in relazione al diritto pubblico italiano, la principale ricostruzione risale all'opera di, F. Goisis, *op. ult. cit.* Nel panorama giuridico francese si faccia riferimento, prevalentemente, alle ricostruzioni di J.-P. Karaquillo, *op. cit.*; J. Simon, *op. cit.*; J.-M. Duval, *op. cit.* Per quanto riguarda

ventunesimo secolo, teorie che ricostruiscono il settore sportivo, e la sua giustizia, dal punto di vista del diritto amministrativo⁵⁸.

Il punto di partenza di queste ricostruzioni è rappresentato dalla caratteristica organizzativa prevalente delle istituzioni sportive, ovverosia dal loro operare in un regime di monopolio “sportivo”⁵⁹.

La ragione di questa caratteristica è certamente rappresentata dall’influenza

l’ordinamento spagnolo l’argomento è stato oggetto di studio da parte di I. Agirreazkuénaga Zigorraga, *op. cit.*; J. Espartero Casado, *Deporte y derecho*, cit.; N. F. De la Plata Caballero, *op. cit.*; J. M. Cuchi Denia, *op. cit.*; L. Morillas Cueva, L. Mantovani (a cura di), *op. cit.*; J. Espartero Casado, *Introducción al derecho del deporte*, cit.

⁵⁸ L’ambito di operatività di queste teorie non può che riferirsi a quei paesi che la dottrina internazionale definisce “interventisti”, poiché solo in questi paesi lo sport è assunto quale ambito oggetto di pubblici poteri. La ripartizione in tema è avvenuta ad opera, tra gli altri, di A. N. Wise, B.S. Meyer, *Internazional sport law and business*, Alphen aan den Rijn, 1997, 149 ss.; M. Pescante, *The Different European Models of Sport Legislations*, in Aa.Vv., *Juridical Seminars – Sport Laws and Regulations in Europe*, Roma, 1993, 26 ss.; M.R. Will, *La société sportive dans quelques ordres juridiques étrangers*, in Aa. Vv., *La forme sociale des organisations sportives*, Ginevra, 1999, 73 ss.

Le suddette ricostruzioni individuano due tipologie di modelli che ricorrono nelle legislazioni nazionali, ossia quello interventista e quello non interventista: il primo, qualificando come pubblicistici gli interessi legati al fenomeno dello sport, è caratterizzato da una forte presenza dello Stato nell’organizzazione, nella regolazione e nell’esercizio della giustizia in materia; il secondo, al contrario, qualifica il fenomeno sportivo come integralmente privatistico, e se ne disinteressa *in toto*, rimettendo organizzazione, regolazione e giustizia all’autonomia privata. Tradizionalmente, al secondo modello si riconducono la Gran Bretagna, gli Stati Uniti, la Germania e la Svizzera mentre al primo la Spagna, la Francia e l’Italia.

⁵⁹ Il primo Autore che qualifica il sistema sportivo nel senso di monopolio (anche se, ai tempi, solo di fatto) è G. Rossi, *op. cit.*, 89: “Si è avuta quindi, sotto questo profilo, una forma assai singolare di potere del CONI e delle Federazioni riconosciute, in quanto si è trattato, e si tratta tuttora, del monopolio di poter determinare la partecipazione a una iniziativa assunta da un gruppo di persone che continua a nominare i membri per auto cooptazione che decide in rapporto all’iniziativa propria le modalità di partecipazione e i soggetti che possono partecipare”. Nella stessa direzione, si veda anche G. Morbidelli, *Gli enti dell’ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 1993, 303 ss.; V. Zingales, *Provvedimenti di esclusione di società sportive da campionati agonistici e tutela giurisdizionale statale*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 297 ss.

Secondo la ricostruzione di F. Goisis, *op. ult. cit.*, 119 ss. – già in Id., *Le funzioni di giustizia delle federazioni sportive e della Camera arbitrale del CONI nelle controversie che la l. 280 affida al giudice amministrativo*, cit., 1012 – invece, si tratta di un vero e proprio monopolio di diritto, soprattutto a seguito dell’emanazione della l. 23 marzo 1981, n. 91, in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti. Nella medesima direzione si vedano anche L. Ferrara, *op. ult. cit.*, 17; I. Del Giudice, *op. cit.*, 2643 ss.

che la struttura dell'organizzazione sportiva internazionale (o meglio, transnazionale⁶⁰) ha su quelle nazionali: la regolamentazione del Comitato Internazionale Olimpico (C.I.O.) presuppone che, per ciascuno sport, vi sia una sola Federazione internazionale e, in ciascuno Stato, una sola Federazione nazionale⁶¹.

Di conseguenza, chiunque voglia accedere alla maggior parte delle pratiche sportive è obbligato – per legge o di fatto⁶² – ad associarsi a queste istituzioni e a sottostare alle loro decisioni⁶³.

⁶⁰ Come sottolineato da F. Latty, *op. ult. cit.*, 273 ss., il sistema sportivo assume le caratteristiche proprie di un ordinamento transnazionale poiché – al pari della c.d. *lex mercatoria* in ambito commerciale – si tratta di un insieme di regole di origine privatistica che, tuttavia, stante il loro ambito operativo sovranazionale, vengono universalmente applicate all'interno di differenti ordinamenti giuridici.

⁶¹ Si veda l'art. 29 della Carta Olimpica, dal quale si deduce che ciascuna Federazione internazionale, per essere tale, deve amministrare uno o più sport a livello globale. Nonché, a titolo esemplificativo, si riporta l'art. 10, primo comma, dello Statuto della F.I.F.A.: “Può diventare membro della FIFA ogni associazione responsabile dell'organizzazione e del controllo del giuoco del calcio in un paese. In questo contesto, per ‘paese’ si intende uno stato indipendente riconosciuto dalla comunità internazionale. Con riserva delle eccezioni previste ai commi 5 e 6, la FIFA non riconosce che una sola organizzazione per paese”.

⁶² Si noti, infatti, che è discusso se il monopolio della gestione dello sport in capo alle Federazioni o associazioni sportive sia di diritto o di fatto.

In Italia occorre distinguere tra sport professionistico e dilettantistico. Nel primo caso, sembrerebbe trattarsi proprio di un monopolio di diritto, alla luce del combinato disposto degli artt. 10, quarto comma, della l. 91 del 1981 e l'art. 21, secondo comma, dello Statuto del C.O.N.I.: la prima disposizione prevede che una società sportiva debba obbligatoriamente affiliarsi ad una Federazione per potersi iscrivere al registro delle imprese; la seconda disposizione prevede che il C.O.N.I. riconosce una sola Federazione sportiva nazionale per ciascuno sport. Di conseguenza, l'esercizio dell'attività sportiva professionistica – quantomeno a livello collettivo – è subordinato all'accettazione di tutte le clausole delle istituzioni sportive. Nel dilettantismo, invece, sembra prevalere la tesi dell'assenza di un regime di monopolio di diritto, poiché vi sono spesso organizzazioni parallele alle Federazioni nazionali. Di conseguenza, sembrerebbe sussistente un monopolio di mero fatto, alla luce della posizione di supremazia in cui, in ogni caso, si trovano le Federazioni rispetto alle organizzazioni parallele.

All'estero – come verrà ampiamente approfondito nel terzo capitolo – vi sono sia monopoli di diritto (ad esempio in Spagna, Francia e Grecia) che monopoli di fatto (ad esempio in Germania e Regno Unito).

⁶³ Come anticipato, la principale e completa ricostruzione del sistema sportivo in senso monopolistico è stata realizzata ad opera di F. Goisis, *op. ult. cit.*, 119 ss.: in particolare, l'Autore

Questo regime di monopolio, secondo le tesi di diritto amministrativo, determina l'attribuzione alle istituzioni sportive nazionali (e in particolar modo alle Federazioni) di un vero e proprio potere amministrativo⁶⁴.

In particolare, partendo dal presupposto che il sistema istituzionale volto all'organizzazione ed alla gestione dello sport ha il suo massimo grado di efficienza se viene gestito da un solo soggetto per attività⁶⁵, si arriva alla conseguenza che l'attività delle Federazioni – le quali, ad oggi, sono certamente associazioni di diritto privato⁶⁶ – non può essere *in toto* equiparabile a quella di un privato. Infatti, ciò che è posto alla base di qualsiasi sistema di diritto privato è l'autonomia negoziale, intesa quale (piena) libertà di prestare il proprio consenso alla conclusione di un contratto⁶⁷.

Nel caso delle Federazioni, l'autonomia negoziale subisce una fortissima

individua le due principali ragioni alla base del sistema: in primo luogo, l'esigenza di elaborazione unitaria delle relative regole; in secondo luogo, l'accentramento, imposto dal C.I.O. in ogni nazione, della cura generale dello sport in capo ad un unico comitato olimpico nazionale.

⁶⁴ Questa è la conclusione raggiunta da F. Goisis, *op. ult. cit.*, 133 ss., 229, il quale – sulla base dell'analisi della dottrina e giurisprudenza (anche costituzionale) italiana in tema di monopolio – raggiunge la conclusione che vi sia “[...] la consapevolezza dello stretto legame intercorrente tra determinate manifestazioni di potere amministrativo e, rispettivamente, potere monopolistico”, concludendo che “proprio sotto il profilo della posizione (monopolistica) delle federazioni sportive, sembra ritrovarsi, oggi, un'importante indicazione [...] della pubblicità degli atti che queste ultime pongono in essere in quanto autorità [...]”.

⁶⁵ Ad esempio, nell'ambito del pugilato internazionale vi sono moltissime federazioni rilevanti, le più importanti delle quali sono: *World Boxing Association*, *World Boxing Organization*, *International Boxing Federation* e *International Boxing Hall of Fame*. La mancanza di un'unica federazione universalmente riconosciuta come quella dotata del monopolio nel settore determina la difficoltà di comprendere di volta in volta chi è realmente il campione mondiale del settore.

⁶⁶ Si fa riferimento all'art. 15, secondo comma, d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242: “Le federazioni sportive nazionali e le Discipline Sportive Associate hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato. Esse non perseguono fini di lucro e sono soggette, per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, alla disciplina del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione”.

⁶⁷ Si consenta un riferimento alla ricostruzione dell'autonomia negoziale ad opera di M. Bianca, *Il contratto*, in *Diritto civile*, III, Milano, 2019, 24 ss.: l'Autore, infatti, pur riconoscendo un'evoluzione del diritto positivo che attribuisce un valore sempre più “normativo”, ritiene che sia, in ogni caso, ancora necessaria una valutazione circa l'integrità del consenso al fine di permettere la conclusione di un contratto.

limitazione: anche qualora un ordinamento giuridico permettesse di svolgere attività sportiva senza necessariamente associarsi alla corrispondente Federazione⁶⁸, in ogni caso si tratterebbe (di fatto) di un'attività estremamente marginale, poiché la quasi totalità delle manifestazioni sportive – o quantomeno quelle di diffusione mediatica considerevole – è organizzata dai soggetti sportivi facenti parte di questo sistema (Comitato e Federazioni internazionali; Comitati e Federazioni nazionali)⁶⁹.

Preso atto della differenza tra l'attività (formalmente privata) delle Federazioni e l'attività di un normale soggetto privato, la dottrina sul tema (specialmente quella italiana, francese e spagnola⁷⁰) ha teorizzato un ulteriore

⁶⁸ Si tratta, ad esempio, del sistema attualmente vigente a livello internazionale: come analizzato da G. Mew, M.J. Richards, *op. cit.*, 1, “*there are parties, such as international sports federations, which have developed into powerful players, with a monopoly over their respective sports*”. Risulta particolarmente rilevante la circostanza che, a livello internazionale, sarebbe impossibile realizzare un monopolio di diritto (per l'ovvia mancanza di un soggetto dotato di sovranità universale). Alla luce di ciò, il monopolio in cui si trovano le Federazioni internazionali non può che essere di fatto, derivante dalla circostanza che risulta *de facto* impossibile realizzare delle organizzazioni parallele della medesima dimensione.

⁶⁹ Cfr. G. Morbidelli, *op. cit.*, 309: “[...] gli enti e i soggetti svolgenti attività sportive sono di fatto tenuti ad affiliarsi (gli enti) o a tesserarsi (gli atleti) alle Federazioni, perché solo in tal maniera possono partecipare ai campionati agonistici più importanti e possono ottenere l'omologazione dei propri risultati”.

⁷⁰ In particolare, in Italia, a queste conclusioni è arrivato F. Goisis, *op. ult. cit.*, 103 ss., il quale – partendo dalla premessa che l'attività svolta dalle Federazioni sportive ha carattere monopolistico – ha conseguentemente dedotto che l'attività delle stesse nell'ambito monopolistico loro assegnato è pubblicistica: in primo luogo, poiché la gestione dei monopoli è strettamente connessa all'esercizio di un potere autoritativo; in secondo luogo, poiché solo questa ricostruzione è compatibile con l'attuale quadro normativo.

In Francia queste conclusioni sono state raggiunte – già dagli anni Novanta – sia in dottrina che in giurisprudenza. In particolare, in questa direzione in dottrina si è pronunciato, tra gli altri, J. Simon, *op. cit.*, 177 ss., il quale ha ripercorso l'ordinamento sportivo francese evidenziando la seguente evoluzione: in primo luogo, il legislatore ha assunto quale interesse pubblico la gestione e regolamentazione dello sport; in secondo luogo, ha delegato questa attività alle Federazioni, che hanno, di conseguenza, acquisito una posizione di monopolio in relazione alla gestione di ciascuno sport; da questa delega deriva la c.d. “*puissance sportive*” delle Federazioni, che eserciterebbero quindi poteri pubblicistici. In relazione alle conseguenze di tale posizione di monopolio, particolarmente chiaro in dottrina è M.H. Huon De Kermadek, *op. cit.*, 424, il quale sottolinea che “*le monopole a une conséquence juridique importante, dans le mesure où il pousse de nombreux auteurs à admettre que les fédérations sportives sont bien investies de prérogatives de puissance publique*”. In

passaggio: il potere monopolistico sarebbe un vero e proprio potere amministrativo⁷¹.

Questa conclusione è stata sostenuta attraverso il seguente ragionamento: lo Stato individua un interesse pubblico alla gestione e promozione del fenomeno sportivo e ritiene che la sua regolamentazione più efficiente sia quella di monopolio⁷²; le Federazioni sportive nazionali vengono riconosciute quali soggetti maggiormente adeguati alla gestione di questo monopolio⁷³; a questi soggetti viene delegato il potere pubblico per il perseguimento del suddetto interesse pubblico⁷⁴.

giurisprudenza, per un'evoluzione dell'interventismo attraverso l'utilizzo della nozione di monopolio, si veda la ricostruzione del *Conseil d'Etat, Organisation des compétition sportives, Analyse de la jurisprudence de 1991 à 1999*, in www.conseil-etat.fr/H, con particolare riguardo al periodo tra il 1991 ed il 1999.

In Spagna, sul carattere monopolistico e di adesione che si può definire, *de facto*, obbligatoria si sono espressi J. Espartero Casado, *Deporte y derecho*, cit., 306 ss. e J. M. Souvirón Morenilla, *op. cit.*, 82. In particolare, il secondo sottolinea che “*la pertenencia a la correspondiente Federación Española resulta indirectamente a última hora de carácter obligatorio para todos los colectivos i personas que la componen que quedan necesariamente incorporados a aquélla mediante diversos expedientes previstos por la Ley del Deporte*”.

⁷¹ Cfr. F. Goisis, *op. ult. cit.*, 149.

⁷² *Ivi*, 132. L'Autore ha individuato una fonte costituzionale, in Italia, di questo monopolio nell'art. 117, terzo comma, della Costituzione: “[...] la stessa Carta fondamentale, come negli ultimi tempi riformata, laddove ci [parla] di ‘ordinamento sportivo’ (e non, almeno prospetticamente, di diversi ordinamenti sportivi) [trasmette] con nettezza l’idea di ritenere che l’ordinamento statale si debba confrontare (come del resto esplicitato dall’art. 7, d.l. 136/2004) con un’unica, complessiva, organizzazione sportiva”.

⁷³ La ragione per cui vengono scelte, quali affidatarie della gestione dello sport, proprio le Federazioni, emerge dalla ricostruzione di J. Simon, *op. cit.*, 17 ss., il quale evidenzia – relativamente alla realtà giuridica francese – come la regolamentazione dello sport abbia seguito due fasi: in un primo momento, vi è stato un vero e proprio accordo tra coloro che svolgevano l’attività sportiva al fine di competere a livello sportivo; questo ha creato un monopolio di fatto in capo alle Federazioni, determinato dalla volontà di mantenere un’unità organizzativa. Solo in un secondo momento si è avuta la “pubblicizzazione” della regolamentazione sportiva, la quale è stata attuata delegando i poteri del settore alle Federazioni sportive già esistenti e trasformando il loro monopolio di diritto in monopolio di fatto.

⁷⁴ In Italia, la fonte della delega alle Federazioni sportive del potere pubblico è individuata nell’art. 15, primo comma, d.lsg. n. 242 del 1999, dal quale si deduce che parte della loro attività ha valenza pubblicistica. In Spagna, la delegazione è oggi disciplinata dall’art. 30, secondo comma, *Ley del Deporte* 10/1990, il quale dispone che “*las Federaciones deportivas españolas, además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes*

La conclusione raggiunta dalle teorie che applicano il diritto amministrativo al fenomeno sportivo, dunque, può essere riassunta come segue: le Federazioni sportive sono soggetti privati delegatari di un potere pubblico funzionale alla gestione del monopolio in ambito sportivo⁷⁵.

Questa tesi permette, conseguentemente, l'individuazione della seconda caratteristica concettuale della "giustizia statale nello sport", ovvero sia l'interesse pubblico che questa persegue.

In primo luogo, infatti, si è visto che le Federazioni esercitano un potere pubblico per delega: il suddetto potere, quindi, appartiene allo Stato ed è stato attribuito al fine di perseguire un interesse pubblico generale.

In secondo luogo, una parte di questo potere attiene all'esercizio della giustizia sportiva, alla luce della qualificazione di provvedimento amministrativo degli atti decisori delle istituzioni sportive: anche la giustizia, quindi, viene esercitata in regime di monopolio⁷⁶.

In terzo luogo, l'interesse pubblico che deve essere perseguito nell'esercizio di questo potere (di gestione e di esercizio della giustizia) è il medesimo che giustifica l'attribuzione dello stesso: vi è un'esigenza pubblicistica che il settore sportivo sia gestito in regime di monopolio e che, quindi, l'attività del gestore sia regolamentata dal diritto amministrativo⁷⁷.

colaboradores de la Administración pública". In Francia, la fonte è rappresentata dalla l. 131-14 del *Code du Sport – Ordonnance 2006-596 2006-05-23* – il quale dispone che "*dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'attribution et de retrait de la délégation, après avis du Comité national olympique et sportif français*".

⁷⁵ Si tratta di una figura riconosciuta anche a livello legislativo, in particolare dall'art. 1, comma 1-ter, l. 7 agosto 1990, n. 241, il quale estende i principi dell'agire della pubblica amministrazione anche ai soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative.

⁷⁶ Secondo la ricostruzione di F. Goisis, *op. ult. cit.*, 317 ss., la giustizia sportiva sarebbe una funzione amministrativa giustiziale.

⁷⁷ In questa direzione, nella dottrina spagnola, e in particolare secondo E. Gamero Casado, *op. cit.*, 439 ss., le sanzioni delle Federazioni vengono *in toto* sottoposte al regime giuridico di diritto amministrativo, sia dal punto di vista dell'applicazione delle regole del procedimento e di validità del provvedimento, che dal punto di vista della piena sindacabilità in sede giurisdizionale, nell'ambito del contenzioso amministrativo.

La seconda caratteristica concettuale è, quindi, la causa come elemento essenziale dell'atto decisorio di giustizia statale nello sport, intesa quale interesse pubblico da perseguire⁷⁸: se il monopolio di gestione è giustificato dall'esigenza che vi sia un'elaborazione unitaria delle regole sportive, allora il monopolio nell'esercizio della giustizia sportiva non può che essere giustificato dall'esigenza di mantenere un'interpretazione e applicazione unitaria delle regole sportive⁷⁹.

La causa della “giustizia statale nello sport”, in conclusione, è l'interesse pubblico al mantenimento dell'uniformità di interpretazione ed applicazione delle regole sportive.

2.3. La ricostruzione dal punto di vista dei sistemi giuridici transnazionali. Lo sport quale sistema amministrativo globale e i meccanismi di legittimazione istituzionale

La terza teoria che viene presa in considerazione è quella fondata sui sistemi giuridici transnazionali⁸⁰, i quali sono stati recentemente applicati al fenomeno sportivo “internazionale”⁸¹.

⁷⁸ Cfr. F. Benvenuti, *op. cit.*, 183-184.

⁷⁹ F. Goisis, *op. ult. cit.*, 115.

⁸⁰ In generale, il diritto transnazionale è stato oggetto di ampio approfondimento da parte della recente dottrina internazionalistica. Per i principali approfondimenti del tema, *ad multis*, si faccia riferimento a D. Szablowski, *Transnational Law and Local Struggles: Mining, Communities and the World Bank*, Oxford, 2007; P.H.F. Bekker, R. Dolzer, M. Waibel (a cura di), *Making Transnational Law Work in the Global Economy: Essays in Honour of Detlev Vagts*, Cambridge, 2010; D. Von Daniels, *The Concept of Law from a Transnational Prospective*, Londra, 2010; M. Reimann, J. Hathaway, T.L. Dickinson, *Transnational Law, Cases And Materials*, Eagan, 2013; G.-P. Callies (a cura di) *Transnationales Recht: Stand Und Perspektiven*, Heidelberg, 2014; M. Maduro, K. Tuori, S. Sankari (a cura di) *Transnational Law: Rethinking European Law And Legal Thinking*, Cambridge, 2014; F. Snyder L. Yi (a cura di), *The Future Of Transnational Law: Eu, Usa, China And The Brics*, Bruxelles, 2015; D.E. Iii, M.D. Ramsay, C.A. Whytock, *Transnational Law And Practice*, Alphen aan den Rijn, 2015; G. Lhuillier, *Le Droit Transnational*, Parigi, 2016; M. Audit, S.W. Schill (a cura di), *Transnational Law Of Public Contracts*, Bruxelles, 2016.

⁸¹ Si chiarisce sin d'ora che l'attribuzione dell'aggettivo “internazionale” al fenomeno sportivo, in realtà, è del tutto impropria, poiché non attiene ad alcun rapporto tra entità statuali. Lo stesso M.S. Giannini, *op. ult. cit.*, 11 e Id., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, cit., 673, parla

Come giustamente notato dalla recente dottrina⁸², infatti, al fine di dare una collocazione sistematica all'organizzazione sportiva globale, la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici è insufficiente e richiede di essere integrata con quelle tesi che ricostruiscono gli assetti ultrastatali attraverso la nozione di “*public authority*”⁸³.

In particolare, il sistema sportivo avrebbe tutti gli elementi per essere definito quale sistema amministrativo globale⁸⁴: sarebbero, infatti, presenti gli

di ordinamento “mondiale” o, meglio, “superstatale”, facendo molta attenzione a non confondere i suddetti termini con la nozione di diritto internazionale. Sono in linea con la presente tesi le ricostruzioni sopra citate che inquadrano il fenomeno sportivo all'interno dei c.d. regimi transnazionali, con particolare riferimento, tra gli altri, a F. Latty, *Lex sportiva*, cit. e Id., *Transnational sport law*, cit.

⁸² In questa direzione si è espresso l'unico Autore italiano che si è occupato di dare una ricostruzione del fenomeno sportivo attraverso l'applicazione dei sistemi giuridici transnazionali e, in particolare, del diritto amministrativo globale. Si fa riferimento a L. Casini, *op. cit.*, 23 ss., il quale sostiene, infatti, che “le trasformazioni avvenute negli ultimi trenta anni, e in particolare la crescita sul piano normativo e istituzionale dell'ordinamento sportivo internazionale e delle connessioni tra questo e l'ordinamento sportivo nazionale, potrebbero quindi essere intese quali indici della presenza di un unico ordine giuridico sportivo globale [...] la cui natura sarebbe “transnazionale” [...]. La prospettiva ordinamentale, dunque, può non essere sufficiente per comprendere, nella sua interezza, l'organizzazione e il funzionamento dello sport a livello globale”.

⁸³ In relazione a questo tema, si faccia riferimento a A. Von Bogdandy, M. Goldmann, I. Venkee, *From Public International to International Public Law: Translating World Public Opinion into International Public Authority*, in *The European Journal of International Law*, 2017, Vol. 28, I, 115 ss., i quali – con riferimento al concetto di *public authority* – evidenziano che “*the exercise of international public authority is the adoption of an act that affects the freedom of others in pursuance of a common interest. This understanding helps single out activities that require grounds of legitimacy that go beyond the consent of member states to the institution's foundational act*”. Sul tema si vedano anche E. Benvenisti, *The Law of Global Governance*, Leiden, 2014; J. Brunnée, S. Toope, *Legitimacy and Legality in International Law. An Interactional Account*, Cambridge, 2010; J. Klabbers, A. Peters, G. Ulfstein (a cura di), *The Constitutionalization of International Law*, Oxford, 2009.

⁸⁴ Il tema è stato oggetto di ampio approfondimento da parte di S. Cassese, *Research Handbook on Global Administrative Law*, Cheltenham, 2016. In particolare, nella successiva opera Id., *A World Government?*, Siviglia, 2018, 114 ss., l'Autore descrive le caratteristiche dei sistemi amministrativi, individuando le differenze rispetto ai sistemi nazionali: in primo luogo, non vi è alcuna esclusività della regolazione; in secondo luogo, si tratta per lo più di auto-regolazione; in terzo luogo, le decisioni sono prese da commissioni indipendenti ma non rappresentative; in quarto luogo, non vi è una netta demarcazione tra pubblico e privato.

elementi di globalità⁸⁵, legittimazione plurima⁸⁶ e *accountability*⁸⁷, i quali permetterebbero di ricondurre il sistema sportivo nell'alveo delle (ormai) numerose ipotesi di soggetti privati che esercitano vere e proprie funzioni istituzionali ultrastatali⁸⁸.

Strettamente connesso al concetto di sistema sportivo globale è quello di *lex sportiva*⁸⁹, intesa quale sistema di norme e regole di tipo consuetudinario o pattizio, nate in forma spontanea tra gli appartenenti al settore sportivo, finalizzato alla regolamentazione di rapporti contrattuali ed extracontrattuali aventi elementi

Sul tema, tra gli ultimi che se ne sono occupati, si veda anche S.-A. Lind, *Administrative law beyond the state*, Leiden, 2013; A.C. Aman, *Administrative law and process*, New York, 2014; P.P. Craig, UK, *EU and global administrative law*, Cambridge, 2015; A. von Bogdandy, M. Huber, S. Cassese, T. Shulman, *The administrative state*, Oxford, 2017; R.L. Weaver, D. Fairgrive, S.I. Friedland, *Administrative law, administrative structures and administrative decisionmaking*, Durham, 2019; B. Kingsbury, *Frontiers of global administrative law in the 2020s*, in *The frontiers of public law*, 2019, 41 ss.

⁸⁵ L. Casini, *op. cit.*, 232: “Un primo carattere del sistema dello sport è che le sue norme sono diffuse su scala mondiale e, soprattutto, non si limitano al livello internazionale o ultrastatale, ma coinvolgono l'ambito nazionale e riguardano direttamente anche i soggetti privati”.

⁸⁶ *Ivi*, 240 ss. L'Autore individua quattro forme di legittimazione: una autoritativa, derivante dalla posizione di supremazia assoluta del C.I.O.; una associativa, derivante dalla partecipazione dei soggetti appartenenti al settore alla sua *governance*; una procedurale, derivante dall'adozione di sistemi di partecipazione degli *stakeholders*, tra cui anche i governi; una istituzionale, caratterizzata dall'intervento pubblico nel settore, soprattutto nell'ambito del doping.

⁸⁷ *Ivi*, 245 ss. Si individuano, in particolare, quattro forme di *accountability*: controllo di sorveglianza, controllo gerarchico, controllo fiscale e controllo legale.

⁸⁸ Per riportare qualche esempio, tra i soggetti “transnazionali”, hanno natura giuridica esclusivamente privata l'*International Standards Organization* (I.S.O.) e la *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (S.W.I.F.T.); hanno una natura mista pubblico-privata la *Codex Alimentarius Commission* (C.A.O.) e l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (I.C.A.N.N.); hanno una natura privata, ma con rilevanti interventi pubblici l'*International Electrotechnical Commission* (I.E.C.) e la *International Telecommunication Union* (I.T.U.).

⁸⁹ Cfr. F. Latty, *Transnational sport law*, cit., 118 ss.: “*In effect, the law produced by the international sporting bodies [...] constitutes a legal phenomenon similar to the lex mercatoria or to religious laws, insofar as these bodies – which are private entities – produce globally, or at least extra-nationally-applied, rules, designed to govern the system of sporting competition. Thus, the neologism “Lex sportiva” is increasingly used as a direct reference to the lex mercatoria, either to indicate the set of transnational sporting rules, or in a more limited sense, referring only to the case law of the Court of Arbitration for Sport*”.

di internazionalità⁹⁰. Le regole riconosciute come vincolanti dal C.I.O. e dalla sua organizzazione, infatti, sono sempre state applicate in tutto il settore sportivo a prescindere dal loro carattere giuridicamente coartante o meno, grazie ad un sistema di accettazione volontaria necessario per far parte della comunità sportiva. Il sistema sportivo globale, dunque, ha prodotto una normativa unitaria universalmente applicata⁹¹.

Queste teorie ricostruttive del sistema sportivo globale nei termini di diritto transnazionale permettono di individuare un'ulteriore caratteristica concettuale della "giustizia statale nello sport".

In primo luogo – salvo che si ritenga che le "*public authorities*" siano, perfino, dotate di sovranità⁹² – perché queste possano legittimamente operare all'interno

⁹⁰ In particolare, sulla base di quanto esposto da F. Latty, *Lex sportiva*, cit., 47 ss., la nascita della *lex sportiva* è avvenuta attraverso più fasi: in primo luogo, le Federazioni internazionali hanno creato un ordine giuridico al loro interno e lo hanno imposto alle Federazioni nazionali che hanno deciso di affiliarsi; in secondo luogo, il C.I.O. ha centralizzato tutte le funzioni in tema di gestione e regolamentazione, assoggettando al suo controllo quelle Federazioni che hanno voluto partecipare ai giochi olimpici; infine, il C.I.O. ha istituito il T.A.S. di Losanna, determinando un'interpretazione uniforme e un *case law* a livello mondiale delle regole sportive.

⁹¹ Come accennato, una particolare rilevanza ha avuto il Tribunale Arbitrale Sportivo (T.A.S.) con sede in Losanna. Si tratta, in sostanza, dell'organo di vertice del sistema di risoluzione transnazionale delle controversie sportive. Come risulta dalla ricostruzione di R.H. McLaren, *The Court of Arbitration for Sport*, in J.A.R. Nafziger, S.F. Ross, *op. cit.*, 32 ss., si tratta di un soggetto che svolge le funzioni di "corte suprema" dello sport. Risulta particolarmente delicato il profilo di sindacabilità delle decisioni del Tribunale da parte delle corti domestiche e delle istituzioni europee: per una ricostruzione dei principali casi, si vedano J.R. Boundulich, *Rescruiting the "Supreme Court" of Sports: reforming the Court of Arbitration for Sport Arbitration Member Selection Producers*, in *Brooklyn journal of international law*, 1975, 152 ss., il quale si occupa di analizzare un caso portato di fronte alle corti tedesche e alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo; A. Duval, *The Court of Arbitration for Sport and EU Law*, in *Maastricht journal of European and comparative law*, 2015, XXII, 224 ss., il quale analizza la giurisprudenza europea in materia di sport al fine di collocare il ruolo del Tribunale all'interno del sistema giuridico comunitario.

⁹² Sembrerebbero giungere a questa conclusione A. Von Bogdandy, M. Goldmann, I. Venkee, *From Public International to International Public Law*, cit., 141. Gli Autori, infatti, dopo aver qualificato come "pubbliche" anche le istituzioni transnazionali formalmente private sulla base del fatto che perseguono fini di interesse pubblico, ritengono che le stesse siano anche dotate di sovranità "fattuale": "*A further mechanism that ensures compliance is the threat to exclude a state from international cooperation if it does not heed the policies of international institutions*". Nell'ambito sportivo, la fonte giuridica del diritto di escludere del Comitato Olimpico Internazionale sarebbe

degli ordinamenti giuridici statali hanno bisogno di meccanismi di legittimazione istituzionale adeguati⁹³.

In secondo luogo, avendo la *lex sportiva* una fonte esclusivamente pattizia o consuetudinaria, deve necessariamente confrontarsi con le disposizioni vincolanti dei sistemi giuridici in cui viene applicata⁹⁴.

Alla luce di ciò, il prerequisito necessario affinché il sistema sportivo globale possa esistere e funzionare è quello di un corretto coordinamento con i sistemi giuridici nazionali: l'esercizio della "giustizia statale nello sport" quale intervento pubblico altro non è che una di queste forme di coordinamento.

La sua terza caratteristica concettuale è, quindi, quella che potremmo definire – sempre riferendoci ad un'illustre ricostruzione del diritto amministrativo – la sua funzione, intesa come trasformazione del potere nell'atto decisorio⁹⁵. Perché vi sia questa funzione, è necessario che venga rispettato il coordinamento funzionale con l'organizzazione sportiva globale; in mancanza, l'atto decisorio è privo di un elemento essenziale e non è in grado di raggiungere il suo obiettivo.

rappresentata dalla regola 27 della Carta Olimpica, la quale conferisce all'istituzione di vertice una sorta di potere di "scomunica" dello Stato che disattenda le sue prescrizioni.

⁹³ L. Casini, *op. cit.*, 244: "[...] il ruolo degli Stati è imprescindibile nella maggior parte dei casi, soprattutto in termini di organizzazione e di finanziamento, talché il Cio sovente tollera situazioni che, almeno in apparenza, non paiono conformi alla Carta olimpica".

⁹⁴ Si veda, in particolare, la ricostruzione di F. Latty, *op. ult. cit.*, 619 ss., il quale analizza il grado di autonomia della *lex sportiva* in relazione al diritto internazionale e al diritto comunitario.

⁹⁵ Cfr. F. Benvenuti, *op. cit.*, 184-185. Sul medesimo concetto di funzione, si vedano anche: Id., *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, e *Funzione amministrativa, procedimento e processo*, entrambi in Id., *Scritti giuridici*, I, Milano, 2006, 991 ss. e 1117 ss.

3. Gli atti di giustizia statale nello sport quale modello di intervento pubblico. Prospettive ricostruttive

Ricapitolando quanto sin qui analizzato, è possibile giungere alle prime conclusioni, le quali sono funzionali a permettere la costruzione della base giuridica del presente lavoro e ad individuare gli sviluppi dell'opera ricostruttiva che si intende realizzare.

Inizialmente, si è individuato il concetto di giustizia statale nello sport quale modalità di intervento pubblico dello Stato nel fenomeno sportivo.

In primo luogo, si è assunto come dato di fatto che, poiché parte della giustizia sportiva tradizionalmente intesa⁹⁶ è esercitata attraverso poteri amministrativi, ne deriva l'esistenza di un forte intervento pubblico nell'esercizio della giustizia sportiva, definibile quale "giustizia statale nello sport".

In secondo luogo, si è assunto questo concetto quale oggetto della ricerca, al fine di spostare il centro dell'attenzione dall'autonomia dell'ordinamento sportivo – che, in relazione alla giustizia sportiva, è espressa attraverso la risoluzione delle controversie in seno alle organizzazioni sportive⁹⁷ – agli elementi di interesse pubblicistico coinvolti dall'esercizio dell'intervento amministrativo in ambito di giustizia sportiva.

Successivamente, ci si è concentrati sull'atto decisorio della giustizia statale nello sport, al fine di individuare i suoi elementi essenziali. Questo obiettivo è stato realizzato attraverso l'analisi delle tre principali ricostruzioni teoriche del fenomeno sportivo⁹⁸; la conclusione a cui si è giunti è l'individuazione degli elementi essenziali

⁹⁶ Si veda *supra* nota 2, nella quale si fa riferimento alla nozione "classica" di giustizia sportiva.

⁹⁷ F.P. Luiso, *op. ult. cit.*, cit., 4 ss.

⁹⁸ Si fa riferimento alla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, alle ricostruzioni di diritto amministrativo e ai sistemi giuridici transnazionali, in relazione alle attività ricostruttive dei quali si rinvia *supra* ai paragrafi 2.1, 2.2 e 2.3.

dell'atto decisorio sportivo, i quali sono i classici elementi del provvedimento amministrativo⁹⁹.

La competenza dell'atto di giustizia statale nello sport – individuata attraverso la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici – è attribuita alla pubblica amministrazione (e in particolare al C.O.N.I. e, per delega, alle Federazioni sportive), al fine di garantire la prevalenza dell'ordinamento statale su quello sportivo¹⁰⁰.

La causa dell'atto di giustizia statale nello sport – individuata attraverso le teorie che applicano il diritto amministrativo al fenomeno sportivo – è la persecuzione dell'interesse pubblico al mantenimento dell'uniformità di applicazione ed interpretazione delle regole sportive¹⁰¹.

La funzione dell'atto di giustizia statale nello sport – individuata attraverso le teorie che applicano i sistemi giuridici transnazionali al sistema globale sportivo

⁹⁹ Cfr. F. Benvenuti, *Disegno dell'amministrazione italiana*, cit., 183 ss.

¹⁰⁰ In particolare, tra gli altri, in dottrina si faccia riferimento alla già citata opera di G. Manfredi, *Pluralità degli ordinamenti*, cit., 259 ss., il quale sostiene che il grado di intervento dell'ordinamento statale in quello sportivo, al fine di garantire l'applicazione dei suoi principi fondamentali, sia giunto al punto di aver realizzato una vera e propria integrazione dell'ordinamento sportivo in quello statale e, conseguentemente, la perdita dell'autonomia originaria del primo. Nella stessa direzione, si veda anche E. Picozza, *I rapporti generali tra ordinamenti*, in C. Franchini (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, cit., 10: “[...] riconosciuto che non è più praticabile una teoria generale dell'ordinamento giuridico, si può forse dire che i criteri di collegamento tra ordinamento sportivo e ordinamento dello Stato non possono più essere effettuati sotto il parametro della separazione”.

¹⁰¹ Come evidenziato, infatti, già da G. Rossi, *op. cit.*, 95: “[...] il potere delle organizzazioni sportive e il loro tendenziale sul settore non sono connessi né alla sola iniziativa olimpica e neppure all'intervento statale. Quanto si è ora rilevato non ha solo un significato di carattere storico, ma dimostra che una serie di caratteristiche attengono al fenomeno sostanziale. Si deve infatti rilevare che è proprio della attività sportiva e del suo carattere agonistico l'essere esercitata congiuntamente a coloro che hanno lo stesso interesse. Questo carattere necessariamente relazionale è proprio di ogni attività agonistica anche quando il risultato della competizione si ricava dalla valutazione comparativa di prestazioni singole, mentre lo scopo del miglioramento in assoluto del risultato appare proprio solo di alcuni degli sports e anche in questi si basa su valori che sono assoluti solo in senso relazionale”.

– è quella di rispettare il coordinamento con l’organizzazione sportiva globale al fine di permettere che l’atto si traduca effettivamente in una decisione sportiva¹⁰².

Alla luce delle conclusioni sin qui raggiunte, la ricostruzione che segue, partendo da questi elementi essenziali, si porrà l’obiettivo di analizzare l’attuale sistema di giustizia statale nello sport in Italia e in altri paesi occidentali, auspicando il raggiungimento di conclusioni soddisfacenti in relazione ai seguenti obiettivi.

In primo luogo, si cercherà di riportare una descrizione dei sistemi di giustizia sportiva italiano e stranieri, seguendo il filo logico della “giustizia statale nello sport” sin qui analizzata.

In secondo luogo, si cercherà di comprendere se gli attuali sistemi siano in grado realizzare una piena tutela degli individui in ambito sportivo e, in caso contrario, quale potrebbe essere la strada ermeneutica da percorrere al fine di individuare un modello adeguato.

Infine, si valuterà se la strada in oggetto sia compatibile con l’autonomia dell’ordinamento o sistema sportivo¹⁰³: si mette in evidenza sin d’ora, infatti, che il mancato rispetto di questo elemento determinerebbe l’esclusione del paese dalle manifestazioni connesse all’attività delle organizzazioni sportive globali e, conseguentemente, la venuta meno della esistenza stessa giustizia statale nello sport¹⁰⁴.

¹⁰² Emblematico, da questo punto di vista, è il c.d. caso *Reynolds v. International Amateur Athletic Federation*, ben descritto da D.B. Mack, *Reynolds v. International Amateur Athletic Federation*, in *Connecticut journal of international law*, 1995, X, 653 ss. Nella fattispecie in oggetto, infatti, l’atleta era riuscito ad ottenere una pronuncia a suo favore al fine di poter partecipare ai giochi olimpici. Tuttavia, questa pronuncia non era stata riconosciuta dal C.I.O., il quale aveva recepito come valida la sua esclusione da parte della I.A.A.F. Emerge, quindi, come una tutela effettiva abbia come requisito indispensabile un profilo di coordinamento con gli organi di vertice sportivi.

¹⁰³ Non sembra assumere particolare rilevanza la ricostruzione del sistema sportivo in termini ordinamentali: infatti – seguendo quella parte della dottrina che ritiene che, se anche il fenomeno sportivo fosse un ordinamento originario, in ogni caso sarebbe subordinato al rispetto dei principi dell’ordinamento generale (si veda *supra* nota 47) – in ogni caso il sistema sportivo è subordinato al rispetto dei principi statali, che sia un ordinamento o meno.

¹⁰⁴ Cfr. regola 27, comma 9, della Carta Olimpica aggiornata ad agosto 2015: “*Apart from the measures and sanctions provided in the case of infringement of the Olympic Charter, the IOC Executive Board may take any appropriate decisions for the protection of the Olympic Movement in the country of an NOC, including suspension of or withdrawal of recognition from such NOC if the constitution, law or other regulations in force in*

the country concerned, or any act by any governmental or other body causes the activity of the NOC or the making or expression of its will to be hampered. The IOC Executive Board shall offer such NOC an opportunity to be heard before any such decision is taken”.

II – Il panorama giuridico italiano. L'emersione della giustizia statale nello sport

1. L'evoluzione storica: la nascita della giustizia statale nello sport attraverso un'analisi dei rapporti tra autonomia dell'ordinamento sportivo e giustizia (statale) nel quadro normativo e giurisprudenziale

La storia del fenomeno sportivo moderno in Italia è stata definita quale “dialettica di autonomia e di dipendenza”¹⁰⁵. Da un lato, infatti, le istituzioni sportive sono nate in piena autonomia, spontaneamente e con modalità associative private¹⁰⁶. Dall'altro lato, lo Stato – attraverso l'attività dottrinale, normativa e giurisprudenziale – è progressivamente intervenuto nel settore, determinando una vera e propria erosione dell'originaria autonomia¹⁰⁷.

Dal punto di vista giuridico, conseguentemente, l'evoluzione della disciplina del fenomeno sportivo è avvenuta in una duplice direzione.

In primo luogo – attraverso l'elaborazione delle ricostruzioni giuridiche legate alla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici – si è cercato di affermare

¹⁰⁵ In questo senso si è espresso, in particolare, F. Bonini, *Le istituzioni sportive italiane: storia e politica*, Torino, 2006, X: “È una dialettica di autonomia e di dipendenza. Istituzioni della società civile, le istituzioni sportive rivendicano la propria autonomia da ingerenze che cercano di imporre direttive. Titolari di funzioni via via sempre più rilevanti dal punto di vista economico e in senso ampio politico, sono organicamente inserite nel sistema della *governance*. Diventano insomma un punto di vista particolarmente significativo per cogliere le forme e le antinomie dello sviluppo istituzionale, fino ai suoi intrecci sempre più evidenti con il sistema dell'economia e della comunicazione globalizzata”.

¹⁰⁶ F. Bonini, *op. cit.*, 56 ss.

¹⁰⁷ Così, G. Manfredi, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale*, Torino, 2007, 309 ss., il quale ha evidenziato che la giurisprudenza in ambito sportivo ha determinato una “erosione degli spazi di immunità degli organismi sportivi”. Con particolare riferimento all'interventismo dello Stato in ambito sportivo, inoltre, si vedano R. Morzenti Pellegrini, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007; G. Barozzi Reggiani, *Fenomeno sportivo e ordinamento statale: una questione di rapporti di forza*, in *Dir. ec.*, 2010, 185 ss.

l'autonomia dell'ordinamento sportivo, intesa quale irrilevanza giuridica del fenomeno per l'ordinamento generale¹⁰⁸.

In secondo luogo, l'intervento normativo e giurisprudenziale ha (di fatto) ridotto questo margine di autonomia, in corrispondenza della necessità di assicurare una piena tutela delle posizioni giuridiche dei consociati¹⁰⁹.

Questa progressiva riduzione dell'autonomia ha comportato l'emersione di un intervento pubblico sempre maggiore nel settore, una parte del quale è quella che si intende definire nel presente lavoro quale "giustizia statale nello sport".

Alla luce di ciò, si procederà seguendo il seguente piano di approfondimento: in primo luogo, si analizzerà l'autonomia dell'ordinamento sportivo così come emersa attraverso l'applicazione della teoria ordinamentale; in secondo luogo, ci si focalizzerà sull'intervento normativo del legislatore e sulla sua attività di erosione di questa autonomia; infine, oggetto di studio sarà il c.d. "interventismo" della giurisprudenza, attraverso il quale sembra emergere la presenza di una giustizia statale nello sport.

1.1. Profili precettivi della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici: dal preteso difetto assoluto di giuridicità all'autonomia dell'ordinamento sportivo

Come già accennato nel corso del primo capitolo, la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici è stata "utilizzata" quale base normativa per l'autonomia dell'ordinamento sportivo¹¹⁰.

¹⁰⁸ Alla base di queste ricostruzioni vi è la teoria di C. Furno, *Note critiche in tema di giuochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1952, 640, il quale ha sottolineato che il gioco è una categoria "antitetica, contrapposta al diritto [...]". Al diritto il gioco è, come tale, generalmente indifferente".

¹⁰⁹ G. Manfredi, *op. loc. ult. cit.*

¹¹⁰ Si fa riferimento alle opere di W. Cesarini Sforza, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, 1383 ss. e Id., *Il diritto dei privati*, Milano, 1963; M.S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, 3 ss., i quali per primi hanno

La stessa ricostruzione del Giannini¹¹¹, infatti, postulava la possibile esistenza di ambiti rilevanti per l'ordinamento sportivo e irrilevanti per l'ordinamento dello Stato. La conseguenza di questa partizione sarebbe che – relativamente al settore in cui vige l'irrilevanza – l'ordinamento sportivo sarebbe pienamente autonomo nella regolamentazione e nell'esercizio della giustizia¹¹².

Preliminarmente, occorre mettere a fuoco la nozione di situazioni giuridiche irrilevanti per l'ordinamento dello Stato.

Secondo la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, vi sarebbero degli ambiti rilevanti per l'ordinamento sportivo che non avrebbero il requisito di giuridicità per l'ordinamento generale: le parti, in relazione allo svolgimento delle gare, avrebbero deciso di “vincolarsi” per la c.d. “*causa laudendi?*”, ossia per scherzo, senza alcuna volontà giuridicamente rilevante per l'ordinamento dello Stato¹¹³.

applicato la teoria ordinamentale all'ordinamento sportivo. Si rinvia al primo capitolo per un approfondimento esaustivo del tema.

¹¹¹ M.S. Giannini, *op. ult. cit.*, ma anche Id., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 677: “In concreto le pronunce dei giudici sportivi sono tali per i componenti degli ordinamenti sportivi, mentre non hanno alcun significato fuori da tali ordinamenti: ciò anche se, in sé considerate, possono spesso essere eccellenti per i loro contenuti [...]. In conclusione, può accadere che una questione, anche importante, che si ponga nel mondo sportivo, resti senza giudice”.

¹¹² Così, W. Cesarini Sforza, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, cit., 1397, il quale sottolinea che “se si ammette che a ciascuna comunità sportiva organizzata corrisponda un autonomo ordinamento giuridico, diventa comprensibile che gli statuti prescrivano agli associati, in caso di controversia fra loro o con l'associazione in materia regolata dalla legge di quest'ultima, di non avvalersi della giurisdizione dello Stato”.

¹¹³ Si fa riferimento a quanto sostenuto da C. Furno, *op. cit.*, 644. Il tema è stato oggetto di ampio approfondimento da parte di tutta la dottrina classica in ambito sportivo; la tesi dell'irrilevanza, infatti, è stata affermata anche nelle note opere sul tema del Giannini e del Cesarini Sforza, per poi essere confermata da F.P. Luiso, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975. La stessa dottrina classica, tuttavia – in particolare I. Marani Toro, A. Marani Toro, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Giuffrè, 1977, 449 ss., i quali correttamente hanno evidenziato che gli ordinamenti sportivi hanno anche profili giuridicamente rilevanti – aveva sottolineato che questi settori di irrilevanza sono limitati e non coprono il fenomeno sportivo nella sua interezza (contrariamente a quanto sostenuto dal Furno). Nella medesima direzione, si veda anche F. Carnelutti, *Gioco e processo*, in *Riv. dir. proc.*, 1951, I, 101 ss.; Id., *Figura giuridica dell'arbitro sportivo*, in *Riv. dir. proc.*, I, 1953, 21: “Ogni specie di giuoco, anche la gara sportiva e disinteressata, come si suol dire, almeno se dalla categoria dei beni economici non si esclude il corpo umano, fa parte dell'economia. Ora che l'economia si trovi su un piano diverso dal diritto, è certo; ma la questione non riguarda la

Osservando questa irrilevanza dal punto di vista del diritto statale, sembra possibile individuarne una base “giuridica” sia dal punto di vista del diritto pubblico che dal punto di vista del diritto privato. Si premette che, in relazione al diritto pubblico, l’irrilevanza è da intendersi quale “assenza della qualificazione dell’interesse”; dal punto di vista del diritto privato, questa consiste nella “assenza di giuridicità”.

Quanto al diritto pubblico (e, nello specifico, amministrativo), dunque, un interesse assume una consistenza di mero fatto e priva di rilevanza giuridica qualora manchi del requisito della c.d. “qualificazione”¹¹⁴. Di conseguenza, per il caso in cui l’atto lesivo della sfera giuridica del soggetto appartenente all’ordinamento sportivo sia un provvedimento amministrativo, il destinatario di questo atto non sarebbe titolare di una posizione che l’ordinamento giuridico riconosce come meritevole di tutela e, conseguentemente, non avrebbe alcun interesse legittimo¹¹⁵.

diversità dei piani sebbene il rapporto tra di essi; dovrebbe il Furno dimostrare che il giuoco non tanto sta su un altro piano quanto su un piano superiore al diritto per fondare la sua arditissima tesi; il diritto non fa presa su ciò che gli sta sopra, ma la fa su ciò che gli sta sotto; in altri termini per sostenere che sfugga al diritto, si dovrebbe fare del giuoco una categoria morale”.

¹¹⁴ Si fa riferimento alla nozione riportata da A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2019, 15° ed., 67: “Perché si possa avere un interesse legittimo è necessario che il potere dell’amministrazione coinvolga un soggetto che, rispetto a tale potere, sia titolare di un interesse [...] sancito e riconosciuto dall’ordinamento. In altre parole, l’identificazione dei soggetti dovrebbe essere effettuata [...] secondo criteri squisitamente giuridici, e quindi sulla base della norma che disciplina il potere”. Per un’analisi giurisprudenziale del tema, si veda F. Trimarchi Banfi, *L’interesse legittimo: teoria e prassi*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, IV, 1005 ss.

¹¹⁵ Si accenna sin d’ora che questa ricostruzione dell’irrilevanza in senso pubblicistico è prevalsa nella realtà dei fatti, alla luce di due fattori determinanti: in primo luogo, sulla base di quanto disposto dal d.l. n. 220/2003 (convertito con modificazioni con l. n. 280/2003), vi è una riserva assoluta di regolamentazione, in favore delle istituzioni sportive, di alcuni settori (tecnico e disciplinare); in secondo luogo, sulla base della giurisprudenza amministrativa (tra tutti, la sentenza del Consiglio di Stato n. 5025/2004), gli atti emanati dalle istituzioni sportive sono provvedimenti amministrativi. Tuttavia, si noti che, come giustamente evidenziato da G. Napolitano, *Caratteri e prospettive dell’arbitrato amministrato sportivo*, in *Gior. dir. amm.*, 2004, 1156 ss., se le situazioni sono irrilevanti, gli atti non sono affatto provvedimenti amministrativi poiché non hanno alcuna rilevanza per l’ordinamento amministrativo italiano. Conseguentemente, e sulla base del fatto che le Federazioni sono soggetti privati, non è escluso che per affermare l’irrilevanza sia necessario ricorrere alla ricostruzione privatistica.

Quanto al diritto privato (e, in particolare, il diritto associativo) l'irrelevanza può essere tradotta quale "assenza di giuridicità": in particolare, qualora si ricostruisca in termini privatistici il rapporto tra l'istituzione sportiva e il soggetto appartenente a questo ordinamento, il vincolo associativo non sarebbe fonte di una vera e propria obbligazione civile, poiché deriverebbe dall'adempimento di un dovere esclusivamente sociale¹¹⁶.

Di conseguenza, declinando quanto sin qui esposto nell'ambito della giustizia sportiva, si comprende quale sia la base "giuridica" della c.d. irrilevanza di alcuni atti di giustizia sportiva: qualora siano qualificati quali atti associativi di

Il tema è stato oggetto di amplissimo approfondimento anche da parte della dottrina recente, soprattutto al fine di individuare il corretto confine tra atti irrilevanti e rilevanti, poiché i secondi assumono la natura giuridica di veri e propri provvedimenti amministrativi. La gran parte della dottrina, tuttavia, nega la stessa esistenza di questa categoria: in particolare, F. Goisis, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, Milano, 2007, 70 ss., sostiene la completa assenza di materie irrilevanti, poiché quanto disciplinato dal d.l. n. 220/2003 non è un riconoscimento di irrilevanza giuridica ma una semplice delega di funzioni. Nella stessa direzione anche G. Manfredi, *op. ult. cit.*, 259 ss., il quale sostiene che l'ordinamento sportivo sia ormai integrato a quello statale e, conseguentemente, tutto ciò che ne fa parte ha pieno rilievo giuridico. Non si esprime espressamente sul tema L. Ferrara, *Le controversie nello sport tra situazioni giuridiche soggettive e principi del diritto processuale*, in R. Lombardi, A. Rizzello, F.G. Scoca, M.R. Spasiano (a cura di) *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, Milano, 2009, 77 ss., ma fornisce un ulteriore argomento in favore dell'inesistenza di materie irrilevanti, poiché sottolinea che se sono giuridicamente irrilevanti non ha alcun senso che alle stesse si applichino i principi del giusto processo. Successivamente, anche M. Mancini, *Attività sportive "ufficiali", intervento pubblico e sussidiarietà*, Padova, 2012, 275 ss., ha sostenuto che – sulla base della giurisprudenza costituzionale in tema sportivo – sia possibile affermare che anche in ambito tecnico vi possa essere rilevanza giuridica. Nella stessa direzione, si veda anche I. Piazza, *Ordinamento sportivo e tutela degli associati: limiti e prospettive del nuovo equilibrio individuato dalla Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2012, II, 187 ss.

¹¹⁶ Si tratta di un requisito che, in ambito civilistico, non viene analizzato tanto in sede di caratteri generali dell'obbligazione, quanto in sede di obbligazione naturale ai sensi dell'art. 2034 cc.: in questo caso, infatti, difetterebbe il requisito della giuridicità poiché l'adempimento avverrebbe in esecuzione di un dovere morale e sociale, ma non giuridico. Il collegamento tra obbligazione naturale e ordinamento sportivo, peraltro, emerge già dalle ricostruzioni del Santi Romano, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1917, 170 ss., il quale, quando parla di ordinamenti diversi da quello statale, si riferisce anche all'ordinamento morale e sociale. In tema di obbligazione naturale e mancanza di giuridicità si vedano le ricostruzioni di M. Bianca, *L'obbligazione*, in *Diritto civile*, IV, Milano, 2019, 782 ss.; P. Rescigno, voce *Ripetizione dell'indebito*, in *Noviss. Dig. it.*, XV, Torino, 1968, 1224 ss.; L. Balestra, *Le obbligazioni naturali*, Milano, 2004.

diritto privato, questi interverrebbero in un rapporto non giuridico¹¹⁷; qualora, invece – come ad oggi sostenuto dalla giurisprudenza prevalente¹¹⁸ – si tratti di provvedimenti amministrativi, questi andrebbero ad incidere su un interesse non tutelato dall'ordinamento.

Dalla nozione di irrilevanza così descritta – intesa quale parte dell'ordinamento sportivo priva di qualsiasi giuridicità – sembrerebbe discendere, conseguentemente, l'autonomia dell'ordinamento sportivo: in questi ambiti, le istituzioni sportive avrebbero una sorta di “esclusiva” in tema di regolamentazione ed esercizio della giustizia¹¹⁹.

L'ambito applicativo della nozione di irrilevanza sin qui individuata è notevolmente variato nel tempo¹²⁰. Al fine della sua corretta individuazione, di

¹¹⁷ Dall'analisi di parte della dottrina emerge come sia ancora necessario, per poter realmente affermare l'irrilevanza, ricorrere anche alle categorie privatistiche. Infatti, G. Vidiri, *Il “caso Catania”: i difficili rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in *Foro it.*, 1994, 511 ss., ha evidenziato che, se anche le materie fossero irrilevanti dal punto di vista pubblicistico, alla luce della natura giuridica associativa delle Federazioni, avrebbero invece un pieno rilievo privatistico (seppur disponibili e quindi arbitrabili). Conseguentemente, per affermarne l'irrilevanza sarebbe necessario escludere la giuridicità sia dal punto di vista del diritto pubblico che da quello del diritto privato. Nella stessa direzione si è espresso anche G. Manfredi, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, 2012, III, 296 ss., il quale ha sottolineato che la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, laddove sia interpretata in maniera precettiva quale esclusione della giuridicità di un ordinamento originario, finirebbe per rendere inoperante tutto il diritto associativo.

¹¹⁸ Si fa riferimento alla sentenza Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 2 luglio 2004, n. 5025, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 990 ss.

¹¹⁹ La presente ricostruzione è ben descritta da G. Manfredi, *Giuridificazione dello sport*, in *Giur. ita.*, 2016, II, 485 ss., il quale individua la causa dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nella teoria pluralistica, così come interpretata dalla dottrina nella rivista di diritto sportivo e dalla giurisprudenza sul tema. Lo stesso Autore, in *Id.*, *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Foro amm. TAR*, 2006, 2986, sottolinea che il passaggio da tesi pluralistica ad autonomia non è affatto necessario: “Né, per vero, pare che postulando l'assorbimento, anziché la (peraltro parziale) separatezza dell'ordinamento sportivo nazionale da quello statale si debba pervenire a negare qualsivoglia istanza autonomistica del mondo sportivo [...], ché, come ognuno sa, nel quadro del diritto statale convivono numerosissime forme di autonomia, privata e pubblica, che vanno da quella delle associazioni non riconosciute a quella degli ordini professionali, o a quella dei comuni”.

¹²⁰ Per una ricostruzione esaustiva e attuale dei singoli ambiti di irrilevanza si veda M. Mancini, *op. ult. cit.*, 233 ss., il quale – tenendo sullo sfondo il criterio della irrilevanza – ha

conseguenza, si ritiene opportuno procedere con un breve riepilogo delle sue principali fasi storiche.

Una prima fase – idealmente collocabile fino agli anni Settanta – può essere individuata nel riconoscimento di questi settori di irrilevanza, in concreto, nell’ambito delle controversie tecniche e disciplinari¹²¹: in particolare, si è sostenuto che la disciplina relativa all’organizzazione e gestione delle gare sportive e quella relativa all’applicazione delle relative sanzioni sia giuridicamente irrilevante per l’ordinamento dello Stato¹²². In questi settori, infatti, l’ordinamento sportivo avrebbe deciso di regolamentare fattispecie che fuoriescono dal giuridico e, conseguentemente, sarebbe pienamente autonomo rispetto all’ordinamento statale.

Una seconda fase – che si colloca tra gli anni Settanta e il 2003 – è caratterizzata dalla crescente evoluzione storico-economica del fenomeno sportivo¹²³; lo sviluppo della rilevanza economica del settore, a partire dagli anni

ricostruito in termini privatistici le principali categorie di atti e attività federali, e in particolare in relazione ad affiliazione, tesseramento, ambito tecnico, ambito disciplinare e ammissione ai campionati.

¹²¹ In particolare, si fa riferimento agli orientamenti giurisprudenziali analizzati da F.P. Luiso, *op. ult. cit.*, 46 ss.

¹²² *Ivi*, 239 ss. L’Autore, più precisamente, partendo dalla ricostruzione della giurisprudenza, la critica parzialmente, arrivando alle seguenti conclusioni: l’ambito disciplinare sarebbe non tanto irrilevante, quanto gestione unilaterale del rapporto associativo; l’ambito tecnico, invece, sarebbe un vero e proprio caso di irrilevanza giuridica.

¹²³ In questo periodo il tema del diritto sportivo è stato oggetto di una particolare attenzione da parte della dottrina, con particolare riferimento alla sua rilevanza giuridica. Si fa riferimento, tra gli altri, a A. Vigorita, *Validità della giustizia sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1970, 10 ss.; G. Rossi, *Enti pubblici associativi*, Napoli, 1979, 79 ss.; S. Cassese, *Sulla natura giuridica delle Federazioni sportive e sull’applicazione ad esse della disciplina del “parastato”*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, 117 ss.; A. Quaranta, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, 30 ss.; S. Landolfi, *L’emersione dell’ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1982, 36 ss.; M. Sanino, *L’organizzazione dello sport in Italia*, in *Riv. amm.*, 1985, II, 115 ss.; F. Modugno, *Legge – Ordinamento giuridico – Pluralità degli ordinamenti*, Milano, 1985, 185 ss.; G. Alpa, *L’ordinamento sportivo*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1986, II, 326 ss.; R. Perez, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell’ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, I, 1988, 508 ss.; F. Modugno, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 328 ss.; A. Manzella, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 1 ss.; M. Sanino, *Sport*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1993; M.S. Giannini, *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 671 ss.; M. Clarich, *La sentenza Bosman: verso*

Settanta¹²⁴, infatti, ha comportato necessariamente un ridimensionamento della nozione di irrilevanza. In particolare, la nascita di forti interessi di natura patrimoniale sembrerebbe aver comportato la scomparsa di quasi tutti gli ambiti di irrilevanza giuridica¹²⁵.

La terza ed ultima fase decorre dall'unico intervento del legislatore in relazione alla giustizia sportiva, il già citato d.l. n. 220/2003. In particolare, l'art. 1 dispone, al primo comma, che "la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale [...]"; tuttavia al secondo comma fa "salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo". Si tratta, a ben vedere di un intervento che, in qualche modo, cristallizza uno stato di fatto già

il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi, in *Riv. ital. Dir. pubbl. comunitario*, 1996, 613 ss.; M. Ruotolo, *Giustizia sportiva e costituzione*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, 403 ss.

¹²⁴ Sull'evoluzione dal punto di vista storico-economico del fenomeno sportivo si fa rinvio a F. Bonini, *op. cit.*, 156 ss. Non è un caso che in questi anni un futuro presidente della Corte costituzionale, A. Quaranta, *op. cit.*, 30, abbia sostenuto che lo Stato non si limita a tollerare l'ordinamento sportivo, ma gli riconosce formalmente carattere di giuridicità. Sul tema si vedano anche le ricostruzioni di R. Perez, *op. cit.* e V. Frattarolo, *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, Milano, 2005, 105 ss.

¹²⁵ Si tratta di quanto sostenuto dalla prevalente dottrina di quel periodo. In particolare, del tema si sono occupati, tra gli altri, M. Ruotolo, *op. cit.*; A. Vigorita, *op. cit.*; A. Manzella, *op. ult. cit.*; F. Modugno, *op. ult. cit.*; M. Sanino, *L'organizzazione dello sport in Italia*, cit. In questo senso, in particolare, si è espressa R. Perez, *op. cit.*, 542: "Sembra che l'ordinamento sportivo sia avviato a subire profonde modificazioni. Esso ha perso parte dell'autonomia che esercitava al suo interno. In particolare, vistosamente ridotte sono l'autonomia associativa e quella societaria [...]. I soggetti che operano all'interno dell'ordinamento sportivo sempre meno esercitano compiti fissati dagli statuti e dai regolamenti e sempre più spesso esercitano compiti attribuiti dall'ordinamento statale, secondo le modalità da quest'ultimo indicate".

affermato¹²⁶: l'ordinamento sportivo esiste ed è autonomo, ma solo nei limiti in cui quanto disciplina sia qualificabile come irrilevante per l'ordinamento giuridico¹²⁷.

In conclusione, l'evoluzione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo si è concretizzata in un risultato in definitiva modesto: solo se una fattispecie è irrilevante per l'ordinamento statale, allora è regolamentata dalle istituzioni sportive in piena autonomia.

Si tratta, a ben vedere, di una conclusione che si potrebbe addirittura così definire: in primo luogo, scontata, perché in realtà nulla afferma più di quanto non sia già sostenibile sulla base della teoria generale del diritto¹²⁸; in secondo luogo,

¹²⁶ Le principali ricostruzioni dottrinali successive all'emanazione del d.l. n. 220/2003, infatti, non hanno mancato di evidenziare che, seppur formalmente il legislatore ha voluto riconoscere una certa autonomia all'ordinamento sportivo, di fatto non è riuscito in questo intento, fornendo – al contrario – gli strumenti per permettere una piena affermazione dei principi fondamentali dell'ordinamento statale su quello sportivo. In particolare, si fa riferimento alle opere di G. Manfredi, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale*, cit., 224, e F. Goisis, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, cit., 75. Il primo Autore, infatti evidenzia che “la distinzione tra ordinamento sportivo e ordinamento statale viene temperata dall'affermazione che sono fatti salvi i casi di ‘rilevanza’ [...] per l'ordinamento statale delle situazioni giuridiche soggettive ‘connesse con l'ordinamento sportivo’.” Il secondo Autore, del pari, sottolinea che “il combinato disposto degli artt. 1 e 2, l. 280/2003 non esprima affatto una rinuncia a disciplinare, e ad interessarsi all'intrinseco sportivo, ma semmai contenga una delega alle autorità dell'ordinamento sportivo a disciplinare la materia, per conto di quello statale”.

¹²⁷ L'evoluzione è ben delineata, tra gli altri, da A. Bonomi, *Giustizia sportiva e giustizia statale. Qualche riflessione sulla legittimità costituzionale della legge 17 agosto 2003, n. 280*, in *Riv. dir. cost.*, 2004, 185: “Non è più possibile discutere in sede dottrinale, in giurisprudenza e all'interno dell'ordinamento sportivo stesso, se le norme sportive che si presumono violate assumono o meno rilevanza nell'ordinamento statale, cioè se, nella fattispecie concreta in cui si verifici una violazione delle stesse, si configuri o meno l'esistenza di situazioni giuridiche soggettive da garantire. Ora è il legislatore statale a tracciare la linea di demarcazione, il confine fra le ‘situazioni’ che l'ordinamento ritiene per sé irrilevanti [...] e le ‘situazioni’ che, invece, giuridicamente hanno rilevanza e nei confronti delle quali non può essere escluso il ricorso alla giustizia statale”.

¹²⁸ Come sopra evidenziato, infatti, le caratteristiche di giuridicità di interesse legittimo e diritto soggettivo emergono già dalle trattazioni manualistiche in ambito amministrativistico e civilistico, facendosi riferimento, per tutti, alle opere di A. Travi, *op. cit.*, 67 ss. e M. Bianca, *op. cit.*, 782 ss.

universale, perché di fatto è applicabile a qualsiasi organizzazione sociale che decide di regolamentare qualcosa di non giuridico¹²⁹.

1.2. L'evoluzione dei principali interventi normativi: l'erosione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo

L'autonomia dell'ordinamento sportivo – così come affermata attraverso la tesi della pluralità degli ordinamenti giuridici e la nozione di irrilevanza – è stata progressivamente messa in discussione dallo stesso legislatore attraverso numerosi interventi normativi.

In primo luogo, si fa riferimento alla legge 16 febbraio 1942, n. 426, relativa a “costituzione e ordinamento del Comitato Olimpico Nazionale Italiano”. Si tratta del provvedimento attraverso il quale il vertice del sistema sportivo è stato pubblicizzato e posto alle dirette dipendenze del Partito Nazionale Fascista, nell'ambito del progetto di nazionalizzazione e strumentalizzazione dello sport¹³⁰.

¹²⁹ Si noti, infatti, che la giurisprudenza costituzionale in tema di ordinamento sportivo – con particolare riferimento alle sentenze n. 49/2011 e n. 160/209, le quali saranno oggetto di ampio approfondimento *infra* – non smentisce questo concetto di irrilevanza: da un lato, infatti, afferma che lo Stato, con il d.l. n. 220/2003, ha deciso di non intervenire in determinati settori; dall'altro, però, qualora in questi settori emergano posizioni rilevanti (diritti soggettivi o interessi legittimi) vi è una tutela risarcitoria. *A contrario*, i canoni giuridici di rilevanza o irrilevanza rimangono quelli della teoria generale del diritto sin qui descritti.

¹³⁰ Gli intenti del Partito Nazionale Fascista sono esposti nel discorso della Corona del 28 aprile 1934, che apre l'ultima legislatura della Camera dei Deputati statutaria, in A. P. Camera, Legislatura XXIX, doc. I, 3: “I quadri devono avere una solida preparazione dal punto di vista professionale e devono essere animati da fervore che è proprio della gioventù e di questo tempo fascista. La loro missione è facilitata oggi dallo stato d'animo delle nuove leve, che giungono alle caserme già allenate agli esercizi da quell'educazione fisica e da quell'agonismo sportivo, destinato a migliorare la razza”. Il perseguimento di tali obiettivi avviene, da ultimo, attraverso la legge 426/1942, sulla quale si esprime F. P. Luiso, *op. ult. cit.*, 584: “Risulta chiaro da questi articoli [della legge 16 febbraio 1942, n. 426] che la finalità perseguita dalla legge fosse quella di ‘incorporare’ nel partito nazionale fascista, se non tutta, buona parte dell'attività sportiva svolta in Italia, mediante la creazione di un ente pubblico sussidiario di quest'ultimo”. In concreto, l'obiettivo del controllo del C.O.N.I. avviene attraverso l'occupazione, da parte di esponenti fascisti, dei ruoli di vertice dello stesso; in proposito, si veda F. Bonini, *op. cit.*, 83 ss., il quale si sofferma sul ruolo che

L'effetto derivante da questo provvedimento, di conseguenza, è stato quello di "entificazione"¹³¹ dell'ordinamento sportivo, con una radicale riduzione della sua autonomia organizzativa¹³². Successivamente alla caduta del fascismo, attraverso una modifica alla suddetta legge¹³³, al C.O.N.I. è stata attribuita una maggiore autonomia – tanto che la dottrina l'ha qualificato come ente pubblico autonomo –. Tuttavia, la natura di persona giuridica di diritto pubblico si è

assume Aldo Finzi, stretto collaboratore e sottosegretario al Ministero degli Interni, nel momento in cui assume il ruolo della presidenza del C.O.N.I.

¹³¹ Così, G. Rossi, *op. cit.*, 79 ss., 293, il quale – dopo aver definito, in principio dell'opera, la nozione di entificazione, ovvero sia l'attribuzione della personalità giuridica di diritto pubblico ad un soggetto privato nato spontaneamente ed in forma associativa – ricostruisce quanto avvenuto in relazione al C.O.N.I. ad opera della l. n. 426/1942 quale incontro dell'ordinamento sportivo con quello statale: il legislatore ha ritenuto rilevanti le questioni sportive e, al posto di realizzare una struttura *ad hoc* per la loro regolamentazione e gestione, ha fatto propria quella già esistente, elevando ad interesse pubblico la continuazione della sua attività. In particolare, l'Autore evidenzia che "[...] a proposito dei gruppi sportivi, [...] quando un corpo sociale diviene ente pubblico si ha semplicemente l'inquadramento nel sistema dei poteri statuali dei poteri di imperio di cui è già provvisto ogni corpo sociale autonomo e creatore del proprio diritto".

¹³² La nuova natura del C.O.N.I. è universalmente riconosciuta da parte della dottrina del tempo che si è occupata di tale evoluzione. In particolare, si sono espressi in questa direzione L. Ferretti, *Il libro dello sport*, Roma-Milano, 1928, 148; U. Auriga, *Organizzazione fascista dello sport*, Torino, 1936; F. Fabrizio, *Sport e fascismo. La politica sportiva del regime 1924-1936*, Rimini-Firenze, 1976, 20.

¹³³ Giulio Onesti, infatti, attraverso il d.lgs. 11 maggio 1947, n. 362, provvede a democratizzare le Federazioni ed a defascistizzare la legge 426, lasciandone tuttavia inalterata la struttura. Le incongruenze causate da tale evoluzione storica ed istituzionale del C.O.N.I. sono ben evidenziate da F. P. Luiso, *op. ult. cit.*, 584, il quale nota "che vi è un ente pubblico indipendente ad appartenenza non obbligatoria; che l'esser parte dell'organizzazione C.O.N.I.-Federazioni sportive è cosa estremamente favorevole, per i privilegi di cui gode, in fatto, tale organizzazione, soprattutto per ciò che attiene alla gestione degli impianti sportivi; che, del resto, è assolutamente sfornito di garanzie l'interesse del singolo ad essere iscritto alle federazioni, mentre è fin troppo ampia la discrezionalità del C.O.N.I. per quel che riguarda l'ammissione di nuove federazioni nella sua organizzazione; che, infine, le federazioni godono di tutti i privilegi conseguenti il far parte dell'organizzazione, ma non risentono dei lati negativi, perché sono esse stesse che gestiscono i poteri".

mantenuta sino ad oggi¹³⁴, determinando una profonda “lesione” dell’autonomia dell’ordinamento sportivo¹³⁵.

In secondo luogo, l’autonomia dell’ordinamento sportivo è stata scalfita dalla l. 20 marzo 1975, n. 70, recante “disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente”. Questa legge, infatti, in primo luogo, ha disciplinato i controlli pubblicistici attribuiti al governo nei confronti del C.O.N.I., individuando un generale potere di vigilanza. In secondo luogo, ha inserito il Comitato all’interno della tabella allegata, contenente l’elenco degli enti pubblici non economici, affermandone per la prima volta in maniera (quasi) esplicita la personalità giuridica di diritto pubblico¹³⁶.

In terzo luogo, particolare rilevanza per il settore sportivo – con specifico riferimento a quello professionistico – ha assunto la legge 23 marzo 1981, n. 91, contenente “norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti”. Giustamente descritta dalla dottrina del tempo quale provvedimento che ha

¹³⁴ Come si ha già avuto modo di affermare, la natura di ente pubblico del C.O.N.I. è oggi espressamente sancita dall’art. 1 del d.lgs. 23 Luglio 1999, n. 242.

¹³⁵ In dottrina, infatti, M. Mancini, *Attività sportive “ufficiali”, intervento pubblico e sussidiarietà*, cit., 143, ha sottolineato che l’origine privatistica del Comitato e la sua collocazione all’interno di un ordinamento privato transnazionale “costituiscono il riflesso della ‘dissociazione’ e ‘commistione’ che si consuma incessantemente al suo interno tra ‘substrato’ privatistico e ‘sovrastuttura’ pubblicistica e si tramutano in altrettanti fattori ‘perturbatori’, generatori di una serie di ‘anomalie’ che investono una molteplicità di profili di disciplina dell’ente”.

¹³⁶ In generale, sulla disciplina del parastato si vedano le ricostruzioni di P. Calandra, *Il parlamento e la nuova disciplina del parastato*, in *Amm. e soc.*, 1975, III, 483 ss.; G. Parisi, *Il problema della individuazione degli enti pubblici economici anche alla luce della nuova normativa sul riassetto del parastato (legge n. 70/1975)*, in *L’amministrazione italiana*, 1976, V, 635 ss.; G. Arena Gregorio, *Soppressione degli “enti inutili” e riforma del parastato nella legge 20 marzo 1975, n. 70*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, II, 678 ss. In particolare, la normativa in oggetto ha avuto lo scopo di razionalizzare il sistema degli enti pubblici non economici ed evitare una loro proliferazione; come risulta dalla ricostruzione sul tema ad opera di V. Cerulli Irelli, *Problemi dell’individuazione delle persone giuridiche pubbliche dopo la legge sul “parastato”*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, II, 626 ss., il problema che si è presentato successivamente all’emanazione della legge in oggetto è rappresentato dalla necessità di un’individuazione formale puntuale e precisa dei nuovi enti pubblici non economici, stante la *ratio* legislativa di controllare ed individuare il fenomeno e a fronte dell’obbligatorietà della legge quale fonte di istituzione.

determinato l'emersione dell'ordinamento sportivo¹³⁷, questa disposizione ha prodotto un duplice effetto: da un lato, ha reso obbligatoria, per le società professionistiche, l'affiliazione alla corrispondente Federazione¹³⁸; dall'altro lato, ha attribuito alle Federazioni stesse nuovi poteri e, complessivamente, un nuovo ruolo di controllo pubblicistico¹³⁹.

L'effetto di questa legge sull'autonomia dell'ordinamento sportivo è stato notevole, producendo, in sostanza, un duplice risultato. Anzitutto, è stata assoggettata al diritto pubblico anche una parte rilevante dell'attività delle Federazioni sportive, riducendo il loro margine di autonomia decisionale privatistica: è stato previsto, infatti, che alcune funzioni relative al controllo di società sportive fosse esercitato da questi soggetti, subordinando al diritto pubblico il relativo procedimento¹⁴⁰. Inoltre, le Federazioni sono state poste in un regime di tendenziale monopolio di diritto, poiché – relativamente all'attività professionistica – è stata sostanzialmente preclusa la possibilità di un esercizio da parte dei privati in assenza di una associazione con queste istituzioni (determinando la creazione di quella base giuridica utilizzata dalle teorie che hanno ricondotto al diritto pubblico la loro attività, meglio analizzate nel primo capitolo)¹⁴¹.

In quarto luogo, l'autonomia dell'ordinamento sportivo è stata scalfita dal d.lgs. 23 luglio 1999 n. 242, avente ad oggetto il “riordino del Comitato Olimpico

¹³⁷ Si tratta dell'espressione utilizzata da S. Landolfi, *op. cit.*, 36.

¹³⁸ Questo obbligo è disposto dall'art. 10 della suddetta legge, che prevede l'impossibilità di depositare l'atto costitutivo di una società sportiva in mancanza di affiliazione alla corrispondente Federazione. Per un'analisi approfondita dell'intervento del legislatore, si veda R. Perez, *op. cit.*, 537 ss.

¹³⁹ *Ivi*, 541: “Le federazioni non solo esercitano, per legge, competenze una volta spettanti al Coni (affiliazioni), ma esercitano attività di rilevanza pubblica come l'elaborazione di norme sanitarie [...]. Inoltre, le federazioni, in caso di passaggio di un atleta da una federazione sportiva all'altra, possono imporre il versamento, a favore della prima, di una indennità di preparazione e di promozione”.

¹⁴⁰ *Ivi*, 542.

¹⁴¹ Si fa riferimento alle teorie analizzate nel primo capitolo. In particolare, in Italia, la principale ricostruzione del sistema delle Federazioni in senso monopolistico è attribuibile a F. Goisis, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, cit., 180 ss.

Nazionale Italiano”. In particolare, il decreto in oggetto, sulla base di quanto statuito dall’art. 1, ha confermato espressamente la sottoposizione del C.O.N.I. alla diretta vigilanza del Governo, e in particolare al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo. Conseguentemente, si è determinato un ridimensionamento della sua posizione di ente pubblico autonomo e indipendente¹⁴².

In quinto luogo, non può non essere citato nuovamente il d.l. n. 220/2003. Questo provvedimento – riconoscendo formalmente l’autonomia dell’ordinamento sportivo¹⁴³ – di fatto ha comportato l’assunzione da parte del legislatore della funzione di individuare ciò che è attribuito alla competenza esclusiva delle istituzioni sportive¹⁴⁴, tanto che parte della dottrina ha ritenuto che l’intervento abbia sortito l’effetto (opposto a quello auspicato) di ridurre ulteriormente ogni autonomia¹⁴⁵.

¹⁴² L’evoluzione legislativa è ben analizzata da G. Napolitano, *La riforma del Coni e delle Federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, II, 114: “I poteri di vigilanza del governo continuano, dunque, a essere finalizzati alla garanzia del corretto funzionamento del comitato e si appuntano essenzialmente sugli aspetti organizzativi di maggior rilievo. Rimane, invece, integra la piena autonomia del Coni nella preposizione agli organi di vertice delle persone elette dal mondo sportivo, seconde le regole fissate dal decreto, e, soprattutto [...] nello svolgimento delle diverse funzioni indicate nelle successive disposizioni”. L’evoluzione normativa di questo controllo governativo, a ben vedere, è stata molto altalenante: i passaggi più significativi sono rappresentati dalla l. 20 marzo 1975, n. 70, recante “disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente”, che ha assoggettato il Comitato alla vigilanza del Ministero del Turismo e dello Spettacolo, e dalla l. 31 gennaio 1992, n. 138, recante “disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità del Comitato olimpico nazionale italiano”, che ha cercato di restituire, almeno in parte, l’autonomia all’ente in questione.

¹⁴³ Si fa riferimento all’art. 1 del d.l. n. 220/2003, il quale riconosce l’autonomia dell’ordinamento sportivo. Questo argomento è stato valorizzato da P. Grossi, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 2012, I, 11, per sostenere l’effettiva consistenza autonoma dell’ordinamento sportivo.

¹⁴⁴ Così, A. Bonomi, *op. ult. loc. cit.*

¹⁴⁵ In particolare, G. Manfredi, *op. ult. cit.*, 257-258, analizzando il quadro giurisprudenziale successivo all’emanazione del d.l. n. 220, evidenzia che “la legge del 2003 opera un tentativo di garantire l’autonomia dell’ordinamento sportivo passando attraverso due diversi strumenti [...]. Ad oggi, però, questo tentativo di restaurazione sembra essere in gran parte fallito. [...] Talché l’interpretazione di questo testo normativo sinora prevalsa in giurisprudenza in sostanza tende a confermare gli assetti precedenti”.

Infine, è opportuno citare le ultime riforme legislative intervenute nel settore, attraverso la l. 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di stabilità 2019)¹⁴⁶. Anzitutto, il suddetto provvedimento ha comportato la quasi completa eliminazione di qualsiasi competenza delle istituzioni sportive in relazione alle controversie relative all'ammissione ai campionati agonistici¹⁴⁷. Inoltre, ha privato il C.O.N.I. di molte competenze legate alla sua posizione di soggetto apicale dell'ordinamento sportivo italiano, affidandole ad una società direttamente gestita dal governo¹⁴⁸. Si tratta, conseguentemente, di un intervento molto esplicito ai

¹⁴⁶ L'introduzione delle modifiche in oggetto ha avuto un'evoluzione normativa particolarmente travagliata. In un primo momento, il governo è intervenuto con un d.l. 5 ottobre 2018, n. 115, in relazione al riparto in materia di giustizia sportiva; il suddetto decreto, tuttavia, il 7 dicembre è decaduto con effetti retroattivi; successivamente, però, la medesima disposizione è stata riprodotta all'interno dell'art. 1, commi 647-650, l. n. 145/2018. La medesima legge di bilancio è stata anche il luogo in cui si è operata una parziale riforma di alcuni aspetti organizzativi del settore sportivo, ad opera dei commi 633 ss. del medesimo articolo.

¹⁴⁷ In particolare, l'art. 1, comma 647, l. n. 145/2018 ha modificato l'art. 3, comma 1, d.l. n. 220/2003 (convertito con l. n. 280/2003), prevedendo che "sono in ogni caso riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo [...] le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche. Per le stesse controversie resta esclusa ogni competenza degli organi di giustizia sportiva, fatta salva la possibilità che lo statuto e i regolamenti del CONI [...] prevedano organi di giustizia dell'ordinamento sportivo che [...] decidono tali questioni anche nel merito ed in unico grado e le cui statuizioni, impugnabili ai sensi del precedente periodo, siano rese in via definitiva entro il termine perentorio di trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato". Sul tema, in dottrina, è intervenuto F. Orso, *Lo sport alla ricerca di un giudice. Considerazioni sui rapporti tra ordinamento generale e ordinamento sportivo a partire dal d.l. 5 ottobre 2018, n. 115*, in *Oss. sulle fonti*, 2019, I, 1 ss., il quale ha giustamente evidenziato che si tratta di una disposizione legislativa che si muove in una direzione completamente opposta alla finalità del d.l. n. 220: mentre nel 2003 il legislatore aveva voluto garantire l'autonomia dell'ordinamento sportivo, nel 2018 sembra che l'intento sia quello di sopprimerla *in toto* in questo ambito di materie.

¹⁴⁸ Ai sensi dell'art. 1, commi 633, l. n. 145/2018, infatti, ha, in primo luogo, cambiato il nome della "CONI servizi S.p.A." in "Sport e Salute servizi S.p.A."; in secondo luogo, ha previsto che la designazione dei suoi organi avvenga per opera del Governo e non del Comitato; in terzo luogo, ha previsto l'incompatibilità tra vertici della società e vertici del Comitato; infine, ha attribuito direttamente a questa società il compito di erogare i finanziamenti pubblici alle Federazioni sportive. Secondo la ricostruzione sul tema data da L. Santoro, *Il riparto di giurisdizione nella l. n. 280/2003: crisi del sistema tra sovranismo del legislatore e letture singolari della giurisprudenza*, in *Eur. dir. priv.*, 2019, III, 869, si ha avuto, con questo provvedimento, una vera e propria "spinta

“danni” dell’autonomia dell’ordinamento sportivo¹⁴⁹.

Alla luce del panorama normativo descritto è possibile, dunque, giungere alle prime conclusioni in tema di rapporti tra autonomia dell’ordinamento sportivo e disciplina statale. Sembra possibile affermare che l’evoluzione degli interventi normativi abbia comportato, di fatto, una progressiva (e quasi completa) erosione dell’autonomia delle istituzioni sportive in favore di una nazionalizzazione dell’assetto organizzativo dello sport¹⁵⁰.

1.3. Il quadro della giurisprudenza. Gli interventi dei giudici hanno “creato” una vera e propria giustizia statale nello sport

L’erosione dell’autonomia dell’ordinamento sportivo causata dagli interventi legislativi ha fornito la base giuridica alla giurisprudenza per intervenire profondamente in questo settore, determinando la nascita della giustizia statale nello sport.

Il fenomeno di interventismo dei giudici statali¹⁵¹ in materia sportiva è riassumibile in tre fasi fondamentali.

nazionalizzatrice diretta a regolare il sistema sportivo disancorandolo dalla sua connotazione sovranazionale”.

¹⁴⁹ Sia F. Orso, *op. loc. ult. cit.*, che F. Santoro, *op. loc. ult. cit.*, infatti, sottolineano che gli interventi in oggetto si sono posti in una direzione diametralmente opposta a quella dei precedenti interventi legislativi: dal riconoscimento dell’autonomia del sistema organizzativo sportivo (quanto meno formale) si sta passando ad una vera e propria nazionalizzazione dello stesso

¹⁵⁰ F. Santoro, *op. loc. cit.*

¹⁵¹ In dottrina, si inizia a parlare di interventismo dei giudici statali soprattutto in relazione al c.d. primo ‘caso Catania’, ben descritto da G. Manfredi, *op. ult. cit.*, 208: “La complessa vicenda nasce dalle iniziative promosse a partire dal 1992 dalla Figc e dalla Lega professionisti di Serie C (ossia da una delle associazioni, previste dallo statuto della Figc, delle squadre che disputano il campionato di ciascuna serie, e che organizzano l’attività agonistica in tale contesto) nei confronti del Club Catania Calcio, a fronde dell’eccessivo indebitamento e di gravi irregolarità contabili della predetta società. [...] La lega professionisti aveva disposto di revocare l’affiliazione e di non ammetterla al campionato di serie C1, cui essa, altrimenti, avrebbe avuto titolo a partecipare. [...] La società proponeva dunque ricorso avverso sia la revoca dell’affiliazione, sia la non ammissione

La prima fase può essere idealmente collocata prima dell'intervento legislativo del 2003¹⁵². La giurisprudenza ha cominciato ad intervenire in ambito sportivo attraverso la qualificazione in termini di provvedimento amministrativo degli atti di giustizia delle Federazioni sportive: in un primo periodo, sostenendo la natura pubblicistica delle istituzioni¹⁵³; in un secondo periodo, affermandone la

al campionato, avanti la Sezione di Catania del TAR Sicilia; nel procedimento così instaurato si costituivano il Coni, la Fieg e la Lega professionisti Serie C: per quanto qui interessa, eccedendo il difetto assoluto di giurisdizione del GA. Con una prima ordinanza cautelare, il TAR accoglieva però la domanda di sospensione proposta dalla società ricorrente, ordinandone l'ammissione al campionato, con esclusione di una delle squadre che, in esito alla non ammissione del ricorrente, ne aveva preso il posto, e nominava immediatamente un Commissario *ad acta* incaricato di curare l'adempimento di quanto disposto”.

In dottrina, sul tema, si veda anche V. Zingales, *Provvedimenti di esclusione di società sportive da campionati agonistici e tutela giurisdizionale statale*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 276 ss.; C. Coccia, *Il caso Catania*, in *Riv. dir. Sport.*, 1993, 262 ss.; G. Vidiri, *Il “caso Catania”*, cit., 511 ss.; P. D'Onofrio, *Sport e giustizia*, Milano, 2004, 155 ss.; G. Bernini, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo: profili storici e problemi attuali*, in C. Vacca (a cura di), *Giustizia sportiva e arbitrato*, Milano, 2006, 36 ss.

¹⁵² Il culmine di questa fase, come noto, è rappresentato dal c.d. secondo ‘caso Catania’, nel quale, a seguito di diverse irregolarità da parte delle società sportive nello svolgimento delle gare di gioco, alcune di queste venivano retrocesse e, di conseguenza, veniva loro negata la possibilità di iscriversi alla Serie B di calcio. Tuttavia, le società in questione adivano al giudice amministrativo al fine di ottenere un sindacato sui provvedimenti di esclusione; a seguito del ricorso, il giudice amministrativo interveniva in via cautelare, al fine di evitare che potessero prodursi effetti pregiudizievoli nei confronti delle società sportive. Questo intervento cautelare, tuttavia, otteneva l'effetto di paralizzare i campionati, compromettendone l'effettivo svolgimento. In generale, il secondo caso Catania è stato l'occasione per l'apertura di un amplissimo dibattito in dottrina, in particolar modo per la sua relazione con il successivo intervento del legislatore attraverso il d.l. n. 220/2003, convertito con l. n. 280/2003, e per la successiva qualificazione dell'organizzazione sportiva in termini di vera e propria autonomia e separatezza. La dottrina successiva a questi eventi si è concentrata, in particolare, non tanto sul caso Catania, bensì sul successivo decreto-legge; in particolare, si segnalano, *ad multis*, le seguenti pubblicazioni: A. Bonomi, *op. ult. cit.*; P. Moro, *Vincolo sportivo e diritti fondamentali*, Pordenone, 2004; A. De Silvestri, *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in P. Moro (a cura di), *La Giustizia Sportiva, analisi critica della legge 17 ottobre 2003, n. 280*, Trento, 2004; M. Basile, *La giurisdizione sulle controversie con le federazioni sportive*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2005, 280; P. Amato, *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari per l'ordinamento statale; brevi riflessioni alla luce delle recenti pronunce del TAR Lazio*, in *Riv. dir. ec. sport.*, 2006, III, 44 ss.; G. Vidiri, *Autonomia dell'ordinamento sportivo, vincolo di giustizia ed azionabilità dei diritti in via giudiziaria*, in *Corriere giur.*, 2007, VIII, 1115 ss.; G. Manfredi, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle norme emanate dagli organi sportivi*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, I, 615 ss.

¹⁵³ Prima dell'intervento del legislatore, la risalente giurisprudenza aveva esteso il suo sindacato sugli atti di giustizia delle Federazioni sportive attraverso la qualificazione in termini

natura giuridica privatistica, ma la valenza pubblicistica delle attività delegate dal C.O.N.I. quale ente pubblico¹⁵⁴.

In ogni caso, la base giuridica che ha permesso questo intervento giurisprudenziale è certamente rinvenibile nella natura di ente pubblico del C.O.N.I. e nella qualificazione delle Federazioni sportive quali suoi “organi”¹⁵⁵.

Una seconda fase può essere collocata nel periodo tra l’emanazione del d.l. n. 220/2003 e la sentenza della Corte costituzionale n. 49/2011. La giurisprudenza successiva all’estate del 2003, infatti, attraverso l’interpretazione dell’intervento legislativo, è giunta a due importanti conclusioni.

In primo luogo, sulla base di un’interpretazione evolutiva della legge n. 280/2003 di conversione del decreto-legge, ha rinvenuto una vera e propria conferma legislativa della natura di provvedimenti amministrativi degli atti dell’organo di vertice della giustizia sportiva¹⁵⁶.

pubblicistici della loro stessa natura giuridica. In particolare, questa tesi è stata sostenuta dal Consiglio di Stato, sentenza 27 luglio 1855, in *Riv. dir. sport.*, 1955, 310 ss.; Consiglio di Stato, sentenza 24 febbraio 1960, n. 437, in *Riv. dir. sport.*, 1960, 116 ss.; Cass., S.U., sentenza 3 febbraio 1967, n. 306, in *Riv. dir. sport.*, 1968, 316 ss.; Cass. S.U., sentenza 19 giugno 1968, n. 2028, in *Giur. it.*, 1968, I, 1333 ss. La teoria si fondava, in particolare, sull’art. 5, l. n. 426/1942, il quale definiva testualmente le Federazioni quali “organi” del C.O.N.I.

¹⁵⁴ L’orientamento in oggetto è stato definitivamente consolidato dalle sentenze gemelle della Cassazione, 9 maggio 1986, n. 3091 e 3092, in *Foro it.*, 1986, I, 1251 ss., nelle quali la Suprema Corte ha statuito che “qualora la Federazione [...] rifiuti il tesseramento ad un giocatore proveniente da federazione estera [...] la tutela giurisdizionale esperibile da parte di detto giocatore, del rapporto con la FIP, indipendentemente dagli eventuali rimedi contemplati dalla cosiddetta giustizia sportiva, è soltanto quella del ricorso al giudice amministrativo per la denuncia dell’illegittimità di quegli atti, atteso che le suddette norme regolamentari, rientrando fra i provvedimenti di organizzazione che la FIP adotta non quale soggetto privato, bensì quale organo del Comitato olimpico nazionale italiano (secondo la disciplina introdotta dalla l. 23 marzo 1981 n. 91 ed in considerazione del fatto che i provvedimenti medesimi perseguono esigenze della federazione coincidenti con quelle del CONI), configurano atti amministrativi, e che, a fronte di tali atti, espressione di potestà pubblicistica, le posizioni del professionista escluso hanno natura e consistenza non di diritti soggettivi, ma di interessi legittimi”.

¹⁵⁵ La fonte giuridica per questo orientamento, conseguentemente, è rinvenibile negli artt. 1 e 5 della l. n. 426/1942.

¹⁵⁶ Si fa riferimento alle conclusioni raggiunte dal Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 5025/2004. Come risulta dall’analisi della sentenza in oggetto ad opera di F. Goisis, *Le funzioni di giustizia*, cit., 1019, il giudice amministrativo ha statuito che il lodo della Camera di Conciliazione

In secondo luogo, sulla base di un'interpretazione sistematica del testo del decreto-legge stesso, la giurisprudenza è giunta alla conclusione della sindacabilità – piena e non solo risarcitoria – anche di parte delle controversie in ambito tecnico e disciplinare (attraverso il parametro della rilevanza delle posizioni giuridiche dei destinatari degli atti)¹⁵⁷.

Conseguentemente, il d.l. n. 220/2003 ha comportato, di fatto – e contrariamente alle sue premesse – l'introduzione di una nuova base giuridica per l'intervento dei giudici statali in ambito sportivo.

e Arbitrato per lo Sport è un atto amministrativo poiché l'oggetto della sua decisione riguarda interessi legittimi non compromettibili in arbitrato. Il Consiglio di Stato, in questo modo, ha superato la tesi della giurisprudenza di merito, che sosteneva che il lodo era non un vero arbitrato, ma semplicemente un onere da svolgere prima di agire di fronte al giudice amministrativo. La natura giustiziale amministrativa della giustizia sportiva troverebbe il suo fondamento sulla base dell'art. 7, comma 2, lett. h-bis), d.lgs. n. 242/1999, che rappresenterebbe la fonte di investitura del potere di esercizio della giustizia sportiva.

Per un commento critico alla sentenza in oggetto, si veda la ricostruzione di L. Ferrara, *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport*, cit., il quale sostiene la natura comunque volontaristica dell'adesione all'ordinamento sportivo e, conseguentemente, dell'arbitrato. Sul tema, si veda anche E. Lubrano, *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente dopo la legge n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato*, 2004, in *GiustAmm.it*, e Id., *Decisioni dei giudici sportivi e diritto amministrativo*, in *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, cit., 39 ss.

¹⁵⁷ In particolare, si fa riferimento a TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza 21 giugno 2007, n. 5645; TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza 8 giugno 2007, n. 5280; TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza 12 aprile 2007, n. 679; TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza 8 giugno 2007, n. 5280; TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza 21 giugno 2007, 5645, tutte in *giustizia-amministrativa.it*. Il percorso argomentativo della giurisprudenza amministrativa risulta evidente dall'ordinanza TAR Lazio, III Sez., 22 agosto 2006, n. 4666: "Considerato infatti che, ancorché l'Art. 2, lett. b), decreto-legge n. 220 del 2003, in applicazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo da quello statale, riservi al primo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto 'i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive', tuttavia detto principio, letto unitamente all'art. 1, secondo comma, dello stesso decreto legge, non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell'ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell'ordinamento generale dello Stato". Sul tema, tra gli altri, si veda G. Manfredi, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale*, cit., 252: "A partire dal 2004, vengono emanate diverse pronunzie che in pratica giungono a disapplicare la clausola di cui alla lett. b) del comma 1 dell'art. 2 della legge 280, che riserva alla giustizia sportiva tutti 'i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione e l'applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive'."

La terza ed ultima fase può essere collocata, infine, nel periodo successivo alla sentenza della Corte costituzionale n. 49/2011¹⁵⁸. Più che un'evoluzione, in questa fase è avvenuto un consolidamento degli orientamenti giurisprudenziali favorevoli all'interventismo dei giudici in ambito sportivo. Il giudice delle leggi, infatti, da un lato ha confermato che l'unico parametro per individuare l'ambito di intervento del giudice statale è rappresentato dalla rilevanza o meno della posizione giuridica; dall'altro lato, tuttavia – in relazione al solo ambito disciplinare – ha limitato il diritto di azione alla sola possibilità di chiedere il risarcimento dei danni, precludendo la classica tutela impugnatoria¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Sentenza della Corte costituzionale, 12 febbraio 2011, n. 49, in *Giur. cost.*, 2011, 664 ss. L'orientamento è poi stato consolidato nella recente sentenza Corte costituzionale, 20 giugno 2019, n. 160, in *Cortecostituzionale.it*, commentata da A. Basilio, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto di agire in giudizio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, II, 213 ss.; A. Averardi, *L'ordinamento sportivo e la tutela giurisdizionale dei singoli*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, II, 221 ss.; S. Papa, *Effettività della tutela e autonomia dell'ordinamento sportivo: la Corte costituzionale conferma la legittimità della disciplina vigente*, in *Giust.Amm.it*, 2019, fasc. 7; A. Trentini, *Giustizia sportiva e giurisdizione. La consulta e la stabilità delle regole nella sentenza n. 160 del 25 giugno 2019*, in *Giust.Amm.it*, 2019, VII; L. La Rosa, *La tutela reale in caso di sanzioni disciplinari sportive: profili di giurisdizione*, in *Il diritto amministrativo*, 2019; F.G. Scoca, *Autonomia sportiva e pienezza di tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2019, III, 1687 ss. Relativamente ad un approfondimento sull'ordinanza di rinvio alla Corte costituzionale, ad opera del T.A.R. Lazio, I ter, 11 ottobre 2017, n. 10171, si veda l'approfondimento di G. Greco, *Giustizia sportiva e tutela giurisdizionale sulle sanzioni disciplinari, alla luce del principio di proporzionalità*, in *Federalismi.it*, 2018.

¹⁵⁹ Queste conclusioni sono state ben riassunte e recepite anche dalla recente giurisprudenza del Consiglio di Stato. In particolare, il giudice amministrativo è intervenuto in tema di determinazione del *quid* risarcibile in tre pronunce.

Anzitutto, in Cons. di Stato, Sez. V, sentenza 22 giugno 2017, n. 3065, in *Giustizia-amministrativa.it*, nella quale il giudice ha statuito che, “in coerenza con detto art. 1, comma 2, dello Statuto del CONI, è basilare la considerazione che l'ordinamento sportivo – con gli inerenti pubblici approntamenti e investimenti per strutture e per servizi – dagli albori ha i fondamentali nello sport inteso come attività di ricreazione umana (*desport*, diporto), quand'anche agonistica o praticata in veste professionale; vale a dire di cura del benessere fisico in termini di salute, di formazione della personalità, di educazione alla cooperazione e alla sana e leale competizione: elementi tutti che ineriscono alla dignità della persona umana (e che dunque oggi rilevano ai sensi dell'art. 2 Cost.) e che originano dalla contrapposizione alla tradizionale fatica lavorativa e alla commercializzazione dello sforzo fisico individuale e che proprio per questo sono elevati a oggetto di pubblica cura e intervento”.

Questa riduzione dell'ambito di intervento è confermata anche dalle altre due sentenze della sezione V, 22 agosto 2018, n. 5019 e 24 agosto 2018, n. 5046, in *Giustizia-amministrativa.it*. In particolare, nella prima delle due, il giudice statuisce che, “arrivando a voler includere nell'oggetto di questa tutela per equivalente monetario voci per loro natura diverse da quelle proprie di

In conclusione, i progressivi interventi dei giudici statali in ambito sportivo hanno “creato” – *de facto* e grazie alla base giuridica fornita dal legislatore – la giustizia statale nello sport. La qualificazione in termini pubblicistici dell’attività di giustizia delle Federazioni sportive e del C.O.N.I. (seppur al solo fine di intervenire nelle loro decisioni) ha determinato, infatti, l’individuazione di un vero e proprio intervento pubblico dello Stato in questo ambito, sottoposto al controllo del giudice amministrativo¹⁶⁰. In altre parole, l’esercizio della giustizia sportiva, in Italia, non è solo attività delle istituzioni sportive quale esplicazione della loro autonomia, ma è anche attività dello stesso Stato volta a perseguire gli interessi della collettività¹⁶¹.

Resta ancora da capire quali siano gli interessi pubblici che lo Stato pone a fondamento del proprio intervento pubblico in ambito sportivo. A tal fine – in mancanza di una chiara indicazione legislativa¹⁶² – sembra opportuno ripercorrere

quell’ambito ed estranee alle dette finalità eminentemente pubblicistiche dell’ordinamento sportivo, si finirebbe per contraddire il rammentato vincolo di strumentalità funzionale che è proprio della giurisdizione condizionata nonché quello di stretta proporzionalità degli strumenti integrati di tutela”. In sostanza, è risarcibile solo il danno che sacrifica l’aspetto educativo e formativo dello sport, non quello economico.

¹⁶⁰ Come noto, infatti, l’art. 3 del d.l. n. 220/2003 riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione delle controversie non riservate all’ordinamento sportivo. Conseguentemente, la dottrina si è interrogata sulla compatibilità tra questa previsione e l’art. 103 della Costituzione, così come evolutivamente interpretato dalla Corte costituzionale nelle sentenze 5 luglio 2004, n. 204 e 3 maggio 2006, n. 191. In particolare, del tema si è occupato approfonditamente A Bonomi, *op. ult. cit.*, 203 ss. Conseguentemente, si deve ritenere che in ogni caso nell’esercizio della giustizia sportiva vi siano in gioco quanto meno, se non provvedimenti, almeno comportamenti amministrativi.

¹⁶¹ Resta difficile individuare in concreto quale sia l’interesse pubblico che lo Stato tutela attraverso l’esercizio del potere pubblico in ambito sportivo. In dottrina, si segnala la brillante ricostruzione di F. Modugno, *op. ult. cit.*, 334: “Ma quali sono le finalità nell’ambito dell’attività sportiva che lo Stato assume anche come proprie? La risposta [...] può tentarsi di individuarla nell’interesse che i propri cittadini possano svolgere attività sportiva qualificata sia sul piano nazionale che su quello internazionale, alle condizioni, s’intende, che gli ordinamenti nazionali e, soprattutto, quello sovranazionale stabiliscono”.

¹⁶² Un’indicazione approssimativa sembra però emergere dallo Statuto del Comitato Olimpico, così come interpretato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato recente (si fa riferimento alle citate sentenze della sezione V, n. 3065/2017, n. 5019/2018 e n. 5046/2018). In particolare, infatti, il giudice amministrativo ha rinvenuto nell’art. 1, secondo comma, dello Statuto

alcuni argomenti connessi all'ordinamento sportivo, al fine di valutare i legami degli stessi con l'interesse pubblico.

In primo luogo, si analizzerà l'assetto organizzativo delle istituzioni sportive, al fine di valutare se questo sia (espressamente o tacitamente) finalizzato alla tutela di determinati interessi pubblici.

In secondo luogo, ci si soffermerà sullo stato dell'arte relativo al riparto di competenze giurisprudenziale, per valutare se le modalità di intervento del giudice amministrativo attualmente esperibili comportino l'emersione dei fini pubblici perseguiti.

2. L'assetto delle istituzioni sportive italiane

Nell'ottica della ricostruzione del sistema italiano di giustizia sportiva, assume una particolare rilevanza la natura giuridica delle istituzioni poste al vertice dell'organizzazione sportiva italiana.

In particolare, il C.O.N.I. ha conseguito – soprattutto alla luce degli sviluppi dell'ultimo ventennio – la posizione di vertice del sistema di giustizia sportiva italiano¹⁶³. In primo luogo, infatti, il Collegio di Garanzia dello Sport – il quale ha la natura giuridica di organo del Comitato¹⁶⁴ – è competente in appello nei

una fonte per individuare la *ratio* dell'intervento pubblicistico in ambito sportivo: l'attività sportiva, infatti, viene intesa quale “elemento essenziale della formazione fisica e morale dell'individuo e parte integrante dell'educazione e della cultura nazionale”.

¹⁶³ Per una ricostruzione del quadro attuale del sistema di giustizia sportiva si rinvia, *ad multis*, alle ricostruzioni di L. Ferrara, F. Orso, *Il codice di giustizia del Coni tra omogeneizzazione procedurale e autonomia federale*, in *Riv. dir. sport.*, 2015, 1 ss.; M. Sanino, *Giustizia sportiva*, Milano, 2016; F. Cardarelli, *Il nuovo sistema della giustizia sportiva*, in *Libro dell'anno del diritto*, 2015, ed. online; G.P. Cirillo, *Il sistema della giustizia sportiva in Italia*, in *Federalismi.it*, 2019, XVII, 2 ss.

¹⁶⁴ Gli artt. 12 e 12-*bis* dello Statuto del C.O.N.I., infatti, espressamente stabiliscono che gli organi della giustizia sportiva, e in particolare il Collegio di Garanzia dello Sport, sono istituiti presso il Comitato (pur attribuendo loro un particolare regime di autonomia e indipendenza, il quale non arriva, però, a conferire loro personalità giuridica autonoma).

confronti di tutte le decisioni dei giudici sportivi federali¹⁶⁵, svolgendo, conseguentemente, una funzione nomofilattica sull'interpretazione della disciplina sportiva¹⁶⁶. In secondo luogo, la normativa statale ha attribuito al Comitato stesso la competenza all'emanazione dei principi generali in ordine allo svolgimento della funzione di giustizia sportiva federale; in questo modo, si è inteso affidare il compito di garantire un livello di tutela minimo in ogni fase processuale, che si è tradotto nell'emanazione di un vero e proprio Codice di Giustizia sportiva¹⁶⁷.

Le Federazioni, invece, relativamente all'esercizio della giustizia sportiva, hanno da sempre avuto una posizione di protagoniste: i sistemi attualmente vigenti, infatti, sono stati – in origine – istituiti dalle stesse al fine di risolvere i conflitti con i loro associati¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Art. 12-*bis* dello Statuto del C.O.N.I.

¹⁶⁶ In questa direzione si è espresso M. Sanino, *op. ult. cit.*, 231, il quale espone come al Collegio siano state conferite funzioni assimilabili a quelle della Corte di Cassazione. Questa modalità operativa rappresenta una novità: come sottolineato da L. Ferrara, F. Orso, *op. cit.*, 4-5, “questa disciplina fotografa lo ‘sforzo culturale’ realizzato dal Coni nell’ambito della recente riforma. Per un verso, nel tentativo di garantire più ampia autonomia alle federazioni, il Codice esclude il giudizio nel merito da parte di un organo collocato presso il Coni e in posizione di indipendenza rispetto all’ordinamento federale. Per altro verso l’autonomia delle federazioni è tutelata sino a giustificare una dilatazione dei tempi del processo: qualora infatti il Collegio ritenga necessari ulteriori accertamenti in fatto, deve restituire gli atti al giudice federale competente, che si pronuncia entro sessanta giorni”.

¹⁶⁷ In particolare, desumendosi dall’art. 12 dello Statuto del C.O.N.I. l’attribuzione a quest’ultimo della funzione di disciplinare in maniera coordinata il sistema di giustizia sportiva, il Comitato ha provveduto ad emanare il Codice di Giustizia sportiva, con delibera 15 luglio 2014, n. 1518, il quale viene integrato dai “Principi fondamentali degli Statuti delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate”, emanato da ultimo con deliberazione del Consiglio Nazionale n. 1613 del 4 settembre 2018. Questo strumento contiene un’elencazione di principi che si applicano indistintamente a tutti i procedimenti di giustizia sportiva, a prescindere dall’istituzione sportiva di riferimento. M. Sanino, *op. ult. cit.*, 230, evidenzia che “l’esigenza fortemente avvertita dal legislatore sportivo è stata quella di uniformare il più possibile gli ordinamenti di giustizia di tutte le Federazioni e di assicurare, nel contempo, la massima celerità possibile quanto alla definizione dei procedimenti, con la determinazione di tempi certi e uniformi”. Sul tema, si vedano anche le riflessioni di L. Ferrara, F. Orso, *op. cit.*, 26, i quali sottolineano che la creazione di un unico Codice e l’individuazione di principi comuni hanno permesso di “fare ordine nella complessità normativa che caratterizzava la materia”.

¹⁶⁸ Si faccia riferimento, da questo punto di vista, alla ricostruzione effettuata da F.P. Luiso, *op. ult. cit.*, 31 ss., il quale ha cercato di ricondurre a sistema i molteplici organi di giustizia

2.1. La natura giuridica del C.O.N.I.: un ente pubblico associativo

La natura giuridica del C.O.N.I. rappresenta, ad oggi, una delle questioni più controversie in dottrina¹⁶⁹. Se da un lato, infatti, la legge attualmente vigente è estremamente chiara nell'affermarne la natura di “persona giuridica di diritto pubblico”¹⁷⁰, dall'altro non mancano elementi di ambiguità che impediscono di accontentarsi di una conclusione così netta¹⁷¹.

che erano nati spontaneamente all'interno degli statuti e dei regolamenti delle singole federazioni sportive. Come risulta anche dalla ricostruzione di G. Napolitano, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, cit., prima del 2000 non vi era alcun organismo presso il C.O.N.I. della giustizia sportiva. Il primo fu la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport, istituita attraverso l'approvazione del suo statuto, deliberato dal Consiglio Nazionale del 15 novembre 2000 e approvato con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, il 28 dicembre 2000.

¹⁶⁹ Del tema, infatti, si sono occupati moltissimi Autori. In particolare, fra i tanti, I. Marani Toro, *La organizzazione dello sport in Italia – il C.O.N.I. – le Federazioni sportive – Gli enti periferici*, in *Riv. dir. sport.*, 1950, 1 ss.; R. Tosetto, F. Manescalchi, *Profili giuridici del fenomeno sportivo con speciale riguardo alla natura giuridica del rapporto fra associazioni calcistiche e calciatori*, in *Foro pad.*, 1951, III, 49 ss.; F.P. Luiso, *op. ult. cit.*, 83 ss.; G. Rossi, *op. loc. ult. cit.*; L. Rigo, *Storia della normativa del CONI dalle sue origini alla legge istitutiva del 1942*, in *Riv. dir. sport.*, 1986, 565 ss.; M.V. De Giorgi, *Libertà e organizzazione nell'attività sportiva*, in *Giur. it.*, 1975, IV, 123 ss.; G. Morbidelli, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 1993, 303 ss.; R. Ferrara, C.O.N.I., in *Dig. IV. Disc. Pubbl.*, Torino, 1987, III, 175 ss.; M. Sanino, C.O.N.I., in *Enc. Giur.*, Roma, 1988; Id., *Sport*, in E. Picozza (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico dell'economia*, 1998, 802 ss.; Id., *Giustizia sportiva*, cit., 41 ss.; S.N. Calzone, *Il Comitato Olimpico Nazionale Italiano. Istituzione, organizzazione, federazione*, Catanzaro, 1999; G. Napolitano, *La riforma del Coni e delle Federazioni sportive*, cit.; Id., *L'adeguamento del regime giuridico del Coni e delle federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, IV, 353 ss.; R. Sapienza, *Il Comitato Internazionale Olimpico*, in E. Greppi, M. Vellano (a cura di), *Diritto internazionale dello sport*, Torino, 2010; M. Mancini, *Attività sportive “ufficiali”, intervento pubblico e sussidiarietà*, cit., 99 ss.

¹⁷⁰ All'art. 1 del d.lgs. 23 Luglio 1999, n. 242.

¹⁷¹ Nella recente dottrina, infatti, tra gli altri, L. Ferrara, *L'ordinamento sportivo*, cit., 30, esprime perplessità sulla chiusura della questione in senso pubblicistico: “Le categorie soggettive che si rispecchiano nella composizione degli organi di vertice del C.O.N.I. non costituiscono l'elemento personale di un ordinamento separato da quello generale, ma sono parte dell'intera società civile e alla fitta rete di relazioni di questa partecipano a pieno titolo [...]. Pure la qualificazione pubblicistica del C.O.N.I., se valutata dal punto di vista delle finalità attribuite, sembra dunque richiedere più di un ripensamento”.

Al fine di comprendere la ragione alla base di questi elementi di ambiguità, si ritiene opportuno ripercorrere l'evoluzione storica in ordine alla natura del Comitato, suddividendola – ai fini di semplificazione – in cinque fasi.

La prima fase può essere individuata tra il 1914 e il 1926. In una riunione tra i principali esponenti dell'organizzazione sportiva del tempo, infatti, è stato istituito il primo Comitato permanente¹⁷². In questa fase si trattava di una mera associazione privata senza alcun profilo pubblicistico normativo¹⁷³. Conseguentemente, la natura giuridica era esclusivamente di diritto privato; tuttavia vi erano già i primi elementi di ambiguità in senso pubblicistico, alla luce della nomina – di fatto – di soggetti di vertice fortemente collegati al mondo politico¹⁷⁴.

La seconda fase si estende dal 1926 al 1947. Attraverso il “Foglio d'ordini” del Partito Nazionale Fascista 4 dicembre 1926, n. 16 (con atto ribadito nella legge 14 giugno 1928, n. 1310), infatti, è avvenuta la trasformazione dell'associazione in vero e proprio organo del Partito, nell'ottica della realizzazione del progetto

¹⁷² F. Bonini, *op. cit.*, 61 ss., descrive l'origine in senso privatistico del Comitato. Esso, infatti, nacque durante una riunione, il 9 e 10 giugno 1914, svoltasi presso gli uffici della Camera dei Deputati, come ente di natura privata ma strettamente legato al potere politico. La sua prima composizione rispecchiò la presenza di due centri di interesse che auspicavano la sua costituzione: da un lato il C.I.O., il quale aveva la necessità che un comitato nazionale lo rappresentasse sul territorio italiano; dall'altro le Federazioni sportive, che avevano bisogno di uno strumento che riunisse i loro poteri decisionali per le questioni di interesse comune. Perciò il C.O.N.I. fu legato verso l'alto al C.I.O., attraverso l'imposizione di un ‘vincolo esterno’; verso il basso alle Federazioni sportive, intese originariamente come ‘unione di società che praticano la medesima disciplina’. Mancò all'inizio un collegamento con gli organi costituzionali dello Stato, determinando, come conseguenza, una larga autonomia del C.O.N.I. rispetto all'ordinamento giuridico generale.

¹⁷³ Così, I. Marani Toro, A. Marani Toro, *Gli ordinamenti sportivi*, cit., 220: “Il CONI nacque come ente di natura privata, con il consenso di fatto dei pubblici poteri. Fu creato dalla comune volontà dei rappresentanti delle preesistenti federazioni sportive. Presentò quindi, sin dai primordi, la caratteristica essenziale di essere contemporaneamente il comitato olimpico nazionale riconosciuto dal CIO e l'organismo cui sono demandate funzioni di controllo, di coordinamento e di indirizzo dell'intero ordinamento sportivo italiano”.

¹⁷⁴ In particolare, F. Bonini, *op. cit.*, 69, definisce come “decisivo, in tal senso, il gioco di sponda con le istituzioni politiche”, sottolineando che “nel CONI sono rappresentate praticamente tutte le sensibilità politiche di un ‘partito di maggioranza’ [...]”.

totalitario fascista¹⁷⁵. Questo collegamento istituzionale è stato ufficializzato mediante la parificazione dell'ente alle amministrazioni statali dal punto di vista tributario, avvenuta ad opera della l. 16 febbraio 1942, n. 426¹⁷⁶. In questa fase, quindi, il Comitato ha assunto un'ambigua posizione di soggetto privato posto alle dipendenze di un partito e fiscalmente pubblico. Alla luce di ciò – nonostante la dottrina sul tema ne abbia sostenuto la natura di vero e proprio ente pubblico¹⁷⁷ – sembra più corretto affermarne una qualificazione mista pubblico-privata, in mancanza di indici decisivi nell'una o nell'altra direzione¹⁷⁸.

La terza fase si colloca tra il 1947 e il 1999. Attraverso il d.l. 11 maggio 1947, n. 362, infatti, è avvenuta la “defascistizzazione” del Comitato, mantenendo inalterata la disciplina generale del fenomeno sportivo¹⁷⁹. La natura giuridica del

¹⁷⁵ *Ivi*, 93 ss.

¹⁷⁶ In particolare, la legge 16 febbraio 1942, n. 426, all'art. 11, poi abrogato con il d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, statuiva che “il Comitato olimpico nazionale italiano (C.O.N.I.) è parificato alle amministrazioni dello Stato. Tale equiparazione non si estende alle imposte dirette”.

¹⁷⁷ In particolare, la natura pubblicistica fu riconosciuta da I. Marani Toro, *op. cit.*; R. Tosetto, F. Manescalchi, *op. cit.*; F.P. Luiso, *op. loc. ult. cit.*

¹⁷⁸ Risulta molto indicativo, da questo punto di vista, il parallelo con l'ordinamento spagnolo, nel quale vi è stata parimenti una disciplina invasiva dell'ambito sportivo da parte del legislatore fascista ma senza pubblicizzazione dell'organo di vertice. Le istituzioni sportive che gestivano la regolazione e la rappresentanza sul tema sono ben descritte da J. Espartero Casado, *Introducción al derecho del deporte*, Madrid, 2009, 85 ss.: in un primo periodo, dal 1927 al 1941, l'unica rappresentanza era quella del *Comité Olímpico Nacional*, istituito con il Real Decreto del 1927, il quale raggruppava le federazioni sportive esistenti (e che tutt'ora è esistente, ma svolge esclusivamente le funzioni di rappresentanza in relazione alle manifestazioni olimpiche); in un secondo periodo, dal 1941 al 1977, venne istituita, con Decreto del Comando Centrale dello Stato del 22 febbraio 1941, la *Delegación Nacional de Deportes*, al quale venne attribuita la direzione e rappresentazione dello sport nazionale; solo in un terzo periodo, dal 1977 ad oggi, venne istituito, con il Regio Decreto 27 agosto 1977, n. 2258, il *Consejo Superior del Deporte*, quale ente pubblico autonomo alle dirette dipendenze del Ministero competente. Ebbene, come evidenziato da N. de la Plata Caballero, *Organización Deportiva del Sector Público*, in E. Gamero Casado (a cura di), *Fundamentos de derecho deportivo*, Madrid, 2012, l'organo costituito durante il fascismo aveva natura giuridica di soggetto di diritto privato collocato al di fuori dell'ambito delle amministrazioni dello Stato.

¹⁷⁹ F. Bonini, *op. cit.*, 127-128: “Onesti, che non proveniva dal mondo dello sport, si rende conto insomma della necessità di defascistizzare, ma nello stesso tempo di mantenere, anzi rafforzare la struttura del CONI, tenendo sostanzialmente fermo l'impianto della “costituzione dello Sport”, come era stata definita la legge 16 febbraio 1942, n. 426. La scelta della sopravvivenza

C.O.N.I. è rimasta indefinita dal punto di vista legislativo; tuttavia la giurisprudenza¹⁸⁰ – alla luce della disciplina di tema di gettito del Totocalcio, la quale ne riservava una parte all’ente sportivo¹⁸¹ – ha qualificato costantemente il Comitato quale ente pubblico¹⁸². Conseguentemente, in questa fase ha assunto le caratteristiche di ente pubblico associativo¹⁸³ e autonomo¹⁸⁴; tuttavia, sono rimasti ancora fortemente presenti indici di ambiguità privatistici, soprattutto alla luce della mancanza di una formale dichiarazione legislativa della sua natura giuridica¹⁸⁵.

del CONI di Stato, con le Federazioni intese come suoi organi, rappresentava un interesse strutturale per tutto il sistema sportivo”.

¹⁸⁰ In particolare, si fa riferimento alle sentenze Corte di Cassazione, S.U., n. 693/1947, in *Giur. it.*, 1948, 85 ss.; Cons. di Stato, Sez. VI, n. 607/1955, in *Cons. St.*, 1955, I, 958 ss.; Cons. di Stato, n. 1053/1978, in *Riv. dir. sport.*, 1978, 105 ss.; Corte di Cassazione, n. 6637/1981, in *Riv. dir. sport.*, 1982, 560 ss. Per una raccolta ed analisi completa della giurisprudenza sul tema, si rinvia a V. Frattarolo, *op. ult. cit.*

¹⁸¹ *Ivi*, 3: “Prima della riforma legislativa, proprio a proposito del controllo della Corte dei Conti sul C.O.N.I., la giurisprudenza amministrativa aveva incentrato le argomentazioni a sostegno della qualificazione pubblica dell’ente sulla gestione dei concorsi e pronostici collegati alle manifestazioni sportive e sulla riscossione dei relativi proventi”. Si fa riferimento al d.lgs. n. 496/1948, il quale è stato utilizzato in argomentazione da Cons. di Stato, Sez. IV, sentenza 20 ottobre 1970, n. 658, in *Giur. it.*, 1971, III, 112 ss. e in *Riv. dir. sport.*, 1970, 401 ss., con commento di A. Marani Toro, *Il C.O.N.I. e il controllo della Corte dei conti*.

¹⁸² La giurisprudenza, infatti, prima dell’introduzione dell’art. 4 della l. n. 70/1975 – il quale ha previsto che gli enti pubblici potessero essere costituiti solo attraverso una esplicita previsione legislativa – aveva elaborato la teoria degli indici normativi, sulla base della quale un soggetto giuridico poteva ricadere all’interno della categoria degli enti pubblici allorquando soddisfacesse alcuni requisiti di stretto collegamento con i pubblici poteri. Sul tema, tra i molti, si faccia riferimento a M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019, 341: “In assenza di un criterio univoco (non è ritenuto tale neppure la qualificazione espressa pubblicistica o privatistica da parte di una legge), si ricorre a un metodo induttivo che pone l’accento su una pluralità di caratteristiche, nessuna delle quali, prese singolarmente, appare risolutiva”.

¹⁸³ Cfr. G. Rossi, *op. loc. ult. cit.*

¹⁸⁴ In dottrina, infatti, F.P. Luiso, *op. ult. cit.*, 585, ha evidenziato che “con ciò il Coni era trasformato in un ente pubblico indipendente, poiché veniva a mancare ogni rapporto di potestà-soggezione con organi od enti pubblici”.

¹⁸⁵ Si noti, infatti, che la l. n. 75/1970 non stabiliva espressamente che il C.O.N.I. era un ente pubblico, ma lo dava per implicito, inserendolo nella sua tabella allegata e qualificandolo indirettamente come ente parastatale. Sul tema, infatti, si è espresso in senso critico M. Mancini, *op. ult. cit.*, 100, il quale ha sottolineato che “il vizio d’origine che inficiava la normativa in parola era quello di includere in un’unica categoria una molteplicità di enti eterogenei. Ciò si avvertiva

La quarta fase si estende dal 1999 al 2019. Da un lato, il d.lgs. 23 Luglio 1999, n. 242, infatti – attraverso un’operazione di riordino di tutta l’organizzazione sportiva – per la prima volta ha ufficializzato, all’art. 1, la natura del C.O.N.I. di persona giuridica di diritto pubblico, sottoponendolo alla vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo¹⁸⁶. Dall’altro lato, il d.l. 8 luglio 2002, n. 138 (convertito nella legge 8 agosto 2002, n. 178) ha realizzato un duplice effetto: anzitutto, ha costituito – nell’ottica delle privatizzazioni del tempo¹⁸⁷ – la “CONI servizi S.p.A.”, la quale ha assorbito tutto il patrimonio giuridico dell’ente; inoltre, ha privato il C.O.N.I. del gettito del Totocalcio, sottoponendolo alle dipendenze finanziarie dello Stato¹⁸⁸. Alla luce di questi provvedimenti legislativi, il C.O.N.I. ha assunto una nettissima tendenza pubblicistica, perdendo gran parte della sua autonomia post-fascista. Tuttavia, si sono mantenute caratteristiche tipiche del

con particolare evidenza riguardo al CONI, chiamato istituzionalmente a svolgere un’attività fortemente dinamica che necessitava di rapidità di decisione e di esecuzione e mal sopportava di essere ingabbiata nei rigidi vincoli procedurali imposti dalla disciplina del parastato”.

¹⁸⁶ Art. 1 d.lgs. n. 242/1999. Sul tema, si veda, in particolare, G. Napolitano, *La riforma del Coni e delle Federazioni sportive*, cit., 5 ss.

¹⁸⁷ Si fa riferimento al fenomeno avviatosi con la l. 30 luglio 1990, n. 218 e con il d.lgs. 20 novembre 1990, n. 356, relativi agli enti di credito pubblico, e poi proseguito con numerosissime disposizioni legislative: la l. 8 agosto 1992, n. 359 e la l. 30 luglio 1994, n. 474, relative alla privatizzazione delle grandi imprese pubbliche; la l. 28 dicembre 2001, n. 448, relativa ad ulteriori enti pubblici. Per quanto riguarda il C.O.N.I., il provvedimento di riferimento è rappresentato dal d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito con l. 8 agosto 2002, n. 178. In generale, sul tema delle privatizzazioni si vedano i contributi di M. Cammelli, G. Scullo (a cura di), *Pubblica amministrazione e privatizzazioni dopo gli anni '90, un primo bilancio*, Maggioli, 2004; P. Piras, *Le privatizzazioni tra aspirazioni all’efficienza e costi sociali*, Torino, 2005; P. Ranci Ortigiosa, *Naturalizzazioni, privatizzazioni e concorrenza*, Milano, 2006; V. Cozzoli, *Un decennio di privatizzazioni: la cessione di Telecom Italia*, Milano, 2004; F. Gaspari, *Libertà di circolazione dei capitali, privatizzazioni e controlli pubblici*, Torino, 2015; V. Giomi, *Stabilità economica e privatizzazioni*, Torino, 2006.

¹⁸⁸ F. Bonini, *op. cit.*, 163: “In primo luogo si realizza la cosiddetta privatizzazione. Viene infatti costituita una società per azioni, la ‘CONI servizi’, che assorbe tutto il personale e subentra nella titolarità dei beni facenti capo al CONI, assicurando la gestione del patrimonio immobiliare e dei servizi. [...]. In secondo luogo, sono unificate presso l’amministrazione dei Monopoli di Stato ‘tutte le funzioni in materia organizzazione ed esercizio dei giochi, scommesse e pronostici. In un clima di privatizzazioni, questo provvedimento di fatto espropria il CONI quell’autofinanziamento alla base del sistema [realizzato da] Onesti’.”

diritto privato, soprattutto alla luce della nomina associativa dei suoi componenti, riservata alle istituzioni sportive e non al potere pubblico¹⁸⁹.

La quinta ed ultima fase si è avviata a partire dal 2019, a seguito dell’emanazione della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di stabilità 2019). Questa disposizione normativa, infatti, è intervenuta sull’assetto istituzionale sportivo apportando tre modifiche assai rilevanti: in primo luogo, la “CONI servizi S.p.A.” è stata rinominata “Sport e Salute servizi S.p.A.”; in secondo luogo, la società è stata posta alle dirette dipendenze del Governo, che ha assorbito ogni funzione del C.O.N.I. in tema di nomina dell’organo amministrativo; in terzo luogo, è stata attribuita la competenza alla gestione dei finanziamenti in ambito sportivo direttamente alla società stessa¹⁹⁰.

Sulla base di questa ultima disposizione, sembrerebbe che la qualificazione integralmente pubblicistica del C.O.N.I. – realizzata dal legislatore del 1999 – abbia subito alcune flessioni. Il legislatore, infatti, è intervenuto con l’auspicio di realizzare un bilanciamento tra due interessi: da un lato, evitare controversie con i vertici olimpici, che avevano di fatto “minacciato” una revoca dell’affidamento dei giochi del 2026¹⁹¹ in caso di completa nazionalizzazione del Comitato¹⁹²; dall’altro

¹⁸⁹ In dottrina, questa natura ancora non del tutto pubblicistica è sottolineata, in primo luogo, da L. Ferrara, *L’ordinamento sportivo*, cit., 30. L’Autore si sofferma sulla circostanza che permangono, nell’impianto istituzionale del Comitato, delle ambiguità che non consentono di sposare appieno l’impostazione pubblicistica. Nella medesima direzione si veda anche M. Mancini, *op. ult. cit.*, 142, il quale evidenzia che “la legge attribuisce espressamente al CONI la personalità giuridica di diritto pubblico e la qualifica di ente pubblico. Ciononostante, l’ente presenta alcune caratteristiche peculiari che ingenerano dubbi in ordine alla ragionevolezza dell’opzione pubblicistica prescelta”.

¹⁹⁰ Si fa riferimento alla già citata legge di stabilità del 2019, la quale, all’art. 1, comma 633, ha provveduto a effettuare le modifiche individuate. Sul tema si rinvia nuovamente a F. Santoro, *op. cit.*, 5, la quale si esprime nel senso di vera e propria “nazionalizzazione” dell’impianto istituzionale sportivo.

¹⁹¹ Si ricorda che la selezione della città organizzatrici dei XXV Giochi olimpici invernali, che si terranno nel 2026, è avvenuta durante la 134° sessione del Comitato Olimpico Internazionale (C.I.O.), il 24 giugno 2019 a Losanna, in Svizzera. La scelta è ricaduta sulla candidatura di Milano-Cortina d’Ampezzo.

¹⁹² Il CIO, infatti, in data 6 agosto 2019, ha inviato una lettera dal seguente tenore letterale: “Il Coni non dovrebbe essere riorganizzato mediante decisioni unilaterali da parte del Governo.

lato, completare l'operazione di assorbimento da parte dello Stato della gestione dello sport¹⁹³. Il risultato emerso sembrerebbe la dismissione delle motivazioni che avevano portato ad una completa pubblicizzazione del C.O.N.I., rientrando all'interno di quel modello ibrido pubblico-privato che, a ben vedere, caratterizza da sempre tutto il mondo dello sport¹⁹⁴.

Questa fase conclusiva, tuttavia, non è affatto riuscita a realizzare un bilanciamento tra le esigenze autonomistiche delle istituzioni sportive e il controllo statale degli interessi pubblici del settore: i vertici olimpici, infatti, hanno ritenuto che il meccanismo di assegnazione del personale al Comitato, a mezzo di avvalimento di soggetti formalmente assunti dalla "Sport e Salute servizi S.p.A.", privasse della necessaria autonomia operativa il C.O.N.I., arrivando a minacciare la tanto temuta esclusione dell'Italia dalle manifestazioni olimpiche. È intervenuto, da ultimo, il d.l. 29 gennaio 2012, n. 5, recante "misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento del Comitato olimpico nazionale italiano", il quale ha garantito la possibilità di avvalersi di personale proprio, da assumersi a

La sua *governance* interna e le sue attività devono essere stabilite e decise nell'ambito del proprio statuto, e la legge non dovrebbe avere per obiettivo un *micromanaging* della sua organizzazione interna e delle sue attività. [...] Le aree relative alle attività del Coni dovrebbero essere congiuntamente determinate con essi, in conformità con la Carta Olimpica e gli statuti delle rispettive Organizzazioni Sportive Internazionali alle quali sono affiliate. Inoltre, il ruolo del Comitato Olimpico Nazionale non è strettamente limitato alle attività olimpiche [...]."

¹⁹³ Le preoccupazioni del C.I.O., a ben vedere, sono scaturite principalmente dai disegni di legge che hanno cercato di attuare la riforma dell'ordinamento sportivo, il più importante dei quali è rappresentato dal d.d.l. n. 1603/2019, relativamente al quale si veda P. Sandulli, *Note a prima lettura del disegno di legge n. 1603/2019 in tema di riordino dell'ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2019, I, 47 ss. Ulteriore rilevanza assume, inoltre, la legge di delega 8 agosto 2019, n. 86, recante "deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione", la quale, al suo art. 1, dispone che "il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riordino del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e della disciplina di settore, compresa quella di cui al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242".

¹⁹⁴ Sin dalla primissima opera in ambito sportivo, W. Cesarini Sforza, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, cit., 1385, si è avuto come punto di riferimento che, in ambito sportivo, "la distinzione fra diritto pubblico e diritto privato svanisce".

mezzo di concorso pubblico, ed ha attribuito un rilevante numero di infrastrutture pubbliche al C.O.N.I.¹⁹⁵.

2.2. La natura giuridica delle Federazioni sportive: soggetti privati delegatari di pubbliche funzioni e organismi di diritto pubblico

La natura giuridica delle Federazioni sportive rappresenta, in dottrina, un tema classico e molto approfondito, pur mancando – di fatto – conclusioni univoche e appaganti¹⁹⁶. Se siano soggetti pubblici o privati, infatti, è tutt’ora

¹⁹⁵ Il decreto, infatti, tra le altre disposizioni, ha previsto che, “al fine di assicurare la sua piena operatività e la sua autonomia e indipendenza quale componente del Comitato olimpico internazionale, il Comitato olimpico nazionale italiano, di seguito CONI, per l’espletamento dei compiti relativi al proprio funzionamento e alle proprie attività istituzionali, è munito di una propria dotazione organica nella misura di 165 unità di personale, delle quali 10 unità di personale dirigenziale di livello non generale”.

¹⁹⁶ Il tema della natura giuridica delle Federazioni sportive è estremamente approfondito dalla dottrina. In particolare, si possono suddividere i contributi sul tema in due fasi.

In primo luogo, oggetto di approfondimento è stata la natura giuridica pubblica o privata delle federazioni, in mancanza di un dato normativo chiaro e univoco: sul tema, senza pretese di esaustività, si faccia riferimento a I. Scotto, *Il Coni e le Federazioni sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 1954, 341 ss.; A. Quaranta, *op. cit.*; S. Cassese, *op. ult. cit.*; A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1981, II, 1081; L. Trivellato, *Considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive*, in *Dir. e società*, 1991, I, 141 ss.; R. Caprioli, *L’autonomia normativa delle Federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, Napoli, 1997.

In un secondo momento, stante la chiara inclusione nell’orbita dei soggetti privati ad opera dell’art. 15 secondo comma, d.lgs. n. 242/1999, la dottrina si è concentrata sulla possibilità di estendere l’applicazione di parte delle discipline amministrativistiche a questi soggetti formalmente privati. Anzitutto, si è approfondita la qualificazione delle stesse quali organismi di diritto pubblico, tema del quale si sono occupati E. Lubrano, *La sottoposizione dell’attività delle federazioni sportive al Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. n. 50/2016), tra certezze (apparenti) e perplessità (consistenti) ancora da definire*, in *GiustAmm.it*, 2018, III, 45 ss.; G. Fischione, *La non configurabilità delle Federazioni Sportive Nazionali in termini di organismo di diritto pubblico*, in *GiustAmm.it*, 2018, V, 24 ss.; A. Mitrotti, *Sulla natura giuridica della FIGC come organismo di diritto pubblico*, nota a T.A.R. Lazio, sezione I ter, 13 aprile 2018, n. 4100, in *Rass. avv. Stato*, 2018, II, 132 ss.; G. Pepe, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, in *Rass. avv. Stato*, 2016, IV, 264 ss. Successivamente, ci si è concentrati sul tema di risarcimento del danno cagionato dalle Federazioni, di cui si sono occupati S. Papa, *Arbitro di calcio, natura giuridica delle federazioni sportive e danno erariale*, in *Giur. ita.*, 2019, II, 398 ss.; V. Frattarolo, *Riflessioni sul tema della responsabilità delle*

incerto alla luce di forti indici di ambiguità normativa¹⁹⁷.

Da un lato, infatti, molte ragioni militano nella direzione di una ricostruzione privatistica: in primo luogo, le Federazioni sono soggetti nati spontaneamente dal basso e, quindi, in forma associativa privatistica¹⁹⁸; in secondo luogo, sono in rapporto di subordinazione (seppur contrattuale) con le istituzioni sportive internazionali, le quali sono soggetti giuridici di diritto privato svizzero¹⁹⁹; in terzo luogo il dato normativo è, ad oggi, univoco poiché l'art. 15, secondo comma, d.lgs. n. 242/1999 le qualifica quali "associazioni con personalità giuridica di diritto privato"²⁰⁰.

Dall'altro lato, tuttavia, vi sono ragioni altrettanto valide per suffragare una ricostruzione pubblicistica della loro natura: in primo luogo, infatti, sono sottoordinate al C.O.N.I. e al medesimo strettamente connesse, con la conseguenza di

federazioni sportive per i provvedimenti illegittimi degli organi di giustizia federali, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2017, I, 13 ss. Infine, ci sono approfondimenti in tema di assoggettamento delle stesse al regime pubblicistico della spesa pubblica, di cui si sono occupati L. Marzialetti, *Contabilità nazionale e unità istituzionali. Interpretazione ed applicazione dei criteri dettati dal SEC 2010 [Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali] per l'inserimento delle PP.AA. nell'Elenco delle unità istituzionali appartenenti al settore delle Amministrazioni Pubbliche di competenza dell'ISTAT*, in *Rass. avv. Stato*, 2017, II, 270 ss.; S. Papa, *Il sindacato della Corte dei Conti avverso gli atti di ricognizione delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato. La vicenda delle federazioni sportive*, in *Dir. e proc. amm.*, 2017, I, 211 ss.

¹⁹⁷ *In primis*, fortemente ambiguo risulta lo svolgimento per delega di pubbliche funzioni, teorizzato dalla Corte di Cassazione, sentenze gemelle 9 maggio 1986, n. 3091 e 3092, cit., nonché confermato dalla giurisprudenza recente e normativamente riconosciuto dall'art. 15, secondo comma, d.lgs. n. 242/1999.

¹⁹⁸ F. Bonini, *op. cit.*, 49 ss.

¹⁹⁹ Come ricostruito da L. Casini, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010, 63, "per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, le federazioni presentano tutte, in linea generale, la medesima struttura, ossia quella di un'associazione privata formata da altre associazioni e altri soggetti privati". In tema di Federazioni internazionali, in generale, si vedano le ricostruzioni di F. Latty, *La lex sportiva. Recherche sur le droit transnational*, Leida, 2007, 59 ss. e C. Dordi, *Le federazioni sportive internazionali*, in E. Greppi, M. Vellano (a cura di), *Diritto internazionale dello sport*, cit., 70 ss.

²⁰⁰ In particolare, la scelta del legislatore italiano sembra netta, laddove il d.lgs. n. 242/1999, all'art. 1, attribuisce al C.O.N.I. la personalità giuridica di diritto pubblico mentre, all'art. 15, secondo comma, attribuisce alle Federazioni la personalità giuridica di diritto privato.

partecipare alla sua natura pubblicistica²⁰¹; in secondo luogo, i loro atti sono sovente qualificati quali provvedimenti amministrativi, alla luce della posizione di interesse legittimo del destinatario degli stessi²⁰²; infine, il medesimo dato normativo presenta margini di ambiguità, poiché, all'art. 15, primo comma, d.lgs. n. 242/1999, si attribuisce “valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello Statuto del C.O.N.I.”²⁰³.

La compresenza di questi elementi bidirezionali ha determinato un dibattito molto acceso in dottrina e in giurisprudenza circa la natura giuridica delle Federazioni. Si ricorda, infatti, che parte della dottrina ne ha sostenuto la natura privatistica, mentre altri Autori si sono espressi nel senso opposto²⁰⁴. In questo

²⁰¹ Sulla base di questa argomentazione è stata sposata, in passato, la tesi pubblicistica, la quale sosteneva che le Federazioni altro non fossero che organi del C.O.N.I.

²⁰² Si tratta della ricostruzione già oggetto di analisi che risale alle sentenze gemelle della Corte di Cassazione del 1986, n. 3091 e 3092, cit., poi appoggiata dal Cons. di Stato, sentenza n. 5025/2004, cit.

²⁰³ Si tratta di quella che ad oggi viene individuata quale fonte della delega dei poteri del C.O.N.I. alle Federazioni sportive negli ambiti pubblicistici di rilevanza. Sulla modifica si veda, tra gli altri, il contributo di L. Giacomardo, *I (difficili) rapporti tra l'ordinamento interno e l'ordinamento sportivo*, in *Dir. e giust.*, 2003, XXX, 48 ss., il quale evidenzia che vi sono certe attività svolte dalle Federazioni che hanno una rilevanza diretta anche per l'ordinamento dello Stato.

²⁰⁴ La tesi privatistica fu sostenuta in primis da I. Scotto, *op. cit.*, 341 ss., sottolineando come “le Federazioni sportive (siano) costituite dalle Società e dagli organismi ad esse affiliati”, e confermando, di conseguenza il substrato privatistico delle stesse; venne ribadita da A. Quaranta, *op. cit.*, e da S. Cassese, *op. ult. cit.* La tesi pubblicistica, invece, fu sostenuta solo in tempi più recenti, in conformità in particolare con quanto disposto dalla L. 23 marzo 1981, n. 91, da A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., e da L. Trivellato, *Considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive*, cit., 141 ss. Per un riassunto delle argomentazioni espresse dagli Autori italiani sul tema, si riporta la ricostruzione di G. Morbidelli, *op. cit.*, 302 ss.: “pro natura pubblica [...] a) che le Federazioni sono espressamente qualificate organi del Coni; b) che sono sottoposte a numerosi controlli da parte del Coni [...]; c) che sono obbligate a versare il provento dei tesseramenti e dei ricavi delle manifestazioni sportive al Coni; d) che si avvalgono del personale del Coni che è inquadrato in rapporto di pubblico impiego; e) che dispongono dei poteri di controllo sulle società sportive [...]; f) che hanno potere regolamentare e statutario; g) che dispongono l'affiliazione delle società sportive costituite sotto forma di società di capitali e riconoscono, per delega, le società sportive in genere; h) che hanno fini coincidenti con quelli del Coni. I sostenitori della tesi privatistica osservano invece: aa) che la qualifica di organo è da ritenersi impropria [...]; bb) secondo il codice civile il potere di vigilanza e in genere di controllo dell'autorità governativa investe le associazioni e le fondazioni private; cc) la finalità pubblica non è mai decisiva, così pure il finanziamento, il quale dipende solo dall'interesse che ha lo Stato o

dibattito si è inserita anche la giurisprudenza, la quale ha da sempre privilegiato l'impostazione pubblicistica per un fine ben specifico: assoggettare al suo sindacato gli atti di giustizia delle Federazioni, i quali sarebbero – secondo la tesi pubblicistica – provvedimenti amministrativi pienamente sindacabili²⁰⁵.

Il quadro legislativo cui si è accennato ha (apparentemente) risolto la questione: ai sensi del citato art. 15 del d.lgs. n. 242/1999, infatti, le Federazioni sono “ufficialmente” soggetti privati delegatari di pubbliche funzioni²⁰⁶. Si tratta di una conclusione che era già emersa nel quadro giurisprudenziale ormai pacifico²⁰⁷, la quale permette di bilanciare gli interessi in gioco: da un lato, l'autonomia organizzativa delle istituzioni sportive; dall'altro, l'esigenza di garantire un intervento pubblicistico dello Stato in relazione agli ambiti di interesse collettivo²⁰⁸.

comunque l'ente pubblico per l'attività di un altro ente, pubblico o privato che sia; dd) solo per l'espletamento delle attività amministrative relative agli uffici centrali le Federazioni si avvalgono del personale dipendente dal Coni; ee) per le attività di carattere tecnico sportivo le Federazioni possono servirsi di personale assunto in base a rapporti di diritto privato [...]; ff) le Federazioni preesistono all'inserimento del Coni [...].”

²⁰⁵ Questo fenomeno ha origini molto antiche ed è stato oggetto di analisi da parte di F.P. Luiso, *op. ult. cit.*, 46 ss. L'Autore, in particolare, evidenzia come la tesi privatistica sia stata da sempre prevalente in dottrina ma minoritaria in giurisprudenza; il contributo stesso si pone come obiettivo quello di confutare la ricostruzione pubblicistica della giurisprudenza, partendo dal presupposto che questa presenta dei dubbi di razionalità: o è completamente lesiva dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, oppure è completamente incompatibile con i principi costituzionali che garantiscono l'accesso alla tutela giurisdizionale.

²⁰⁶ L'art. 15, primo comma, d.lgs. n. 242/1999, infatti, stabilisce che “le federazioni sportive nazionali [...] svolgono l'attività sportiva [...] anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello Statuto del CONI”.

²⁰⁷ Questa ricostruzione, infatti, risale alle già citate sentenze gemelle della Corte di Cassazione del 1986, n. 3091 e 3092, cit. La Suprema Corte, infatti, ha stabilito che, nel momento in cui le Federazioni agiscono perseguendo una “finalità privata che combacia perfettamente con la finalità pubblica del Coni”, si deve riconoscere che gli atti che producono sono esercizio di un potere pubblicistico, e di conseguenza sono sottoposti al sindacato del giudice amministrativo.

²⁰⁸ In questa direzione, M. Sanino, *Giustizia sportiva*, cit., 85, evidenzia che dal quadro normativo “ne deriva una disciplina complessa che da alcuni è stata considerata come rivelatrice di una sostanziale doppia personalità delle Federazioni: una pubblica per la quale agiscono come organi del CONI, finanziate dal CONI e sono soggette al potere di sorveglianza di esso; l'altra, privata, che deriva dall'atto di nascita, costituito addirittura dalla collocazione legislativa nell'ambito dei soggetti con personalità giuridica di diritto privato, e che si sostanzia nell'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione delle Federazioni, nella capacità di regolare il

La sistemazione giuridica descritta, tuttavia, non ha affatto sopito il dibattito, che è semplicemente traslato sull'effetto dell'attribuzione della valenza pubblicistica all'attività delle Federazioni.

Una parte degli Autori, infatti, ne ha sostenuto la natura di attività propriamente pubblicistica, subordinata a tutta la conseguente disciplina del diritto amministrativo²⁰⁹. Si tratta, a ben vedere, della conferma degli indirizzi della precedente giurisprudenza, che qualificava come provvedimenti amministrativi gli atti delegati dal C.O.N.I. alle Federazioni²¹⁰.

Altra parte della dottrina, invece, ha sostenuto che la disposizione in oggetto non ha affatto risolto la questione relativa alla natura degli atti a valenza pubblicistica. In particolare, è ritenuto più coerente con la natura giuridica delle Federazioni che questa attività sia privata: la valenza pubblicistica giustificerebbe un particolare potere di indirizzo e di controllo, ma non determinerebbe affatto la completa pubblicizzazione²¹¹.

proprio ordinamento e di eleggere le cariche interne con metodo democratico; nella legittimazione ad agire, e più in generale, nella capacità di agire come ente privato in mancanza di una specifica disciplina”.

²⁰⁹ In particolare, si fa riferimento alla tesi sostenuta da F. Goisis, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, cit., 229: “In conclusione [...] proprio sotto il profilo della posizione (monopolistica) delle federazioni sportive, sembra ritrovarsi, oggi, un'importante indicazione (se non la principale ragione, o perlomeno la giustificazione sostanziale) della pubblicità degli atti che queste ultime pongono in essere in quanto autorità: ossia nell'amministrare, in via esclusiva, il bene della vita 'ammissione ed (attiva) appartenenza all'ordinamento sportivo' e (quindi) alle sue principali manifestazioni di esistenza”.

²¹⁰ Per tutte, Corte di Cassazione, sentenze n. 3091 e 3092 del 1986, più volte citate.

²¹¹ In particolare, si fa riferimento alla tesi sostenuta da L. Ferrara, *Federazione italiana pallavolo e palleggi di giurisdizione: l'autonomia dell'ordinamento sportivo fa da spettatore?*, in *Foro amm. CdS*, 2004, 95 ss., il quale evidenzia che l'espressa attribuzione della personalità giuridica di diritto privato in capo alle Federazioni sportive, avvenuta nel 1999, poteva essere la buona occasione per qualificare la loro attività come interamente privata. L'Autore, infatti, evidenzia, in primo luogo, che la valenza pubblicistica dell'attività è cosa ben diversa dalla natura pubblica della stessa; in secondo luogo, che la sottoposizione al controllo di un ente non necessariamente comporta l'assoggettamento della sua attività al medesimo regime giuridico. La tesi in oggetto è stata poi confermata in L. Ferrara, *L'ordinamento sportivo*, cit. Nella medesima direzione si è espresso, inoltre, anche C. Belfiore, *La giustizia sportiva tra autonomia e diritto pubblico*, in *Giur. merito*, 2005, 2449 ss.

Nel quadro sin qui descritto si inserisce un ulteriore dibattito emerso recentemente in giurisprudenza e dottrina, circa la qualificazione in termini di organismi di diritto pubblico delle Federazioni sportive e il conseguente assoggettamento delle stesse al codice dei contratti pubblici²¹².

Il tema risulta, ad oggi, aperto, stante la non univocità delle opinioni sin qui espresse.

Infatti, il T.A.R. Lazio e l'A.N.A.C. hanno sostenuto la tesi favorevole alla qualificazione in termini di o.d.p., individuando la compresenza di tutti i requisiti richiesti²¹³: le Federazioni hanno personalità giuridica; sono costituite per soddisfare bisogni di interesse generale (relativamente all'attività avente valenza pubblicistica); sono controllate dal C.O.N.I.

Tuttavia, parte della dottrina sul tema si è espressa in senso contrario, criticando quelle conclusioni. Alcuni Autori, infatti, non hanno ritenuto sussistenti alcuni requisiti: in particolare, l'interesse pubblico sussisterebbe solo in relazione a

²¹² Si fa riferimento all'art. 2, lett. d), del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, il quale qualifica gli "organismi di diritto pubblico" quali soggetti "istituiti per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale", "dotati di personalità giuridica" e "la cui gestione sia soggetta al controllo di Stato, enti pubblici territoriali o altri organismi di diritto pubblico". Come noto, l'effetto di includere un soggetto privato in questa cerchia determinerebbe l'assoggettamento dello stesso alle procedure di evidenza pubblica in relazione ai contratti che vuole stipulare.

²¹³ L'A.N.A.C., infatti, con la delibera n. 372 del 2016, ha formalmente riconosciuto la qualificazione delle Federazioni sportive quali organismi di diritto pubblico, affermando che "tutta l'attività delle FSI finalizzata alla promozione, sviluppo e corretto svolgimento dell'attività sportiva oggetto di ciascuna Federazione e alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali di tale attività (che non si svolge mediante offerta di beni o servizi su un mercato in concorrenza), alla quale – come sopra evidenziato – è riconosciuta una «valenza pubblicistica», si ritiene possa rispondere a esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale e non commerciale. Peraltro, non è necessario, ai fini della qualificazione di organismo di diritto pubblico, che la Federazione sportiva abbia in via esclusiva o prevalente lo scopo di soddisfare tali interessi di carattere generale, ben potendo perseguire, anche in misura maggioritaria, interessi di carattere commerciale e industriale [...]. Con riguardo, poi, al requisito dell'influenza pubblica dominante di cui al suddetto punto 3), come già rilevato, esso è integrato dal verificarsi di uno solo dei tre seguenti fattori alternativi: a) finanziamento pubblico maggioritario; b) controllo pubblico sulla gestione; c) attribuzione alla mano pubblica della nomina di più della metà dei componenti gli organi di direzione, amministrazione o vigilanza degli organismi". Nella stessa direzione si è espresso anche il giudice amministrativo in T.A.R. Lazio, Sez. I, sentenza 13 aprile 2018, n. 4100, nella quale il giudice ha ritenuto sussistenti i requisiti, allineandosi alla delibera dell'A.N.A.C.

parte dell'attività delle Federazioni, mentre per gli o.d.p. dovrebbe necessariamente farsi riferimento a tutta l'attività; inoltre, si è messo in dubbio che il controllo del C.O.N.I. sia così pregnante da rientrare nel concetto richiesto per l'applicazione dell'art. 3 del Codice dei Contratti Pubblici²¹⁴.

Infine la Corte di Giustizia, interrogata sul tema, ha – di fatto – eluso la questione, poiché ha ritenuto necessario il meccanismo di controllo, ma ha rimesso al giudice nazionale la valutazione della sua sussistenza nel caso concreto²¹⁵.

Da quanto sin qui esposto emerge ed è sostenibile la natura (tutt'ora) ibrida delle Federazioni sportive nazionali italiane. La personalità giuridica di associazione privata, infatti, – pur essendo espressamente prevista *ex lege* – non sembra risolutiva poiché, di fatto, continuano ad emergere esigenze volte ad assoggettare al diritto pubblico la loro attività.

Senza soffermarsi sulla legittimità di queste “intrusioni” – questo tema, infatti, sarà oggetto di ampio approfondimento nel capitolo conclusivo – le stesse permettono di raggiungere una prima conclusione che assume una grande rilevanza: l'attività delle Federazioni, a prescindere da qualsiasi qualificazione

²¹⁴ In particolare, in dottrina, G. Fischione, *op. cit.*, si esprime in senso critico in relazione alla suddetta ricostruzione: l'Autore rileva che mancherebbe il requisito finalistico: l'interesse generale deve essere l'unico e specifico, non può esserlo occasionalmente, sulla base di una inscindibilità della posizione di organismo di diritto pubblico. Del tema si sono occupati, tra gli altri, anche E. Lubrano, *La sottoposizione dell'attività delle federazioni sportive al Codice dei Contratti Pubblici*, cit.; A. Mitrotti, *op. cit.*; G. Pepe, *op. cit.*

²¹⁵ La Corte di Giustizia ha avuto modo di pronunciarsi sul tema nella sentenza 11 settembre 2019, cause riunite C 612/17 e C 613/17, in relazione alla qualificazione della Federazione Italiana Golf (F.I.G.) e della Federazione Italiana Sport Equestri (F.I.S.E.), affermando che il finanziamento pubblico proviene anche dai contributi degli associati, poiché obbligatori, e conseguentemente queste istituzioni sono sostenute dallo Stato. Conseguentemente, ha rimesso al giudice del rinvio il compito di valutare se, nel caso concreto, oltre a questo finanziamento vi fosse anche il controllo sull'attività oppure se questo resti escluso dall'impossibilità di deciderne effettivamente le politiche. Sul tema, inoltre, si segnala anche l'ordinanza del Cons. di Stato, 12 febbraio 2019, n. 1006, con la quale il giudice amministrativo ha rimesso alla Corte di Giustizia la valutazione in relazione alla qualificazione quale o.d.p. della Federazione Italiana Calcio (F.I.G.C.). Sul tema si veda anche il contributo di S. Bastianon, *L'incerta natura delle Federazioni Sportive nazionali: associazioni di diritto privato o organismi di diritto pubblico? Alla Corte di Giustizia l'ardua sentenza*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2019, I, 149 ss.

formale, ha un'oggettiva rilevanza pubblicistica e, conseguentemente, è (seppur in parte) necessariamente espressione del potere pubblico statale.

In altre parole, è lo stesso Stato che si serve delle Federazioni per perseguire i suoi interessi; conseguentemente, sembrerebbe preclusa la possibilità di privare questa attività delle tutele del diritto pubblico e, in particolare, amministrativo.

3. Il “machiavellico” stato dell’arte in relazione al c.d. “riparto di competenze” giurisprudenziale: la sindacabilità degli atti delle istituzioni sportive di fronte al giudice (statale)

Lo studio classico della giustizia sportiva – intesa quale meccanismo di risoluzione delle controversie in capo alle istituzioni sportive – si è concentrato, principalmente, sul problema del c.d. riparto di competenze tra giudice statale e giudice sportivo²¹⁶.

²¹⁶ Il tema del riparto di competenze è stato amplissimamente approfondito dalla dottrina in tema di giustizia sportiva. I principali contributi monografici sul tema sono rappresentati da F.P. Luiso, *op. ult. cit.*; G. Manfredi, *op. ult. cit.*; F. Goisis, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, cit., e M. Sanino, *op. ult. cit.* Tra gli altri contributi, senza pretese di esaustività, si faccia riferimento a G. Aiello, A. Camilli, *Il caso Rosi: il riparto di giurisdizione sul provvedimento disciplinare sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 274; M. Coccia, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi modi di risoluzione*, in *Riv. dir. sport.*, 1997, 605 ss.; R. Guidolin, *Tutela giurisdizionale statale avverso il provvedimento di esclusione di società sportive dai campionati agonistici*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, 484 ss.; M. Antonioli, *Sui rapporti fra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 1026 ss.; L. Ferrara, *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano*, cit.; L. Ferrara, *Federazione italiana pallavolo e palleggi di giurisdizione*, cit.; L. Ferrara, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, cit.; E. Lubrano, *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia. La FIGC si adegua*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2005, II, 21 ss.; A. M. Benedetti (a cura di), *Il caso Genoa, alla ricerca di un giudice*, Torino, 2005; E. Zincone, *Figc, sì al vincolo di giustizia sportiva*, in *Dir. giust.*, 2005, 35 ss.; P. Amato, *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari per l'ordinamento statale; brevi riflessioni alla luce delle recenti pronunce del TAR Lazio*, in *Riv. dir. ec. sport.*, 2006, III, 44 ss.; E. Russo, *L'ordinamento sportivo e la giustizia sportiva*, in *Giustiziasportiva.it*, 2006, 1 ss.; M.G. De Marco, *La sentenza Mazzeoli: un grave passo indietro per la tutela giurisdizionale nello sport?*, in *Dir. sport.*, 2007; P. Sandulli, *I limiti della giurisdizione sportiva*, in *Foro amm. TAR*, 2008, 2088 ss.; I. Del Giudice, *La giustizia sportiva tra pretese autonomistiche e tutela dei diritti*, in *Foro amm. TAR*, 2008; M.R. Spasiano, *La giustizia sportiva innanzi al giudice amministrativo: problemi aperti*, in *Ordinamento sportivo e calcio*

Tuttavia, si ritiene opportuno precisare che l'espressione "riparto di competenze" – la quale emerge dallo stesso dato legislativo²¹⁷ – è del tutto impropria, poiché nasce dall'idea (erronea) che il giudice sportivo sia un soggetto giurisdizionale. In realtà, infatti, si tratta di un mero organo delle istituzioni sportive che, conseguentemente, ne segue la natura giuridica che sin qui si è descritta²¹⁸: qualora si intenda qualificare le istituzioni sportive (C.O.N.I. e Federazioni) quali soggetti pubblici, esso sarà un organo amministrativo²¹⁹; qualora si intenda qualificarle come soggetti privati, sarà un organo arbitrale o semplicemente associativo²²⁰; qualora, invece vengano qualificate come soggetti ibridi pubblico-

professionistico: tra diritto ed economia, cit., 103 ss.; L. Cimellaro, *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Danno e resp.*, 2009; P. Moro, *Controversia tecnica ed equo processo: una questione aperta nella giustizia sportiva*, in *Giustiziasportiva.it*, 2014, II, 4 ss.; A. Palmieri, *In tema di impugnazione del lodo del Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport in una vertenza concernente l'attribuzione e la revoca del titolo di campione d'Italia*, in *Foro it.*, 2019, I, 138 ss.; G.P. Cirillo, *Il sistema della giustizia sportiva in Italia*, in *Federalismi.it*, 2019, XVII, 2 ss.

²¹⁷ L'art. 3 del d.l. n. 220/2003, infatti, si esprime con parole equivoche, nel senso di "riserva agli organi di giustizia sportiva", contrapponendola alla "giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo".

²¹⁸ Come evidenziato, tra gli altri, anche da G.P. Cirillo, *op. cit.*, 8: "Quella sportiva non è una giurisdizione, ma semplicemente un procedimento contenzioso che si apre dinanzi ad una struttura formata da soggetti pubblici come il Coni, qualificato espressamente tale dalla legge, e strutture ibride come le Federazioni, che hanno ritenuto di darsi un procedimento contenzioso affidato a giudici, cooptati nelle professioni e nelle magistrature professionali, ad esse esterni".

²¹⁹ Questa tesi è stata sostenuta da E. Lubrano, *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente dopo la legge n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato*, cit. L'Autore, infatti, sostiene che, "inquadrandolo la sostanza dell'attività svolta dagli ordinamenti sportivi come attività sostanzialmente amministrativa [...], [si] postula la necessaria applicazione degli stessi schemi fondamentali dell'azione amministrativa all'attività svolta dai vari organismi dell'ordinamento sportivo, complessivamente riconoscibile, alla luce di tale impostazione, come sorta di Autorità Amministrativa Indipendente per lo Sport".

²²⁰ In questa direzione si esprime la (ormai superata) tesi di F.P. Luiso, *op. ult. cit.*, 239 ss., il quale ha sostenuto che l'intero impianto di giustizia sportiva sia da ricondurre entro schemi privatistici, ponendosi in contrasto con la giurisprudenza del tempo. Sulla base della sua teoria, quindi, si può individuare una bipartizione della giustizia sportiva: da un lato, vi sono gli atti che oggi definiremmo disciplinari e di ammissione o esclusione alle manifestazioni sportive, i quali rientrano all'interno dello schema di giustizia associativa e, conseguentemente, sono tutelabili di fronte al giudice grazie al principio espresso dall'art. 24 del codice civile; dall'altro lato, vi sono le controversie economiche tra gli associati, le quali sono vincolate ad una clausola compromissoria

privati, i loro atti seguiranno (di volta in volta) la natura della funzione che viene esercitata nel caso concreto²²¹. In ogni caso, qualunque sia la tesi seguita, non può definirsi un organo giurisdizionale in senso tecnico-giuridico²²².

e conseguentemente sono tutelabili di fronte al giudice nei limiti delle impugnazioni per i lodi arbitrali.

Si tratta, ad oggi, di una tesi superata alla luce di quanto avvenuto nel 2000: la creazione di un organo di “appello” presso il C.O.N.I. stravolge l'intero sistema, poiché assoggetta al controllo di un ente pubblico gli atti delle Federazioni e, conseguentemente, è insostenibile, ad oggi, ritenere esclusa la possibilità che vi siano interessi legittimi coinvolti. Tuttavia, permane l'interesse privatistico in relazione alle controversie economiche, poiché – riguardando dispute tra soggetti privati (associati e/o atleti) – è pienamente legittima una compromissione delle stesse in arbitrati. Sul tema si vedano, tra gli altri, F.P. Luiso, *L'arbitrato sportivo tra ordinamento statale e ordinamento federale*, in *Riv. arbitr.*, 1991, 840 ss.; L. Fumagalli, *La risoluzione delle controversie sportive: metodi giurisdizionali, arbitrali ed alternativi di composizione*, in *Riv. dir. sport.*, 1999, 245 ss.; G. Napolitano, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, cit.; L. Fumagalli, *TAS e TNAS: due sistemi a confronto*, in Aa. Vv., *Il tribunale Nazionale di arbitrato per lo sport. Aspetti sostanziali e processuali, atti del convegno di Parma*, 12 febbraio 2010, in *Quad. rass. dir. econ. sport.*, Napoli, 2011, 79 ss.; Persichelli R., *Le materie arbitrali all'interno della giustizia sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 706 ss.; F. Picone, *Arbitrato sportivo e conciliazione extragiudiziale*, in *Riv. dir. sport.*, 1991, 15 ss.; C. Punzi, *Le clausole compromissorie dell'ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1987, 237 ss.; A. Cariola, *I rapporti tra giurisdizione sportiva e statale: è possibile un ritorno al privato*, in *Foro amm. CdS*, 2010, X, 2257 ss.; F. Auletta, *Il tramonto dell'arbitrato nel nuovo orizzonte della giustizia sportiva*, in *Juridicum.it*, 2014, 1 ss.

²²¹ Sembrerebbe questa la tesi prevalente quanto meno in giurisprudenza, poiché seguita, da ultimo, anche dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 160 del 2019, nella quale il giudice delle leggi – confermando il suo precedente orientamento – ha affermato, seppur sempre in *obiter dictum* – che i provvedimenti degli organi di giustizia sportiva possono essere qualificati come amministrativi sulla base della posizione giuridica del destinatario e non della natura dell'organo: conseguentemente, non vi è alcuna differenza nel caso in cui si consideri l'atto della Federazione. Si tratta, tuttavia, di una tesi fortemente osteggiata dalla dottrina, la quale si divide tra chi – per tutti, G. Manfredi, *op. ult. cit.*, e F. Goisis, *op. ult. cit.* – ritiene che debbano essere qualificati sempre come amministrativi e chi – per tutti, L. Ferrara, *op. ult. cit.*, e A. Romano Tassone, *Tra arbitrato amministrativo e amministrazione arbitrale: il caso della 'Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport'*, in *Foro amm. CdS*, 2005, 1218 ss. – ritiene che sia auspicabile un'impostazione integralmente privatistica.

²²² Si segnala, tuttavia, un'ipotesi ad opera di F. Goisis, *op. ult. cit.*, 349 ss., sulla base della circostanza che, prima dell'entrata in vigore della Costituzione, era pienamente legittima l'istituzione per legge di giurisdizioni speciali. L'Autore, infatti, evidenzia che, sulla base dell'art. 5, ultimo comma, l. n. 426/1942, si potrebbe ipotizzare la creazione di una giurisdizione speciale in ambito tecnico-sportivo, la quale poi sarebbe stata confermata e non creata dal legislatore con l'art. 7, secondo comma, lett h-bis, d.lgs. n. 242/1999. Si tratta di una tesi evidentemente estrema che dall'Autore è solo ipotizzata e non sostenuta la quale, non trovando alcuna conferma in giurisprudenza, non sembra del tutto risolutiva.

Alla luce di ciò, è opportuno precisare che quando (impropriamente) viene utilizzata l'espressione "riparto di competenze" al fine di suddividere gli ambiti di cognizione del giudice sportivo da quelli del giudice statale, in realtà si sta descrivendo un fenomeno completamente differente. Poiché l'unico giudice è quello statale (e la giustizia sportiva esprime, in realtà, una funzione meramente amministrativa) l'espressione più corretta sarebbe quella di "tutela giurisdizionale degli atti sportivi": qualora vi sia "competenza esclusiva" del giudice sportivo, è preclusa; qualora vi sia "competenza" del giudice statale, questa tutela è possibile.

Procedendo con un'analisi, materia per materia, dei settori di intervento del giudice statale in ambito sportivo, il percorso che si intende intraprendere è il seguente: in primo luogo, ci si concentrerà sull'ambito completamente escluso da qualsiasi tutela giurisdizionale; in secondo luogo, si valuterà quali atti siano impugnabili di fronte al giudice amministrativo e quali poteri abbia il medesimo; infine, brevemente, si accennerà all'ambito di competenza del giudice ordinario.

3.1. Gli atti privi di tutela giurisdizionale. Le sanzioni disciplinari irrilevanti e il corretto svolgimento delle attività sportive agonistiche (c.d. ambito tecnico)

Una parte dell'attività delle istituzioni sportive è interamente svincolata da qualsiasi controllo giurisdizionale. In altre parole, qualsiasi decisione venga presa dal C.O.N.I. o dalle Federazioni contro gli affiliati o associati riguardante determinate materie – relative all'ambito tecnico e, in parte, disciplinare – non può in alcun modo essere impugnata e riformata da soggetti esterni al sistema sportivo, a prescindere dal rispetto sia delle norme sportive interne che dello stesso ordinamento italiano.

La *ratio* dell'esclusione di qualsiasi controllo è rinvenibile nella (pretesa) assenza di rilevanza giuridica della posizione del destinatario dell'attività delle istituzioni sportive: come si è già avuto modo di analizzare, secondo la dottrina classica, nei predetti settori i soggetti dello sport avrebbero inteso regolamentare

un ambito che fuoriesce dal giuridico e, conseguentemente, non è oggetto di tutela da parte dell'ordinamento generale²²³.

I confini di questo ambito possono ricavarsi, per sottrazione, dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 49/2011, confermata dalla sentenza n. 160 del 2019. Secondo il giudice delle leggi, infatti, nelle materie riservate all'ordinamento sportivo, di cui all'art. 2, d.l. n. 220/2003, il legislatore avrebbe inteso privare le parti di una tutela giurisdizionale piena ed effettiva²²⁴. Tuttavia, come noto, il limite è stato individuato nella tutela per equivalente qualora vi siano lesioni di posizioni giuridiche rilevanti per l'ordinamento dello Stato²²⁵: *a contrario*, si ricava che qualora non siano individuate posizioni rilevanti non vi sia nemmeno la tutela per equivalente.

Gli ambiti in questione, privi di qualsiasi tutela, sono essenzialmente due, e si possono illustrare come segue.

²²³ Si tratta della tesi che ha, sostanzialmente, costruito l'attuale quadro della giustizia sportiva. La sua legittimazione si deve alle ricostruzioni del tema ad opera di W. Cesarini Sforza, *op. ult. cit.*, e M.S. Giannini, *Prime osservazioni*, cit., i quali – attraverso una interpretazione precettiva della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici – hanno ritenuto che potessero esservi spazi dell'ordinamento sportivo che fuoriescono dall'ambito giuridico dell'ordinamento generale. Si tratta di una tesi che ha poi avuto il successo soprattutto grazie alla giurisprudenza che se ne è servita per dichiararsi incompetente in relazione all'ambito tecnico. Si segnala, tuttavia, che sin dall'inizio questa stessa tesi è stata osteggiata dalla dottrina e, in particolare, da F. Carnelutti, *Gioco e processo*, in *Riv. dir. proc.*, 1951, I, 101 ss.; Id., *Figura giuridica dell'arbitro sportivo*, in *Riv. dir. proc.*, I, 1953, 20 ss.

²²⁴ Cfr. Corte cost., 49/2011: “Il legislatore del 2003 si sarebbe, infatti, limitato a precisare, riportandosi ad un consolidato orientamento precedentemente formatosi sia in dottrina che in giurisprudenza, quali sono gli atti delle “associazioni sportive” indifferenti per l'ordinamento statale e che, pertanto, sfuggono alla giurisdizione di questo. Fra questi gli atti con i quali viene sanzionato il comportamento del tesserato sul piano disciplinare. Tale scelta risponderebbe ad un generale criterio di ragionevolezza, rispettando l'autonomia dell'associazionismo sportivo”.

²²⁵ Sul tema, in particolare, si segnala la ricostruzione ad opera di G. Manfredi, *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, cit., 690, il quale evidenzia che la Corte ha ritenuto “di poter evitare la declaratoria di incostituzionalità della clausola di riserva aderendo alla lettura dell'art. 2 che era stata proposta nella dec. n. 5782 del 2008 del Consiglio di Stato, laddove s'era affermato che, quando un atto delle Federazioni sportive o del C.O.N.I. incide su posizioni giuridiche rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, avanti al giudice statale non è ammissibile una domanda d'annullamento dell'atto medesimo, ma solo una tutela risarcitoria”.

In primo luogo, non vi è alcuna tutela giurisdizionale in ambito tecnico, relativo al “corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche”²²⁶: l’ambito preso in considerazione dalla Corte, infatti, è esclusivamente quello disciplinare e – seppur parte della dottrina abbia provato ad estenderne l’interpretazione evolutiva anche a quello tecnico²²⁷ – la giurisprudenza successiva si è espressa in senso contrario, negando qualsiasi tipo di tutela²²⁸.

In secondo luogo, non vi è tutela giurisdizionale in quella parte dell’ambito disciplinare nella quale la posizione giuridica lesa non sia considerabile rilevante per l’ordinamento dello Stato. La Corte, infatti, è stata chiara nell’individuare, quale criterio per l’accessibilità alla tutela per equivalente, la posizione giuridica del destinatario dell’atto, che in alcuni casi assume la consistenza di situazione giuridicamente rilevante (interesse legittimo o diritto soggettivo). *A contrario*, il giudice ha, quindi, lasciato aperta la possibilità che “i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l’irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive” vadano ad incidere su posizioni irrilevanti per l’ordinamento giuridico²²⁹.

²²⁶ Si fa riferimento all’art. 2, lett. a), d.l. n. 220/2003, confermato dalla l. di conversione n. 280/2003.

²²⁷ Il tema è stato oggetto di analisi in dottrina soprattutto in relazione alla sindacabilità della materia tecnica: in particolare, si segnala la ricostruzione di I. Piazza, *op. cit.*, 187 ss., il quale evidenzia come non sia escludibile a priori una rilevanza delle controversie tecniche. Sul tema è intervenuto anche M. Mancini, *La Corte costituzionale individua il punto di equilibrio nei rapporti tra ordinamento “autonomo” sportivo e ordinamento “sovrano” statale, tra espansione degli ambiti di “rilevanza” e riduzione delle modalità di tutela*, in *Dir. sport.*, 2011, 91 ss., il quale ha evidenziato che lo sviluppo futuro sarebbe stato proprio quello della rilevanza anche dell’ambito tecnico. Infine, rilevante è anche l’intervento di T. Mauceri, *Sui rapporti tra giustizia sportiva e ordinamento statale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2019, III, 594 ss., il quale sostiene che se le regole sportive sono dolosamente applicate male non è possibile escludere qualsiasi tutela giurisdizionale in ambito tecnico. Allo stato attuale, tuttavia, non è possibile ricavare alcuna conferma di queste teorie da parte della Corte costituzionale, la quale è stata chiamata ad intervenire, nel 2011 e nel 2019, solo in relazione alle controversie disciplinari.

²²⁸ In particolare, si fa riferimento, alla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 10 maggio 2018, n. 3036, in *Riv. dir. sport.*, ed. online 2018, con nota di M. Sanino, *Un ulteriore contributo in merito ai profili di giurisdizione in materia di giustizia sportiva*.

²²⁹ Il criterio giuridico individuato dalla Corte è, conseguentemente, quello della “giuridicità” della posizione del destinatario. Si tratta di un argomento che non è stato condiviso dalla dottrina in relazione alla sua chiarezza. In particolare, da ultimo, S. Papa, *Effettività della tutela*

L'esistenza di ambiti privi di tutela giurisdizionale così delineati, tuttavia, sembra essere incompatibile con l'ordinamento costituzionale e, in particolare, con l'art. 24 della Costituzione: in dottrina, infatti, non sono mancate posizioni fortemente critiche nei confronti di qualsiasi tipo di esclusione²³⁰. In particolare, si è evidenziato anzitutto che un sistema così delineato determina una situazione di forte incertezza giuridica, poiché il *discrimen* tra posizione rilevante e irrilevante non è sempre certo nella pratica²³¹; inoltre, si è criticato lo stesso fondamento della assenza di giuridicità, poiché la disciplina tecnica e disciplinare è (quanto meno) associativa e non è certo esclusa la tutela quando un'associazione non rispetta le sue stesse regole²³².

Tuttavia, stante la chiara e consolidata posizione giurisprudenziale sul tema, sembra che allo stato non possa mettersi in discussione l'irrilevanza di questi settori.

Ad ogni modo, è plausibile sostenere che la soluzione a questa lacuna di tutela vada cercata altrove, attraverso la determinazione di un nuovo equilibrio che permetta una tutela di questi ambiti pienamente rispettosa dell'autonomia delle istituzioni sportive; si rinvia, a tal fine, all'ultimo capitolo, che cercherà di “costruire” un modello adeguato.

e autonomia dell'ordinamento sportivo, cit., ha evidenziato che non vi è una piena coerenza nella posizione della Corte laddove equipara la “rilevanza giuridica” alla “rilevanza economica”.

²³⁰ Tra i tanti, si segnala in questa direzione l'autorevole intervento di F.G. Scoca, *I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discrezionalità del legislatore*, in *Corr. giur.*, 2011, XI, 1543 ss., il quale evidenzia che una siffatta soluzione presenta anche profili di incompatibilità con l'ordinamento comunitario.

²³¹ Per una ricostruzione puntuale degli ambiti di irrilevanza, si faccia riferimento a M. Mancini, *Attività sportive “ufficiali”, intervento pubblico e sussidiarietà*, cit., 233 ss.

²³² Sul punto, si veda G. Manfredi, *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, cit., 695-696, il quale evidenzia come non sembra che emergano ragioni valide per ritenere che gli artt. 2 e 18 della Costituzione, da un lato, verso le istituzioni sportive garantiscano una sorta di immunità e, dall'altro, verso qualsiasi altra associazione permettano un pieno sindacato.

3.2. Gli atti sindacabili di fronte al giudice amministrativo

Una parte dell'attività delle Federazioni sportive è sindacabile di fronte al giudice amministrativo. Tuttavia, questa tipologia di sindacato è “spezzettata” essendo differenzialmente modulata la possibilità di intervento: in alcune materie si può esclusivamente chiedere la tutela per equivalente; in altre, si può impugnare l'atto del giudice sportivo chiedendone l'annullamento; in altre ancora, invece, si può chiedere l'annullamento direttamente dell'atto dell'istituzione sportiva a monte, senza passare dal giudice sportivo.

Si tratta, nuovamente, di un sistema estremamente complicato, frutto di interventi legislativi e interpretazioni della giurisprudenza (quanto meno) poco coordinati²³³. Il (preteso) filo logico è sempre legato all'autonomia dell'ordinamento sportivo: maggiore è il riconoscimento da parte del legislatore, minore sarà la possibilità di intervento del giudice sugli atti delle istituzioni sportive²³⁴.

3.3. Segue: gli atti a tutela esclusivamente risarcitoria. Le sanzioni disciplinari rilevanti

Il c.d. “ibrido” della tutela risarcitoria creato dalla Corte costituzionale nel 2011²³⁵ (e confermato dalla medesima nel 2019²³⁶) – il quale ha determinato un

²³³ La recente dottrina, infatti, spinge per una riforma quanto meno organica del sistema. Si veda, in particolare, P. De Lise, *L'ordinamento della giustizia sportiva alla luce della recente riforma (ex l. 30 dicembre 2018, n. 145)*, in *Federalismi.it*, 2019, VII, il quale auspica un nuovo intervento attraverso lo strumento del c.d. codice di settore.

²³⁴ P. Grossi, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, cit., 11.

²³⁵ Così viene definito da A. Palmieri, *op. ult. cit.*, facendo riferimento alla circostanza che si tratta di una forma che, da un lato, non riconosce la piena autonomia sportiva; dall'altro, neanche garantisce una piena tutela giurisdizionale.

²³⁶ Si fa riferimento alla sentenza Corte costituzionale, 20 giugno 2019, n. 160.

notevole interesse da parte della dottrina²³⁷ – ha, in realtà, un ambito applicativo molto limitato.

Infatti – stante la circoscrizione della materia derivante dal rinvio di costituzionalità²³⁸ – il giudicato del giudice delle leggi si è rivolto esclusivamente ai “comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l’irrogazione ed applicazione delle

²³⁷ In particolare, la dottrina si è divisa tra chi ha accolto con favore le conclusioni della consulta e chi, al contrario, si è espresso con pesanti critiche. In senso favorevole alla decisione della Corte si segnalano T.E. Frosini, *La giustizia sportiva davanti alla giustizia costituzionale*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2012, I, 1 ss.; F. Blando, *Finale di partita. La Corte Costituzionale “salva” l’autonomia dell’ordinamento sportivo italiano*, in *Riv. dir. sport.*, 2012, I speciale, 1 ss.; L. Giacomardo, *Sanzioni disciplinari sportive e rapporti tra ordinamenti*, in *Giustiziasportiva.it*, 2014, 154. In senso contrario, invece, la maggior parte della dottrina, ed in particolare: G. Manfredi, *Pluralità di ordinamenti e tutela giurisdizionale*, cit.; M. Mancini, *Attività sportive ufficiali, intervento pubblico e sussidiarietà*, cit.; F.G. Scoca, *I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discrezionalità del legislatore*, in *Corr. giur.*, 2011, XI, 1543 ss.; M.R. Spasiano, *Il rito sportivo*, in F.G. Scoca (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2011, 212 ss.; A.A. Di Todaro, *La tutela effettiva degli interessi tra giurisdizione sportiva e statale: la strana “fuga” della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente*, in *Giust. cost.*, 2011, 697 ss.; A. Scala, *Autonomia dell’ordinamento sportivo, diritto di azione ex art. 24 Cost., effettività della tutela giurisdizionale: una convivenza impossibile?*, in *Riv. dir. sport.*, 2012, II, 205; A. De Silvestri, *La Corte Costituzionale “azzoppa” il diritto d’azione dei tesserati e delle affiliate*, in *Giustiziasportiva.it*, n. 1, Anno VII, 2011, 16 ss.; S. Fantini, *La soluzione di compromesso della sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale*, in *Riv. dir. sport.*, 2012, I, 181 ss.; I. Piazza, *Ordinamento sportivo e tutela degli associati: limiti e prospettive del nuovo equilibrio della Corte Costituzionale*, in *Giur. it.*, I, 2012, 187 ss.; A. Palmieri, *Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la consulta crea un ibrido*, in *Riv. dir. sport.*, 2012, I, 198; G. Barozzi Reggiani, *La Corte costituzionale ridisegna i confini tra giustizia statale e giustizia sportiva*, in *Dir. econ.*, 2011; A.E. Basilico, *L’autonomia dell’ordinamento sportivo e il diritto di agire in giudizio: una tutela dimezzata?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011.

²³⁸ Il T.A.R. Lazio, Sez. III, ord. n. 241/2010, in *Foro it.*, 2010, III, 531 ss.: “Appare infatti dubbia la legittimità costituzionale dell’art. 2 1° comma, d.l. 19 agosto 2003 n. 220, convertito dalla l. 17 ottobre 2003 n. 280, per violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost., nella parte in cui riserva al giudice sportivo la competenza a decidere in via definitiva le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, non tecniche (*id est* non dirette ad assicurare la regolarità della gara ma che, ancorché occasionate da una gara, riguardano gli ordinari rapporti di correttezza fra associati e organi sportivi), inflitte a atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo, anche se i loro effetti vanno oltre i confini assegnati dalla legge a detto ordinamento, ma incidono su diritti e interessi la cui tutela è affidata al giudice statale”. Risulta evidente, quindi, che l’oggetto della decisione riguarda esclusivamente la materia disciplinare. Sul tema, si veda l’approfondimento di L. Marzano, *La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive il contrasto tra Tar e Consiglio di Stato approda alla Corte costituzionale*, in *Giur. mer.*, 2010, X, 2567 ss.

relative sanzioni disciplinari sportive”²³⁹, ovverosia la c.d. materia disciplinare. Occorre, inoltre, precisare – coordinando quest’ambito con quello privo di qualsiasi controllo giurisdizionale – che la Corte ha ritenuto necessario un ulteriore requisito: l’atto deve andare ad incidere su una posizione giuridica rilevante per l’ordinamento dello Stato; in caso contrario, sarà preclusa qualsiasi forma di sindacato.

In questo ambito, si è ritenuto che i destinatari degli atti disciplinari abbiano una posizione di interesse legittimo, poiché l’ordinamento attribuisce loro un bene della vita che possono ottenere solo per mezzo dell’esercizio del potere (direttamente o per delega) da parte delle istituzioni sportive²⁴⁰.

Tuttavia, la possibilità di esperire la tutela giurisdizionale – pur garantita dall’art. 113 della Costituzione – subisce una duplice limitazione.

In primo luogo, opera la c.d. pregiudiziale sportiva²⁴¹ e, conseguentemente, il giudice potrà essere adito solo una volta “esauriti i gradi della giustizia sportiva”²⁴². Si tratta, come confermato dalla recente giurisprudenza, di un modello di giurisdizione condizionata al preventivo esperimento di ricorsi amministrativi interni²⁴³.

²³⁹ Art. 2, primo comma, lett. b), del d.l. n. 220/2003.

²⁴⁰ Il bene in oggetto è ben descritto da F. Goisis, *op. ult. cit.*, 329: “Il bene della vita che le federazioni amministrano in via esclusiva non è l’astratta e passiva ammissione al mondo dello sport organizzato e (specie) professionistico, ma l’effettivo e (quindi) attivo inserimento in quest’ultimo”.

²⁴¹ La pregiudiziale sportiva è stata introdotta dal d.l. n. 220/2003 e rappresenta un’ulteriore novità della legge. La ricostruzione che sembra prevalere, in relazione alla sua natura, è quella data da A. Bonomi, *op. ult. cit.*, 194, il quale ha ritenuto che debba trattarsi di uno strumento meramente processuale di giurisdizione condizionata. Questa ricostruzione, infatti, è stata seguita anche da G. Manfredi, *op. ult. cit.*, 287 ss., nonché dalla giurisprudenza amministrativa (si vedano, da ultimo, le sentenze del Consiglio di Stato, n. 5019 e n. 5046 del 2019), che si esprime nel senso di “modello progressivo a giurisdizione condizionata”.

²⁴² Art. 3 del d.l. n. 220/2003.

²⁴³ Così si è espresso, da ultimo, il Cons. di Stato, sentenza n. 5046 del 2018, in *Giustizia-amministrativa.it*: “Se la tutela finisce per essere solo per equivalente monetario, il rapporto tra giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa resta riconducibile a un modello progressivo a

In secondo luogo, opera la tutela “dimezzata” elaborata, con una certa inventiva, dalla Corte costituzionale²⁴⁴: il destinatario del provvedimento finale della giustizia sportiva non può chiedere l’annullamento del provvedimento, ma esclusivamente la tutela per equivalente²⁴⁵.

La criticità del sistema così delineato è legata alla circostanza che le istituzioni sportive sono esposte a risarcimenti che possono mettere in serio pericolo la loro stabilità finanziaria. La stessa giurisprudenza amministrativa, infatti, e in particolare le recenti sentenze del Consiglio di Stato nn. 5010 e 5046 del 2018²⁴⁶, si è esposta a interpretazioni evolutive che hanno svuotato completamente di rilevanza la possibilità risarcitoria, lasciando *de facto* sforniti di tutela i destinatari di atti sportivi illegittimi²⁴⁷.

giurisdizione condizionata, dove coesistono successivi livelli giurisdizionali, susseguentisi in ragione di oggetto e natura, più o meno specialistica, delle competenze dell’organo giudicante”.

²⁴⁴ Si fa riferimento all’espressione utilizzata da A.E. Basilio, *op. ult. cit.*, 739, la quale, relativamente alla disparità di trattamento che si viene a creare tra procedimenti di ammissione e procedimenti disciplinari, evidenzia che, “probabilmente, la mancata evocazione dell’art. 3 Cost. quale parametro ha precluso alla Corte la possibilità di affrontare la questione in questa prospettiva, ma l’impressione che se ne ricava è quella di una tutela “dimezzata” di alcune situazioni”.

²⁴⁵ La ragione giuridica di questa limitazione (elaborata dal Consiglio di Stato nella decisione n. 5782 del 2008 e poi seguita dalla Corte costituzionale) può essere riassunta come segue: l’ordinamento, in generale, garantisce ogni tipo di tutela contro i provvedimenti amministrativi; gli artt. 2 e 3 del d.l. n. 220/2003 derogano in parte a questo precetto, poiché inibiscono la tutela impugnatoria, la quale lederebbe l’autonomia del soggetto che ha deciso; tuttavia, una tutela risarcitoria è compatibile con l’autonomia e quindi non è derogata dal d.l. in oggetto e si esplica l’ordinaria tutela giurisdizionale risarcitoria.

²⁴⁶ Si fa riferimento alle già citate sentenze del Consiglio di Stato dell’estate del 2018.

²⁴⁷ In particolare, sul tema, sia consentito un rinvio R. De Napoli, *Il Consiglio di Stato interviene in tema di giustizia sportiva: un sostanziale superamento della sentenza della Corte Costituzionale 7 febbraio 2011, n. 49 in ambito professionistico?*, in *Giust.Amm.it*, 2019, X, nel quale si ricostruisce la decisione del Consiglio di Stato evidenziando come l’interpretazione funzionale fornita dal giudice circa l’attribuzione del potere risarcitorio – che limita il *quid* ai soli danni relativi a beni prettamente sportivi – comporterebbe effetti distorsivi dell’intero sistema: da un lato, infatti, sarebbe davvero difficile individuare danni legati al solo interesse sportivo e sforniti di qualsiasi profilo di economicità; dall’altro lato, resterebbe esclusa dalla giurisdizione condizionata ogni controversia relativa al professionismo sportivo, poiché la stessa ha sempre e direttamente a che vedere con questioni economiche e non meramente sportive.

La criticità descritta, inoltre, sembra aggravata dall'ultimo intervento della Corte costituzionale nel 2019, nel quale si è espressamente ammessa la legittimità di provvedimenti cautelari atipici di anticipazione della tutela risarcitoria: le istituzioni verrebbero esposte all'obbligo di pagare in anticipo delle somme a titolo cautelare, pur essendo perfettamente libere di mantenere in vigore gli atti (presunti) illegittimi²⁴⁸.

3.4. Segue: *gli atti pienamente sindacabili subordinati alla pregiudiziale sportiva. L'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche*

L'esistenza di atti di giustizia sportiva pienamente sindacabili è stata riconosciuta dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione in pronunce successive alla conversione del d.l. n. 220/2003, avvenuta attraverso l'approvazione della legge n. 280/2003²⁴⁹.

I due giudici di legittimità, infatti, hanno valorizzato l'evoluzione avvenuta nella conversione del decreto. Il testo originario garantiva l'autonomia dell'ordinamento sportivo anche per quanto riguarda "l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati", nonché

²⁴⁸ In particolare, sul tema, S. Papa, *op. ult. cit.*, evidenzia che "una siffatta ipotesi sarebbe in grado di vanificare del tutto gli sforzi volti a salvaguardare l'autonomia dell'ordinamento sportivo, ponendo in dubbio la stessa autorevolezza dei provvedimenti giurisdizionali pronunciati dagli organi della giustizia sportiva. Il giudice amministrativo finirebbe per conoscere, nell'immediatezza consentita dal celere svolgimento del procedimento cautelare, anche di questioni meramente sportive, generando così il rischio di una contraddittorietà di pronunce tra la giustizia sportiva e la giurisdizione statale. La dottrina ha evidenziato i rischi e le anomalie di un sistema giurisdizionale nel quale due diverse autorità giurisdizionali sono chiamate ad esercitare un sindacato che ha progressivamente raggiunto un identico oggetto, sebbene con limitazione *ratione materiae*, a fronte del crescente ampliamento della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo".

²⁴⁹ Si fa riferimento, in primo luogo, alla più volte citata sentenza del Consiglio di Stato n. 5025/2004; in secondo luogo, un punto di riferimento per questa ricostruzione si è avuto anche nella sentenza dello stesso periodo della Corte di Cassazione, S.U., 23 marzo 2004, n. 5775, in *Giust. civ.*, 2005, I, 1625 ss., con nota di G. Vidiri, *Le controversie sportive e il riparto di giurisdizione*.

“l’organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l’ammissione alle stesse delle squadre ed atleti”²⁵⁰. La legge di conversione ha modificato il testo originario eliminando questi riferimenti e mantenendo la riserva solo in relazione alle già citate materie tecnica e disciplinare²⁵¹.

Il Consiglio di Stato, in particolare – chiamato a pronunciarsi su un ricorso avverso l’esclusione da una competizione agonistica – ha ritenuto che il legislatore abbia scelto di eliminare la riserva e, conseguentemente, abbia voluto garantire la piena sindacabilità degli atti in oggetto.

Tuttavia, questo ambito va coordinato con le modifiche introdotte dalla legge n. 145/ 2018 (legge di stabilità 2019) al d.l. n. 220/2003. La norma in questione, in relazione alle “controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche”²⁵², ha escluso la competenza pregiudiziale della giustizia sportiva con riferimento ad una parte delle materie di cui trattasi²⁵³.

Conseguentemente, l’ambito a sindacato pieno ma con la pregiudiziale sportiva va individuato per esclusione, rilevando quali delle materie espunte dal d.l. n. 220/2003 con la conversione non rientrino nell’oggetto della legge n. 145/2018.

²⁵⁰ L’art. 1 del d.l. n. 220/2003, infatti, prima delle modifiche apportate in sede di conversione, oltre alle esclusioni in ambito tecnico e disciplinare (lettere “a” e “b”), riservava all’ordinamento sportivo anche “c) l’ammissione e l’affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; d) l’organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l’ammissione alle stesse delle squadre ed atleti”.

²⁵¹ Si fa riferimento alla l. 17 ottobre 2003, n. 280, relativa alla “conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva”.

²⁵² Art. 1, comma 647, l. n. 145/2018 (c.d. legge di stabilità 2019).

²⁵³ Sul tema si veda il contributo di F. Orso, *Lo sport alla ricerca di un giudice*, cit., 24 ss., il quale evidenzia come questo intervento si ponga in contrasto con la filosofia di base del d.l. n. 220/2003, che sarebbe quella di riconoscere l’autonomia dell’ordinamento sportivo; la scelta, infatti, è stata quella di escludere, in questo ambito, non solo la riserva agli organi di giustizia sportiva, ma anche il loro intervento in sede “pregiudiziale”.

In mancanza di una giurisprudenza sul tema, si può ipotizzare che i settori in questione siano, sostanzialmente, due: l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche; i provvedimenti di ammissione o esclusione di atleti-persone fisiche²⁵⁴.

In relazione a questi settori, conseguentemente, sarà possibile un sindacato pieno del giudice amministrativo, il quale, tuttavia, potrà pronunciarsi solo una volta esauriti i ricorsi presso la giustizia sportiva (c.d. pregiudiziale sportiva).

*3.5. Segue: gli atti pienamente sindacabili svincolati dalla pregiudiziale sportiva.
L'ammissione o esclusione dalle competizioni professionistiche*

Come già risulta da quanto esposto nel paragrafo precedente, l'art. 3 del d.l. n. 220/2003, come integrato dalla legge n. 145/2018, dispone che per “le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche [...] resta esclusa ogni competenza degli organi di giustizia sportiva, fatta salva la possibilità che lo statuto e i regolamenti del CONI e conseguentemente delle Federazioni sportive [...] prevedano organi di giustizia dell'ordinamento sportivo che [...] decidono tali questioni anche nel merito [...] rese in via definitiva entro il termine perentorio di 30 giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato”.

Alla luce di questa modifica, l'ambito così individuato è sottoposto ad un sindacato del giudice amministrativo “massimo”: non solo questi può intervenire

²⁵⁴ Sembra opportuno precisare che si tratta di una prima interpretazione, meramente letterale, in relazione ad un ambito che non ha ancora avuto un'applicazione giurisprudenziale o la formazione di “diritto vivente”. È auspicabile pertanto la formazione di una prassi giurisprudenziale più consolidata la quale, attraverso interpretazioni costituzionalmente orientate, dovrebbe permettere di evitare un'eventuale violazione dell'art. 3 della Costituzione (in relazione ad un trattamento giurisdizionale diseguale di situazioni pressoché omogenee).

e annullare il provvedimento, ma non è nemmeno necessario esperire preventivamente i ricorsi presso gli organi di giustizia sportiva (rispettando la c.d. pregiudiziale sportiva)²⁵⁵. Resta salva, tuttavia, la possibilità che le istituzioni sportive istituiscano un unico grado di controllo molto solerte, possibilità che – ad oggi – non è stata ancora sfruttata.

La modifica in oggetto deve ancora produrre i suoi effetti in situazioni concrete, poiché – come correttamente individuato dalla prima dottrina che si è espressa sul tema – è stata elaborata in relazione ad una situazione di emergenza, ma approvata solo quando la necessità ed urgenza erano abbondantemente cessate²⁵⁶. In ogni caso è suscettibile di determinare effetti sistemici molto rilevanti.

In primo luogo, infatti, in quest’ambito per la prima volta viene meno qualsiasi forma di tutela dell’autonomia dell’ordinamento sportivo (quanto meno dalle ingerenze giurisdizionali), che è “espropriato” di qualsiasi possibilità di correggere i suoi errori²⁵⁷.

²⁵⁵ La modifica in oggetto è arrivata dopo un travagliato iter parlamentare, il quale è stato ben ricostruito da F. Orso, *op. ult. cit.*, 33 ss., *spec* 36. In particolare, l’Autore ha messo in luce il triplice passaggio seguito dal legislatore per introdurre questa modifica: in un primo momento, è intervenuto con il d.l. 5 ottobre 2018, n. 115, il quale è tuttavia decaduto con la scadenza bimestrale a causa della mancata conversione; in un secondo momento, si è cercato di inserirne il testo nella legge di conversione del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, relativo a “disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria”, senza però avere successo a causa dell’inammissibilità, secondo il regolamento del Senato, di emendamenti estranei alla materia; infine, si è riusciti a inserire il testo nella l. n. 145 del 2018, relativa all’approvazione del bilancio. L’Autore evidenzia i molteplici profili di probabile incostituzionalità di tutti i passaggi in oggetto: in primo luogo, il d.l. originario era stato emanato ad urgenza cessata; in secondo luogo, l’inserimento in una legge di conversione di un testo estraneo al decreto originario non sembra compatibile con lo strumento; infine, relativamente all’inserimento nella legge di bilancio, “il ricorso a una simile tecnica normativa parrebbe violare l’art. 15, co. 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 [...] che esclude l’ammissibilità nella legge di bilancio di tutte le norme di carattere ordinamentale o organizzatorio”.

²⁵⁶ *Ivi*, 15 ss.

²⁵⁷ *Ivi*, 23. L’Autore sostiene, infatti, che “questa riforma, avendo riservato (o quasi) alla giurisdizione statale le controversie in materia di ammissione ai campionati, [ha] dato luogo a una vera e propria ‘rivoluzione copernicana’ rispetto al previgente assetto”.

In secondo luogo, lo stato dell'arte diventa estremamente “machiavellico”, poiché le modalità di intervento diventano così variegata e di difficile distinzione da determinare una confusione quasi insolubile nella prassi.

Infine, si possono ipotizzare sin d'ora forti disparità di trattamento, particolarmente in relazione alle controversie sull'ammissione o esclusione di società o associazioni professionistiche (svincolate dalla giustizia sportiva) e atleti-persone fisiche professionisti (vincolati al previo esaurimento dei ricorsi interni).

3.6. Gli atti sindacabili di fronte al giudice ordinario

Infine, e brevemente, il quadro della tutela giurisdizionale si completa con la giurisdizione in capo al giudice ordinario “sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti”²⁵⁸.

Come evidenziato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione sul tema²⁵⁹, in questi casi vi sono posizioni giuridicamente rilevanti di diritti soggettivi e, conseguentemente, la normativa altro non fa che confermare il generale criterio di riparto.

Ad ogni modo, si tratta di un ambito che non presenta spunti di rilievo in relazione al concetto di giustizia statale dello sport oggetto di analisi, poiché manca

²⁵⁸ Art. 3, d.l. 220/2003.

²⁵⁹ In particolare, sul tema si fa rinvio alla già citata sentenza della Corte di Cassazione, S.U., n. 5775/2004, la quale – dopo l'emanazione del d.l. 220/2003 – ha inteso fare chiarezza in ordine al riparto di giurisdizione. In particolare, il giudice ha statuito che “nella giurisdizione amministrativa esclusiva rientrano le controversie che hanno per oggetto l'impugnativa di atti del Coni o delle Federazioni sportive nazionali, che si configurano come decisioni amministrative, aventi rilevanza per l'ordinamento dello Stato. Fuori di questo ambito la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo non trova applicazione e non ricorre nel caso di specie, nel quale non vi sono atti del Coni o delle Federazioni sportive che abbiano formato oggetto d'impugnazione da parte della ricorrente”. Quindi, qualora non si abbia a che fare con atti delle istituzioni sportive la posizione giuridica tutelabile, se rilevante per l'ordinamento generale, è di diritto soggettivo e non di interesse legittimo.

di una immediata connessione con l'esercizio di un potere pubblico (avendo a che fare esclusivamente con rapporti di diritto soggettivo tra soggetti privati)²⁶⁰.

4. Riflessioni conclusive sulla giustizia sportiva italiana. Il quadro dell'intervento pubblico in relazione ai suoi fini, alle sue caratteristiche ed al suo rapporto con l'autonomia dell'ordinamento sportivo

Il quadro sin qui descritto ha permesso l'individuazione dei confini della c.d. "giustizia statale nello sport", ovvero sia dell'intervento pubblico dello Stato in ambito di giustizia sportiva.

Si è visto, infatti, che l'intervento pubblico nella giustizia sportiva si è manifestato in una duplice direzione: organizzativa, poiché la legge – suffragata da dottrina e giurisprudenza – ha attribuito natura giuridica pubblicistica ai soggetti sportivi (C.O.N.I.) o alla loro attività (Federazioni sportive)²⁶¹; di controllo, poiché il legislatore italiano ha previsto varie ipotesi di sindacabilità degli atti di giustizia delle istituzioni sportive di fronte al giudice amministrativo²⁶².

Le riflessioni conclusive sullo stato dell'arte della giustizia sportiva si concentreranno, nel prosieguo, su una breve analisi delle caratteristiche della "giustizia statale nello sport" nell'ambito dell'ordinamento italiano.

²⁶⁰ Sul tema si rinvia alle ricostruzioni in C. Vacca (a cura di), *Giustizia sportiva e arbitrato*, cit. Inoltre, un interessante profilo ricostruttivo degli ambiti di rilevanza della giustizia sportiva in relazione ad altre materie, distinte dal diritto amministrativo, è contenuto in C. Franchini (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Torino, 2004.

²⁶¹ Rinviandosi a quanto già esposto *supra*, si rileva che la natura pubblicistica del C.O.N.I. e di parte dell'attività delle Federazioni sportive emerge, ad oggi, dal d.lgs. n. 242/1999.

²⁶² La sindacabilità degli atti delle istituzioni sportive è ad oggi disciplinata dal d.l. n. 220/2003, convertito con legge n. 280/2003, così come evolutivamente interpretato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 49/2011.

La finalità di questa ricostruzione è quella di permettere un parallelo con gli ordinamenti stranieri nel medesimo settore, al fine di valutare se gli interventi pubblici degli altri paesi presentino o meno le stesse caratteristiche.

4.1. Gli interessi pubblici connessi all'intervento dello Stato in ambito di giustizia sportiva

Le prime riflessioni conclusive riguardano l'individuazione degli interessi pubblici legati all'intervento dello Stato sin qui descritto, mantenendo la predetta distinzione tra pubblicizzazione della struttura, da un lato, e pubblicizzazione dei controlli, dall'altro.

Per quanto riguarda i fini pubblici connessi alla c.d. entificazione delle istituzioni sportive²⁶³, il punto di riferimento per la ricostruzione non può che essere il lavoro dell'Autore che per primo si è occupato del fenomeno in generale²⁶⁴, ad avviso del quale il fine pubblico legato all'attribuzione della personalità giuridica di diritto pubblico all'ente situato al vertice dell'ordinamento sportivo sarebbe legato all'esigenza che questa struttura permanga e continui ad operare secondo le sue proprie finalità²⁶⁵.

Questa conclusione non può che essere confermata tutt'ora, ma con una notazione derivante dagli ultimi sviluppi legislativi: il legislatore, infatti,

²⁶³ Cfr. G. Rossi, *op. loc. ult. cit.*

²⁶⁴ *Ibidem*. In particolare, l'Autore si è soffermato ad analizzare diversi fenomeni nei quali ha intravisto aspetti in comune: gli ordini professionali, le organizzazioni sportive e altre realtà minori. L'elemento che accomuna queste realtà viene individuato nella particolare evoluzione circa la creazione dell'ente: in un primo momento, un determinato gruppo sociale crea una struttura associativa volta alla propria auto-organizzazione; in un secondo momento, lo Stato "entifica" questa organizzazione trasformandola in ente pubblico.

²⁶⁵ *Ivi*, 284: "Si è visto, così, come in alcuni casi si possa in effetti ritenere che l'interesse dello Stato si esaurisca nella esigenza che il gruppo sociale persegua l'interesse proprio (ad es., per i gruppi sportivi). Lo Stato, quindi, fa propria l'esigenza della realizzazione di un interesse che resta del gruppo sociale".

recentemente, ha espropriato parte delle attribuzioni del C.O.N.I., conferendole direttamente alla società pubblica “Sport e Salute servizi S.p.A.”²⁶⁶. Di conseguenza, sembrerebbe che il fine pubblico si sia parzialmente evoluto: non (solo) l’esigenza che permanga la struttura sportiva autonomistica attualmente esistente; ma (anche) che lo sport sia, in generale, regolato, disciplinato e gestito nel migliore dei modi, a prescindere da quale sia il soggetto posto al vertice dello stesso.

Per quanto riguarda, invece, i fini pubblici connessi alla pubblicizzazione dei controlli, in questo caso il punto di riferimento non può che essere quella giurisprudenza degli anni Settanta che ha qualificato quali amministrativi i provvedimenti di giustizia sportiva al fine di sindacarne il contenuto in sede di ricorso²⁶⁷. Lo scopo – quale fine pubblico in senso lato – di quella giurisprudenza era di permettere una piena (e costituzionalmente garantita) tutela dei consociati²⁶⁸.

Tuttavia, questa finalità è estranea al presente lavoro, poiché evidenzia il fine del controllo giurisdizionale, che, nel nostro ordinamento, è sempre la tutela soggettiva dei consociati²⁶⁹, mentre il presente elaborato verte sull’individuazione ed analisi dell’interesse pubblico amministrativo, in senso oggettivo e sostanziale.

²⁶⁶ Art. 1, comma 633, l. n. 145/2018.

²⁶⁷ Il fenomeno è stato ben analizzato da F.P. Luiso, *Giustizia sportiva*, cit., 46 ss. L’Autore, in particolare, si sofferma sulla giurisprudenza in tema di sanzioni disciplinari che le ha qualificate quali provvedimenti amministrativi. Per una raccolta ed analisi completa della giurisprudenza sul tema, si rinvia a V. Frattarolo, *L’ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, cit.

²⁶⁸ Si rivela interessante, conseguentemente, rilevare che, in origine, la ricostruzione in senso pubblicistico degli atti delle istituzioni sportive da parte del giudice amministrativo non era solo funzionale a garantire una tutela, ma anche ad incardinare la sua giurisdizione (poiché, se fossero stati atti privatistici, la giurisdizione sarebbe eventualmente stata del giudice ordinario). Successivamente, tuttavia, il d.l. n. 220/2003 ha individuato negli atti di C.O.N.I. e Federazioni un settore di giurisdizione esclusiva, come oggi confermato dall’art. 133, lett. z), del codice del processo amministrativo, il quale attribuisce al giudice amministrativo “le controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell’ordinamento sportivo”. Conseguentemente, ad oggi diventa irrilevante valutare se si tratti di un vero e proprio provvedimento dal punto di vista della giurisdizione.

²⁶⁹ Si evidenzia, infatti, che il nostro sistema amministrativo di tutela è soggettivo e non oggettivo: ha come fine la tutela delle posizioni giuridiche (diritto soggettivo o interesse legittimo) e non il ripristino della legalità violata. Conseguentemente, dal fine di controllo del giudice

Tuttavia, il perseguimento di questo fine processuale e giurisdizionale ha comportato effetti collaterali anche dal punto di vista del diritto amministrativo sostanziale. La giurisprudenza, infatti, qualificando come provvedimenti amministrativi gli atti delle istituzioni sportive ha prodotto anche effetti sostanziali: questi dovranno, necessariamente, perseguire un interesse pubblico autonomo che va al di là della tutela dei consociati.

Il contenuto di questo interesse pubblico sembrerebbe essere *in toto* sovrapposto a quello legato all'entificazione: l'attribuzione della personalità giuridica di diritto pubblico e l'attribuzione della natura di atto amministrativo ad atti di un soggetto privato, infatti, producono un risultato se non identico nel contenuto, quanto meno negli effetti.

Di conseguenza, l'unico fine pubblico che sin qui emerge in relazione all'intervento dello Stato nello sport, in generale, è il seguente: garantire che questo settore sia ben regolato, organizzato e gestito, in conformità ai canoni ed ai principi del diritto amministrativo.

Declinando questo interesse pubblico all'interno dell'ambito della giustizia sportiva sembra possibile raggiungere una conclusione ancora più precisa. Il termine "giustizia", infatti, (in prima approssimazione e senza voler scendere in pretese ambiziose di darne una definizione compiuta) ha il significato giuridico di assicurare e garantire il rispetto formale delle regole che sono poste²⁷⁰. In ambito

amministrativo non è possibile ricavare direttamente un interesse pubblico dello Stato, il quale rientra esclusivamente nella sfera della pubblica amministrazione.

²⁷⁰ Si tratta, approssimativamente, dell'idea di giustizia che emerge nella celebre opera di H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1952, 5 ss.: "La tendenza a identificare diritto e giustizia è la tendenza a giustificare un dato ordine sociale. È una tendenza politica e non scientifica. Secondo questa tendenza, lo sforzo di considerare diritto e giustizia come due problemi diversi si attira il sospetto di voler respingere in pieno l'esigenza che il diritto positivo debba essere giusto. Tale esigenza è ovvia; ma ciò che in effetti significhi è un'altra questione. A ogni modo, una teoria pura del diritto non si oppone affatto all'esigenza di un diritto giusto, allorché si dichiara incompetente a rispondere alla domanda se un dato diritto sia giusto o meno, ed in che cosa consiste l'elemento essenziale della giustizia. Una teoria pura del diritto – una scienza – non può rispondere a questa domanda, perché ad essa non si può in alcun modo rispondere scientificamente".

sportivo, in un primo momento, questa funzione è stata assunta dalle sole istituzioni sportive, creando la giustizia sportiva in senso classico; in un secondo momento, la medesima funzione è stata assunta in proprio dallo Stato (seppur esercitata per mezzo delle istituzioni sportive stesse). L'interesse pubblico della "giustizia statale nello sport", quindi, non può che essere il medesimo delle stesse istituzioni sportive: garantire la piena regolarità delle competizioni sportive, grazie al rispetto della regolamentazione del settore e dei principi costituzionalmente tutelati.

4.2. Competenza, causa e funzione dell'intervento pubblico dello Stato italiano in ambito di giustizia sportiva

L'intervento pubblico dello Stato nella giustizia sportiva deve, a questo punto, essere coordinato con i risultati emersi nel primo capitolo in relazione agli elementi essenziali degli atti di giustizia statale nello sport: la competenza, la causa e la funzione²⁷¹.

Si è definita competenza, nell'ambito della giustizia statale nello sport, l'attribuzione allo Stato del compito di assicurare la prevalenza delle norme giuridiche su qualsiasi norma sociale contrastante nell'ambito di intersezione tra sport e diritto²⁷². In relazione a questo elemento, non sembra (in prima approssimazione) che il risultato raggiunto sia soddisfacente: gli atti di giustizia

²⁷¹ Nel primo capitolo, infatti, si sono analizzati gli elementi essenziali degli atti di giustizia statale nello sport seguendo la tripartizione classica, risalente a F. Benvenuti, *Disegno della amministrazione italiana*, Padova, 1996, 183 ss.

²⁷² La ricostruzione di M.S. Giannini, *op. ult. cit.*, infatti, ha individuato una "zona intermedia" retta sia dalle norme dell'ordinamento sportivo che da quelle dell'ordinamento generale. In questa "zona", come si ha avuto modo di ricostruire, si incardina una competenza attribuita allo Stato volta a garantire il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento generale.

sportiva, aventi natura di provvedimento amministrativo statale, sono però emanati dalle istituzioni che rappresentano l'ordinamento sportivo²⁷³.

Si è definita causa della giustizia statale nello sport (quale interesse pubblico da perseguire) l'esigenza che vi sia una elaborazione ed interpretazione unitaria delle regole sportive²⁷⁴. Questo elemento è pienamente presente nell'attuale quadro normativo, grazie alla circostanza che le istituzioni sportive si trovano in una situazione di monopolio²⁷⁵.

Si è definita funzione della giustizia statale nello sport (quale trasformazione del potere nell'atto decisorio) la necessità che venga rispettato il coordinamento funzionale con l'organizzazione sportiva globale²⁷⁶. Questo elemento sembrerebbe presente, poiché gli atti di giustizia statale nello sport sono emanati dalle istituzioni sotto-ordinate a quelle internazionali e, conseguentemente, rispettose dei loro indirizzi²⁷⁷. Ciononostante, non mancano elementi di ambiguità e tensione tra lo Stato italiano (e le sue istituzioni sportive) e le organizzazioni internazionali, tali da determinare l'emersione di profili di contrasto tra gli obiettivi perseguiti dalle due organizzazioni²⁷⁸.

²⁷³ La ragione di questa peculiarità è stata individuata già da F.P. Luiso, *op. ult. cit.*, 575, nella duplice natura che si pone alla base del sistema di giustizia sportiva: in un primo momento, infatti, il sistema sportivo è nato quale originario ed autonomo; successivamente, è stato "entificato" dal legislatore che si è servito della medesima struttura per perseguire i suoi fini pubblicistici.

²⁷⁴ Sulla base delle analisi di diritto amministrativo del fenomeno sportivo – e in particolare quella di F. Goisis, *op. ult. cit.* – si è individuato un interesse pubblico a che vi sia una regolamentazione unitaria di tutto il settore sportivo.

²⁷⁵ *Ivi*, 119 ss., il quale ritiene che si tratti di un vero e proprio monopolio di diritto.

²⁷⁶ Sulla base delle ricostruzioni dal punto di vista dei sistemi giuridici transnazionali – e in particolare quella di L. Casini, *op. cit.* – infatti, emerge che l'ordinamento sportivo nazionale ha un senso solo nel momento in cui si trova in correlazione ed armonia con quello internazionale, poiché i suoi scopi e i suoi obiettivi sono raggiungibili solo se vi è un pieno riconoscimento tra le istituzioni nazionali e sovra-nazionali.

²⁷⁷ *Ivi*, 240 ss.

²⁷⁸ Si fa riferimento alla lettera inviata dal C.I.O. al Governo italiano in data 6 agosto 2019, con la quale il Comitato ha minacciato la revoca dell'assegnazione delle Olimpiadi di Milano e

In conclusione, lo stato dell'arte dell'intervento italiano in ambito sportivo sembra presentare solo uno degli elementi essenziali, ovverosia la causa; più incerta è, invece, la presenza di competenza e funzione. Le conclusioni sul tema, tuttavia, verranno approfondite pienamente solo successivamente all'analisi degli ordinamenti stranieri.

Cortina 2026 nel caso in cui l'attuazione della delega legislativa in ordine alla riforma del C.O.N.I. sia eccessivamente invasiva nei confronti dell'autonomia dell'ordinamento sportivo.

III – Uno studio comparato dei modelli stranieri.

La giustizia sportiva nei paesi occidentali

1. Le chiavi di lettura dello studio comparato dei profili di intervento pubblico degli Stati nello sport: la lex sportiva e l'autonomia delle istituzioni di gestione delle competizioni

Il rapporto tra fenomeno sportivo e fenomeno giuridico – in relazione all'intervento pubblico degli Stati nel settore – si è evoluto in parallelo e secondo modelli simili all'interno della maggior parte dei paesi occidentali²⁷⁹. Le chiavi di lettura per comprendere questo rapporto sono rappresentate dai concetti di *lex sportiva* e di autonomia delle istituzioni di gestione delle competizioni sportive. I vari modelli di intervento pubblico, infatti, hanno dovuto relazionarsi con queste due comuni problematiche.

²⁷⁹ In particolare, saranno oggetto di approfondimento Francia, Spagna, Grecia, Regno Unito, Germania e Stati Uniti. Gli studi comparatistici sul tema si sono sviluppati soprattutto all'estero, e in particolare si fa riferimento a M. Pescante, *The Different European Models of Sport Legislations*, in *Juridical Seminars – Sport Laws and Regulations in Europe*, Roma, 1993, 26 ss.; A.N. Wise, B.S. Meyer, *Internazional sport law and business*, Alphen aan den Rijn, 1997, 149 ss.; M.R. Will, *La société sportive dans quelques ordres juridiques étrangers*, in *La forme sociale des organisations sportives*, Ginevra, 1999, 73 ss.; D.P. Panagioutopoulos, *Sport law (lex sportiva) in the world*, Atene, 2004; A.-N. Chaker, *Good governance in sport*, Strasburgo, 2004; P. Passaglia, *La risoluzione delle controversie sportive e la giustiziabilità dei relativi provvedimenti di fronte alla giurisdizione comune*, 2010, in *Cortecostituzionale.it.*; J.-L. Chappelet, *Autonomy of sport in Europe*, Strasburgo, 2010; J.A.R. Nafziger, S.F. Ross, *Handbook on International Sports Law*, Leiden, 2011, 32 ss.; E.T.C. Lam, *The Roles of Governance in Sport Organizations*, in *Journal of Power, Politics & Governance*, 2014, II.2, 19 ss. In Italia, invece, per approfondimenti in chiave comparatistica si faccia riferimento a P. Passaglia, *La risoluzione delle controversie sportive e la giustiziabilità dei relativi provvedimenti di fronte alla giurisdizione comune*, 2010, in *Cortecostituzionale.it* e T.E. Frosini, *La giustizia sportiva italiana e comparata*, in *Federalismi.it*, 2017, XV, 2 ss.

Analizzando il primo concetto, quello di *lex sportiva*²⁸⁰, emerge che una delle ragioni giustificative di questa evoluzione comune nei vari paesi, infatti, è rappresentata dall'origine transnazionale del fenomeno oggetto di studio²⁸¹. In particolare, in ambito sportivo si è formata una vera e propria dottrina internazionalistica (o meglio, “transnazionalistica”), la quale si è concentrata sui caratteri maggiormente rilevanti del fenomeno considerato nella sua dimensione sovra-statale²⁸².

Il presupposto di partenza è rappresentato dal quadro attuale di normazione puramente sportiva – costituito dalle regole poste dal Comitato Internazionale Olimpico (C.I.O.) e dalle Federazioni internazionali – il quale è nato da

²⁸⁰ Il concetto di *lex sportiva* è stato oggetto di ampio approfondimento da parte della dottrina internazionalistica, soprattutto sulla base del collegamento con il concetto di *transnational sport law*. In particolare, senza pretese di esaustività, si fa riferimento a F. Latty, *La lex sportiva. Recherche sur le droit transnational*, Leida, 2007, 131 ss.; R.C.R. Siekman, J. Soek, *Lex Sportiva: what is a Sport Law?*, L'Aja, 2012; D.P. Panagiotopoulos, *Sport Law. Lex sportiva and lex olimpica*, Atene, 2011, 71 ss.; D.P. Panagiotopoulos, *Sport law (lex sportiva) in the world*, cit.; S. Boyes, *The International Olympic Committee, Transnational Doping Policy and Globalisation*, in J. O'Leary, *Drugs and Doping in Sport: Socio-Legal Perspectives*, London, 2001, 167 ss.; F. Carrard, *L'accomplissement d'une mission de service public international: lexemple des activites sportives*, in AaVv., *Le suiet en droit international*, Parigi, 2005, 101 ss.; A. Duval, *What Lex Sportiva Tells You About Transnational Law*, in P. Zumbansen (a cura di), *The many lives of transnational law. Critical engagements with Jessup's bold proposal*, 2019, Cambridge, 1 ss.; J.A.R. Nafziger, *International Sports Law*, New York, 2004; J.A.R. Nafziger, T.B. Stoel (a cura di), *Transnational Law of Sports*, Cheltenham, 2013; K. Vieweg, *Lex sportiva*, Berlino, 2015, 118 ss.

²⁸¹ Attraverso la stessa analisi della prima dottrina italiana che si è occupata del tema – facendosi particolare riferimento a M. S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, 3 ss. – emerge che la caratteristica più rilevante, nonché giustificativa del particolare regime cui è stato sottoposto il fenomeno sportivo, è rappresentata dal suo collegamento con l'ordinamento sportivo mondiale, definibile quale sistema sovranazionale di stampo privatistico.

²⁸² Si fa riferimento alla sopra citata dottrina in tema di *lex sportiva*, la quale si è servita del diritto transnazionale al fine di dare una collocazione sistematica all'insieme di norme giuridiche private che, tuttavia, trovano applicazione all'interno di molteplici ordinamenti giuridici. In particolare, A. Duval, *What Lex Sportiva Tells You About Transnational Law*, cit., 23, evidenzia che “*the pluralist prospective on transnational law is helpful to capture the intricacy of the lex sportiva, whereas a purist lens would hide (or at least understate) its embeddedness in an ensemble of public rules and institutions at the national, European and international level. Yet, this should not lead to denying the prominence of private actors and their rules; rather it highlights their transnational integration and collaboration with national and European laws and institutions?*”.

un'organizzazione sovra-statale che ha esteso il suo ambito di operatività all'interno dei vari paesi nazionali²⁸³. Conseguentemente, gli interventi legislativi degli Stati sullo sport sono stati (quasi) sempre successivi all'evoluzione regolamentare prodotta dall'organizzazione sovra-statale sopra citata. In altre parole, il fenomeno è stato regolamentato *in primis* dall'attività contrattualistica delle istituzioni sportive; solo successivamente si ha avuto un'attività legislativa da parte dei singoli Stati nazionali²⁸⁴.

Questo particolare ordine cronologico “inverso” – nel quale si è sviluppata prima l'organizzazione del fenomeno sociale e poi la normazione propriamente giuridica – ha portato ad interrogarsi sul carattere giuridico delle regole poste dalla struttura sovra-statale sportiva (C.I.O. e Federazioni internazionali). Una parte della dottrina ha negato questa giuridicità, fondandosi sull'aspetto non obbligatorio e meramente spontaneo dell'assetto regolamentare sportivo²⁸⁵; altra parte della dottrina, invece, ha sostenuto che si fosse creato un vero e proprio diritto transnazionale sportivo, ovverosia una *lex sportiva* (seguendo il parallelo con la ben nota *lex mercatoria*)²⁸⁶.

²⁸³ Sull'evoluzione del C.I.O. e della sua *governance*, si veda J.-L. Chappelet, K.-M. Brenda, *The International Olympic Committee and the Olympic System: the governance of world sport*, Londra, 2008. Gli Autori, in particolare, si soffermano sulle modalità di funzionamento del Comitato e sull'evoluzione degli ultimi decenni, che ha portato a profonde trasformazioni al fine di mantenere quella posizione di vertice del sistema anche a seguito dell'evoluzione del fenomeno sportivo stesso.

²⁸⁴ Questo fenomeno è stato analizzato da S. Greenfield, G. Osborn (a cura di), *Law and Sport in Contemporary Society*, Londra, 2003. Nell'opera in oggetto gli Autori si soffermano su un fenomeno qualificato come “giuridificazione” dello sport, che sarà oggetto di successivo approfondimento. Si anticipa sin d'ora, tuttavia, che questa espressione mette in evidenza come il carattere giuridico sia arrivato solo successivamente allo sviluppo sociale del fenomeno.

²⁸⁵ In questa direzione si sono espressi, *ad multis*, E. Grayson, *Sport and the law*, Londra, 1994; S. Gardiner (a cura di), *Sports law*, Londra, 1998, 71 ss.; Parrish, *Sport law and policy in the european union*, Manchester, 2003, 6 ss.; T. Davis, *What is sport law*, in *Marquette Sport Law Review*, 2001, XI, 211 ss. In particolare, E. Grayson, *op. cit.*, 37, ha sostenuto che “*non subject exist which jurisprudentially can be called sport law. As a soundbite headline, shorthand description, it has no juridical foundation: for common law and equity create no concept of law exclusively relating to sport. Each area of law applicable to sport does not differ from how it is found in any social or jurisprudential category*”.

²⁸⁶ Questa posizione è stata assunta da gran parte della dottrina sopra citata in tema di diritto sportivo transnazionale, riferendosi soprattutto a R.C.R. Siekman, J. Soek, *op. ult. cit.*; D.P.

Questa disputa (relativa al carattere giuridico o meno delle regole pattizie o consuetudinarie sportive) è strettamente connessa al problema italiano dell'intervento giurisdizionale in ambito sportivo, con speciale riferimento alla sindacabilità degli atti delle istituzioni sportive: a ben vedere, le teorie della dottrina italiana che affermano l'irrilevanza di alcune materie sportive si fondano sulla medesima pretesa assenza di giuridicità della *lex sportiva* in sé considerata²⁸⁷.

Il secondo concetto rilevante per comprendere la situazione comune cui sono andati incontro i vari paesi in relazione alla regolazione dello sport è rappresentato dall'autonomia delle istituzioni di gestione delle competizioni²⁸⁸.

Le regole sportive, infatti, (a prescindere dalla loro giuridicità) si sono sviluppate in autonomia e senza alcun intervento statale. Questo sviluppo, tuttavia, è stato "autonomo" secondo un duplice punto di vista: in primo luogo, poiché è avvenuto senza la necessità di fonti normative vere e proprie; in secondo luogo, e soprattutto, poiché si è auto-definito autonomo e separato al fine di

Panagiotopoulos, *Sport Law*, cit.; A. Duval, *op. ult. cit.*; J.A.R. Nafziger, *op. ult. cit.*; J.A.R. Nafziger, T.B. Stoel (a cura di), *op. cit.*; K. Vieweg, *op. cit.* In particolare, F. Latty, *La lex sportiva*, cit., 283, evidenzia che "*the law produced by international sporting bodies [...] in effective constitutes a legal phenomenon similar to the lex mercatoria or to religious law, insofar as the bodies – which are private entities – are at the origin of globally or at least extra-nationally applied rules, design to govern the the system of sporting competition*". Conseguentemente, l'Autore evidenzia che l'espressione *lex sportiva* è stata recentemente utilizzata in parallelo alla *lex mercatoria* per evidenziare un fenomeno certamente giuridico e, nello specifico, di carattere sopra-nazionale o transnazionale.

²⁸⁷ Risulta interessante rilevare che la stessa dottrina internazionalistica, e in particolare F. Latty, *op. ult. cit.*, 282, e D.P. Panagiotopoulos, *Sport Law. Lex sportiva and lex olimpica*, cit., 125, si ricollega alla ricostruzione della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici di Santi Romano nonché alle elaborazioni sul tema del Cesarini Sforza e del Giannini. Conseguentemente, l'assenza di giuridicità – secondo la dottrina internazionalistica – ha i medesimi connotati che si rilevano all'interno della dottrina nazionale. In particolare, sull'approfondimento del tema in Italia si faccia riferimento alla dottrina citata nel secondo capitolo ed alla ricostruzione sul tema ad opera di M. Mancini, *Attività sportive "ufficiali", intervento pubblico e sussidiarietà*, Padova, 2012, 233 ss.

²⁸⁸ L'autonomia delle istituzioni sportive è un tema particolarmente "caldo" in sede comunitaria, poiché si è presentato il problema del bilanciamento di questa esigenza, propria dell'ordinamento sportivo, con l'esigenza di regolamentare gli aspetti rilevanti dal punto di vista comunitario. In particolare, il tema è stato approfondito da A-N. Chaker, *op. cit.* e J.-L. Chappelet, *op. cit.*, al fine di individuare quale possa essere un bilanciamento giusto e, conseguentemente, una *governance* che tenga in considerazione entrambe le esigenze.

preservare l'integrità dei propri ideali sportivi contro le possibili ingerenze economiche e politiche²⁸⁹.

Questa seconda nozione di autonomia è estremamente rilevante, poiché si è tradotta in comportamenti ostruzionistici nei confronti degli interventi normativi e giurisdizionali statali²⁹⁰.

I due concetti in oggetto non coincidono tra loro, ma sembrerebbero in un rapporto strumentale: la qualificazione in termini non giuridici della *lex sportiva*, infatti, altro non è che uno strumento per garantire l'autonomia del fenomeno sportivo dal fenomeno giuridico; la qualificazione in termini giuridici, invece, è un modo per attrarre lo sport nell'orbita del diritto dello Stato. In altre parole, l'assenza di giuridicità della regolamentazione sportiva è stata utilizzata come pretesto per evitare che il diritto se ne occupasse²⁹¹.

²⁸⁹ In particolare, questo aspetto è stato approfondito da K. Foster, *The juridification of sport*, in S. Greenfield, G. Osborn, *Reading in Law and Populare Culture*, Londra, 2005, 163, il quale evidenzia che vi è una vera e propria paura, da parte delle istituzioni sportive, nei confronti dell'intervento da parte degli Stati e dei loro giudici nel settore sportivo. Questa esigenza di autonomia emerge anche dall'analisi della Regola n. 31, quinto comma, della Carta Olimpica, nella quale si afferma che "i C.N.O. [Comitati Nazionali Olimpici] dovranno tuttavia preservare la loro autonomia e resistere a tutte le pressioni, incluse quelle di ordine politico, religioso od economico che potrebbero impedire loro di rispettare la Carta Olimpica".

²⁹⁰ Emblematico appare, da questo punto di vista, il "caso Sion" del 2008, ben descritto da T.R. Fernández, *op. cit.*, 28 ss.: nonostante la sospensione della possibilità di ingaggiare giocatori – adottata dalla F.I.F.A. a causa del tesseramento di un giocatore ancora legato contrattualmente alla precedente squadra – il Sion F.C. metteva sotto contratto sei giocatori; a seguito di ciò, la Federazione svizzera respingeva l'iscrizione del club al campionato e, successivamente, la U.E.F.A. lo lasciava fuori dalla *Europa league*. Contro le suddette decisioni il Sion F.C. otteneva due ordinanze cautelari (successivamente confermate nel merito) dal giudice del distretto di Martigny e dal Tribunale Civile del Cantone di Vaud, le quali ordinavano la riforma delle decisioni delle istituzioni sportive (si noti, tutte con sede in Svizzera e, quindi, *in toto* sottoposte al potere giurisdizionale degli organi decidenti). Ciononostante, la F.I.F.A. alla fine è riuscita comunque a far valere le sue ragioni ed ottenere il rispetto delle decisioni delle istituzioni sportive: con decisione del 17 dicembre 2011 la Federazione dava un termine perentorio al Sion F.C. per conformarsi alle decisioni sportive, minacciando la piena scomunica ai sensi dell'art. 59 dello statuto F.I.F.A. In pochi giorni il club svizzero ha preso la decisione di conformarsi a quanto chiesto, rendendo – di fatto – completamente inefficaci le pronunce dei giudici che gli davano ragione.

²⁹¹ Si tratta, a ben vedere, di un passaggio applicativo che riflette le ricostruzioni della dottrina classica italiana in tema di diritto sportivo, e in particolare M.S. Giannini, *op. cit.*, e W.

Alla luce di ciò, il percorso che si intende seguire (nell'approfondimento delle legislazioni straniere in ambito di sport e di giustizia sportiva) è rappresentato dall'analisi dei rapporti di intersezione tra diritto transnazionale sportivo (*lex sportiva*) e normative nazionali, al fine di individuare i differenti profili di intervento pubblico in relazione alle problematiche analizzate.

In primo luogo, si analizzeranno i quadri normativi dei vari paesi, al fine di valutare le singole modalità di intervento all'interno del mondo sportivo. Lo scopo di questo approfondimento istituzionale ed organizzativo sarà quello di individuare la sovra-struttura all'interno della quale si collocano i soggetti e gli atti di giustizia sportiva (e di "giustizia statale nello sport").

In secondo luogo, e conseguentemente, sarà oggetto di approfondimento il modello con cui si è inteso risolvere le controversie in ambito sportivo (c.d. giustizia sportiva). Da questa analisi emergerà la "giustizia statale nello sport" dei vari paesi, intesa quale intervento pubblico volto a permettere la regolarità delle competizioni sportive.

2. Regolazione normativa e intervento pubblico. Il quadro delle leggi sullo sport

Le principali ricostruzioni comparatistiche dei modelli di intervento nel settore sportivo ripartiscono i vari paesi in due categorie: "interventisti" e "non interventisti"²⁹².

Cesarini Sforza, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, 1383 ss. e Id., *Il diritto dei privati*, Milano, 1963. Gli Autori, infatti, pongono alla base dell'autonomia dell'ordinamento sportivo la irrilevanza giuridica da parte dell'ordinamento sportivo, il quale sorgerebbe, almeno in parte, da vincoli morali e sociali.

²⁹² Si fa riferimento alle già citate opere di A.N. Wise, B.S. Meyer, *op. cit.*; M. Pescante, *op. cit.*; M.R. Will, *op. cit.*; D.P. Panagioutopoulos, *Sport law*, cit.; A.-N. Chaker, *op. cit.*; J.-L. Chappelet, *op. cit.*

La *ratio* alla base di questa espressione è rinvenibile nell'evoluzione cronologica sopra esposta: in un primo momento, la regolamentazione sportiva si è sviluppata in autonomia e senza intervento statale; in un secondo momento, alcuni Stati hanno deciso di intervenire e regolamentare “giuridicamente” il settore, mentre altri hanno preso decisioni differenti.

Tuttavia, si avrà modo di evidenziare che questa partizione non è così netta, ma presenta al suo interno molteplici sfumature, le quali porteranno alla conclusione dell'inesistenza di una vera e propria categoria di paesi “non interventisti”, poiché in tutte le fattispecie considerate vi è una qualche forma di intervento dello Stato all'interno del fenomeno sportivo.

2.1. Una premessa comune: la giuridificazione dello sport come risultato della crescita della sua rilevanza economica. Le nozioni di “interventismo” in senso stretto e “interventismo” in senso lato

La premessa che accomuna tutti i profili di intervento in ambito sportivo è determinata dalla progressiva crescita della rilevanza economica del settore²⁹³. L'originaria auto-regolamentazione, infatti, è stata messa in crisi solo con l'introduzione di interessi economicamente rilevanti.

L'aspetto maggiormente significativo, che accomuna l'evoluzione italiana a quella di altri paesi, tra i quali Germania, Regno Unito e Stati Uniti, è rappresentata dall'evoluzione giurisprudenziale del primo intervento: la nascita dell'interesse

²⁹³ Nella dottrina italiana – rinviandosi al precedente capitolo per una ricostruzione completa – questa problematica è emersa dalle ricostruzioni di F. Bonini, *Le istituzioni sportive italiane: storia e politica*, Torino, 2006, 156 ss.; R. Perez, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, I, 1988, 508 ss.; V. Frattarolo, *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, Milano, 2005.

economico, infatti, ha comportato la pretesa degli sportivi a vedersi garantiti i propri diritti a tutela della sfera economica²⁹⁴.

Solo in un momento successivo l'intervento da giurisdizionale si è evoluto in normativo – con l'introduzione di leggi specifiche per il settore sportivo – al fine di garantire, anche in questo ambito, i diritti universalmente riconosciuti dall'ordinamento generale (come la tutela lavoristica e imprenditoriale)²⁹⁵.

In parallelo a questo sviluppo giurisprudenziale e normativo, si è progressivamente aggiunto un terzo elemento di intervento che, invece, non sempre è stato connesso con la rilevanza economica: si tratta dalla frequente pubblicizzazione delle istituzioni nazionali di vertice del settore sportivo²⁹⁶.

Alla luce di ciò, risulta evidente che l'intervento statale in ambito sportivo è avvenuto secondo una triplice modalità: normativo, giurisprudenziale e organizzativo-istituzionale.

Ciononostante, analizzando la dottrina comparatistica in tema di diritto sportivo, emerge un concetto di “interventismo” parzialmente limitato: gli Autori, infatti, fanno esclusivamente riferimento all'aspetto organizzativo-istituzionale,

²⁹⁴ Nella dottrina straniera è stato affrontato il medesimo sviluppo problematico del fenomeno, dapprima meramente sociale e successivamente estremamente rilevante dal punto di vista economico. In particolare, si fa riferimento alle ricostruzioni di H. Hilpert, *Sportrecht und Sportrechtsprechung im In- und Ausland*, Berlino, 2007, 2 ss.; R. Parrish, A. Pendlebury, *Sports Justice in England*, in *European Sports Law and Policy Bulletin*, 2013, I, 347 ss.; K. Foster, *op. cit.*

²⁹⁵ In Italia si fa riferimento alla legge legge 23 marzo 1981, n. 91, recante “norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti”, che si è occupata della disciplina dell'aspetto lavoristico ed imprenditoriale. In Germania manca una disciplina unitaria dello sport, ma sono intervenute legislazioni da parte dei singoli *Länder*. Nei paesi anglosassoni, invece, non vi è alcuna disciplina organica dello sport ma sono presenti una serie di regolamentazioni speciali. In particolare, per quanto riguarda il Regno Unito, il settore è stato parzialmente regolato attraverso l'*Occupiers' Liability Act* nel 1957, il *Safety of Sports Ground Act* del 1975 e il *Football Spectators Act* del 1996, strumentali principalmente all'aspetto della sicurezza in ambito sportivo. Negli Stati Uniti, invece, si fa riferimento, tra gli altri, all'*Amateur Sports Act* del 1978, lo *Sports Broadcasting Act* del 1961e, in generale, il titolo IX dell'*Education Amendments* del 1972, nonché, da ultimo l'*Uniform Athlete Act* del 2015.

²⁹⁶ Del tema si è occupato L. Casini, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010, 55 ss., il quale ha evidenziato che le soluzioni in tema di natura giuridica dei Comitati Olimpici e delle Federazioni nazionali è stata la più varia all'interno dei singoli paesi.

qualificando come “interventisti” quei modelli che hanno pubblicizzato i soggetti che gestiscono e regolano il fenomeno sportivo²⁹⁷.

Nel presente lavoro, tuttavia, si intende prendere a riferimento una nozione di “interventismo” in senso lato, diversa e più ampia rispetto a quella della dottrina citata (qualificabile, quindi, come “interventismo” in senso stretto). In questa nozione rientrano tre diversi concetti di intervento statale: quello giurisprudenziale, quello normativo-legislativo e quello organizzativo-istituzionale.

Si ritiene, infatti, che una ricostruzione dell'interventismo comprensiva di tutti e tre gli aspetti sopra indicati sia maggiormente utile ad un'analisi in ottica comparatistica per due ragioni. In primo luogo, permette di comprendere come la dottrina comparatistica sul tema individui una categoria di paesi “non interventisti” nei quali, tuttavia, lo sport è soggetto ad un'approfondita regolamentazione: in queste fattispecie, infatti, manca esclusivamente un sistema istituzionale ed organizzativo di diritto pubblico, ma lo Stato non ha affatto rinunciato ad intervenire. In secondo luogo, è maggiormente conforme agli aspetti di comparazione con il sistema italiano, nel quale il concetto di “interventismo” è stato utilizzato per spiegare una molteplicità di fenomeni non esclusivamente organizzativo-istituzionali: in particolare, è maggiormente utilizzato per analizzare

²⁹⁷ Il concetto classico di “interventismo” nell'ambito sportivo si fa risalire alle già citate opere di M. Pescante, *op. cit.*; A.N. Wise, B.S. Meyer, *op. cit.*; M.R. Will, *op. cit.* In particolare, gli Autori hanno utilizzato questo termine in contrapposizione all'autonomia istituzionale dello sport, laddove uno Stato è “interventista” o meno nel momento in cui decide di intervenire o meno nell'assetto istituzionale. La ricostruzione recente più completa del tema è quella di A.-N. Chaker, *op. cit.*, 7 ss., il quale inquadra Armenia, Azerbaijan, Croazia, Estonia, Francia, Georgia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Romania e Slovenia nella categoria di Stati “interventisti”; Austria, Cipro, Repubblica Ceca, Finlandia, Germania, Olanda, Svizzera e Regno Unito nella categoria di stati “non interventisti”. L'Autore, inoltre, evidenzia che “*the two legislation models presented here constitute two different approaches of states in supporting the sports movement in their country. Each approach has a separate set of advantages and disadvantages. Interventionist models offer the possible advantage of regularity in policy and accountability based on statutory provisions. [...] Non-interventionist sports legislation models offer the potential advantage of flexibility*”. Risulta evidente, dunque, che entrambi i sistemi hanno aspetti regolativi e di intervento e cambia esclusivamente la modalità.

il fenomeno dell'intervento dei giudici nelle controversie sportive piuttosto che quello istituzionale²⁹⁸.

Si procederà, conseguentemente, ad analizzare, anzitutto, i modelli "interventisti" in senso stretto; successivamente, quelli che tradizionalmente sono stati qualificati come "non interventisti", ma che, alla luce della nozione intesa in senso lato, sembra che non siano affatto tali.

2.2. I paesi "interventisti in senso stretto". Dalla pubblicizzazione dell'organizzazione alla creazione di un sistema separato di intervento pubblico

Come anticipato, i modelli "interventisti" in senso stretto sono quei sistemi nei quali l'organizzazione sportiva è esercitata – direttamente o indirettamente – da soggetti pubblici²⁹⁹.

L'aspetto maggiormente rilevante di questo sistema è rappresentato dal particolare ruolo che viene esercitato dai Comitati Olimpici e dalle Federazioni, (che differenzia nettamente i paesi stranieri dal modello italiano): sono le

²⁹⁸ Si tratta, infatti, di una ricostruzione maggiormente in linea con le riflessioni della dottrina italiana sul tema, la quale ha qualificato come "interventismo" non tanto il fenomeno di pubblicizzazione delle istituzioni sportive, quanto quello della giurisprudenza e del legislatore. Rinviano al capitolo precedente per una compiuta analisi del tema, si faccia riferimento, *ad multis*, alle ricostruzioni di G. Manfredi, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale*, Torino, 2007; F. Goisis, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, Milano, 2007, le quali analizzano le principali fattispecie di intervento dei giudici che hanno portato alla reazione del legislatore, il quale – per limitare il fenomeno – ha emanato il d.l. n. 220/2003, convertito con modificazioni con la l. n. 280/2003.

²⁹⁹ Cfr. D.P. Panagiotopoulos, *Sport law (lex sportiva) in the world*, cit., 66: "The degree to which Central Administration intervenes in the existence and function of the sports system and the institutions within it can be divided into the following categories: a) Direct State intervention: when the State power regulates sports activity on every level through laws [...]; b) Indirect State intervention: when a major part of the institution of sport is regulated by State laws and the rules of Sports associations [...]; c) The liberal system of organizations of the institution of sports where the law allows Sports associations to entirely regulate sports matters". Conseguentemente, il criterio adottato è quello dell'intervento in ordine alla *governance* delle istituzioni sportive, laddove i paesi liberali sono quelli che non intervengono; non si fa alcun riferimento, invece, all'intervento nell'ambito sportivo in sé considerato.

Federazioni al centro dei sistemi di *governance* pubblica, mentre i Comitati rivestono (generalmente) ruoli del tutto marginali³⁰⁰. Tuttavia, al fine di comprendere appieno questo sistema, si ritiene opportuno suddividere i paesi che vi rientrano in tre modelli.

Un primo modello – adottato dalla Francia³⁰¹ – ha le seguenti caratteristiche: in primo luogo, il Comitato Olimpico è un soggetto pubblico parificato alle amministrazioni statali, che svolge sia funzioni pubbliche che private, ma sempre relative alla partecipazione ai giochi olimpici; in secondo luogo, lo sport ha una rilevanza pubblicistica costituzionale e la sua regolamentazione e gestione è attribuita al potere esecutivo statale (esistendo un ministero per lo sport); infine, le Federazioni sono soggetti privati che (a volte) esercitano per delega legislativa la funzione pubblica di gestione dello sport³⁰².

³⁰⁰ Relativamente ai casi considerati, si metterà in luce che il *Comité national olympique et sportif français*, il *Comité Olímpico Español* e il Comitato Olimpico Ellenico non hanno alcun ruolo di vertice all'interno dell'organizzazione sportiva dei rispettivi paesi. In Francia, infatti, questa posizione è assunta dal *Ministère des Sports*; in Spagna, dal *Consejo Superior del Deporte*; in Grecia vi è un Segretario generale per lo Sport presso il Ministero della Cultura e del Turismo. Anche in Italia vi è un Ministero per lo Sport presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; tuttavia, il ruolo di vertice è attribuito direttamente al C.O.N.I., svolgendo il Ministero solo una funzione suppletivo-integrativa.

³⁰¹ Il tema del diritto sportivo, in Francia, è ampiamente approfondito dalla dottrina. In particolare, *ad multis*, si fa riferimento a F. Alaphilippe, *Sport et collectivités locales*, Parigi, 1984; M. Bagneres, *Les fédérations sportives: structures, nature juridique et prerogatives*, Nizza, 1983; R. Bonnes, *L'administration du sport en France*, Bordeaux, 1976; C. Bouquin, *Le service public des activités physiques et sportives*, Parigi, 1981; J.-P. Combes, *Le service public du sport*, Tolosa, 1983; A. Delperier, *Contribution à l'étude du sportif en droit positif français*, Bordeaux, 1979; P. Drouillard, *Le football professionnel en France*, Bordeaux, 1975; G. Simon, *Puissance sportive et ordre juridique étatique*, Parigi, 1990; J.-M. Duval, *Le droit public du sport*, Marsiglia, 2002; C. Chaussard, *Les voies de règlement des litiges sportifs. Essai sur la coexistence des différentes formes de justice*, Dijon, 2006; J.-C. Lapouble, *Droit du sport*, Parigi, 2006; C. Amson, *Droit du sport*, Parigi, 2010; J.-P. Karaquillo, *Le droit du sport*, Parigi, 2011; L. Chev e, *La justice sportive*, Parigi, 2012; Aa.Vv., *Le droit du sport e ses spécificités*, in Aa.Vv., *Le droit administratif: permanences et convergences*, Parigi, 2017; F. Latty, *La lex sportiva*, cit., 463 ss..

³⁰² Il quadro normativo generale – cos  come approfondito, tra gli altri, da J.-M. Duval, *op. ult. cit.* –   integralmente unificato all'interno del *Code du sport*, il quale, per quanto riguarda la parte legislativa,   annesso all'*ordonnance* n. 2006-596 del 23 maggio 2006 "*relative   la partie législative du code du sport*"; per quanto riguarda la parte regolamentare,   stato annesso ai *d crets* nn. 2007-1132 e 2007-1133 del 24 giugno 2007.

Conseguentemente, il modello francese è quello in assoluto più interventista che si è preso in considerazione: dal punto di vista legislativo, poiché lo sport è integralmente regolato attraverso norme statali; dal punto di vista organizzativo, poiché l'organizzazione è svolta dal governo (seppur delegata alle Federazioni) e anche il Comitato Olimpico è pubblico; dal punto di vista giurisdizionale, poiché tutti gli atti delle organizzazioni sportive – come si avrà modo di approfondire compiutamente in seguito – sono sottoposti al sindacato del giudice amministrativo³⁰³.

Tuttavia, vi è un temperamento al sistema pubblicistico francese derivante dalla suddivisione delle Federazioni in due categorie: in alcuni casi, infatti, non ricevono alcuna delega per l'esercizio di pubbliche funzioni ma vengono semplicemente riconosciute. In questi casi il modello francese va ad assomigliare maggiormente ad uno “non interventista”, poiché l'ente gestore dello sport resta integralmente privato³⁰⁴.

Un secondo modello – adottato dalla Spagna³⁰⁵ – ha caratteristiche parzialmente diverse: da un lato, si conferma l'attribuzione alla pubblica

³⁰³ In particolare, questo quadro giuridico dal punto di vista giurisdizionale è stato approfondito da C. Chaussard, *op. cit.*, e da L. Chev , *op. cit.* Il tema verr  compiutamente approfondito nel paragrafo successivo, ma si anticipa sin d'ora che il punto di svolta   rappresentato dalla giurisprudenza del *Conseil d'Etat* a partire dagli anni Novanta, la quale ha consacrato l'intervento del giudice in ambito sportivo (per un approfondimento della quale si veda *Conseil d'Etat, Organisation des compétition sportives, Analyse de la jurisprudence de 1991   1999*, in *Conseil-etat.fr*).

³⁰⁴ Le ricostruzioni in tema di Federazioni sportive francesi, infatti – e in particolare quelle ad opera di M. Bagneres, *op. cit.*, G. Simons, *op. cit.* e J.-M. Duval, *op. ult. cit.* – hanno suddiviso in due categorie le Federazioni: quelle *d l gataires* e quelle *agr s*. Le prime ai sensi dell'art. R. 131-3 del *Code du sport* hanno esclusivamente ottenuto il riconoscimento di associazioni private; le seconde, invece, ricevono, ai sensi dell'art. L. 131-14 del *Code du sport*, una vera e propria delega ministeriale alla fornitura del servizio sportivo. Dalla delegazione o meno delle funzioni pubbliche dipende anche l'applicazione della relativa disciplina.

³⁰⁵ In Spagna, del tema di diritto sportivo si sono occupati, *ad multis*, M. Carmelo Gonzalez Grimaldo, *El ordenamiento juridico del deporte*, Madrid, 1974; L.M. Cazorla Priedo, A. Palomar Olmeda, J. M. Cagigar, *op. cit.*; M. Trapero Trapero, *El campo semantico “Deporte”*, Santa Cruz de Tenerife, 1979; M. Bassols Coma, *La administracion deportiva: evolución y posible configuración*, in A. Nieto, *34 artículos seleccionados de la revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, 1983, 375-390; J. Huizinga, *Homo Ludens*, Madrid, 1987; A. L. Monge Gil, *Aspectos básicos del ordenamiento*

amministrazione della funzione di gestione e regolamentazione dello sport, la quale viene svolta attraverso una delega alle Federazioni sportive³⁰⁶; dall'altro lato, tuttavia, i Comitati Olimpici non hanno alcun connotato pubblicistico, ma sono organi associativi privati che svolgono il solo compito di coordinamento della partecipazione ai giochi olimpici³⁰⁷.

jurídico deportivo, Zaragoza, 1987; G. Robles Morchón, *Las reglas del Derecho y las reglas de los juegos. Ensayo de teoría analítica del Derecho*, México, 1988; G. Real Ferrer, *Derecho público del deporte*, Madrid, 1991; L. M. Cazorla Prieto (a cura di), *Derecho del deporte*, Madrid, 1992; I. Agirreazkuénaga Zigorraga, *Intervención pública en el deporte*, Madrid, 1998; J. Bermejo Vera (a cura di), *Estudio sistemático de la Ley de deporte de Aragón*, Zaragoza, 1998; J. Espartero Casado, *Deporte y derecho de asociación (las federaciones deportivas)*, León, 2000; N. F. De la Plata Caballero, *Los servicios públicos deportivos*, Madrid, 2001; J. C. Tejedor Bielsa, *Público y privado en el deporte*, Barcelona, 2003; E. Gamero Casado, *Las sanciones deportivas*, Barcelona, 2003; M. Lora-Tamayo Vallvé, *El derecho deportivo: entre el servicio público y el mercado*, Madrid, 2003; J. M. Cuchi Denia, *La distribución de las competencias deportivas en España*, Barcelona, 2005; I. Jiménez Soto, E. Arana García, *El derecho deportivo en España 1975-2005*, Sevilla, 2005; L. Morillas Cueva, L. Mantovani (a cura di), *Estudios sobre derecho y deporte*, Madrid, 2008; J. Espartero Casado, *Introducción al derecho del deporte*, Madrid, 2009; T.R. Fernández, *La justicia deportiva, cuatro estudios*, Navarra, 2015; A. Palomar Olmeda, *El sistema deportivo español: una visión diferentes y pautas de reformas*, Navarra, 2011; E. Gamero Casado, *Fundamentos de derecho deportivo*, cit.; A. Palomar Olmeda, J. Rodríguez García, *Derecho del deporte*, Navarra 2017; I. Jiménez Soto, J.L. Pérez-Serrabona González, F.M. Bombillar Sáenz, M. Del Carmen García Miranda, *Los retos del deporte profesional y profesionalizado en la sociedad actual*, Madrid, 2017.

³⁰⁶ Il tema delle Federazioni sportive è stato amplissimamente approfondito all'interno della dottrina spagnola, soprattutto con riferimento alla loro natura giuridica. In particolare, una parte degli Autori – J. Bermejo Vera, *Entes instrumentales para la gestión pública del deporte: las federaciones deportivas*, in M.F. Clavero Arévalo, A. Pérez Moreno, M. F. Clavero Arévalo (a cura di), *Administración instrumental*, Vol. 1, Tomo 1, 1994, 299 ss.; L. M. Cazorla Prieto, *Informe acerca de la consideración que en términos jurídicos debe merecer a la Federación Española de Baloncesto la huelga actualmente planteada por jugadores de baloncesto y todo ello en relación al llamamiento de alguno de ellos para formar parte de la Selección Española de Baloncesto*, in *Revista española de derecho deportivo*, II, 1993, 255 ss.; M. Fuertes López, *Las facultades de la Administración autonómica sobre las federaciones deportivas: la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1994*, in *Poder Judicial*, n. 36, 1994, 403 ss. – è concorde nel ritenere che queste siano soggetti privati che svolgono per delega funzioni pubbliche; un'altra parte della dottrina, invece, sostiene una tesi, contraria al dato normativo – e in particolare E. Gamero Casado, *Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas*, in *Revista jurídica de deporte y entretenimiento: deportes, juegos de azar, entretenimiento y música*, VIII, 2002, 25 ss. nonché I. Agirreazkuénaga Zigorraga, *op. cit.*, 337 ss., il quale evidenzia che “*sin perjuicio que desde una perspectiva puramente formal y legislativa, se persista en destacar su naturaleza privada como asociaciones de configuración legal*” e, di conseguenza, sostiene che in realtà sono soggetti pubblici.

³⁰⁷ Questo quadro risulta dalla disciplina dettata dalla *Ley del Deporte*, 15 ottobre 1990, n. 10, nonché, a livello autonomistico, da ben 16 leggi delle *Comunidades Autonomas*, stante il peculiare

In questo modello, conseguentemente, individuiamo un interventismo sempre molto forte, ma meno invasivo dal punto di vista organizzativo. Vi è pur sempre un intervento normativo, organizzativo e giurisdizionale (poiché gli atti sportivi sono sempre sindacabili, anche qui, di fronte al giudice amministrativo³⁰⁸). Tuttavia, questo intervento non si estende anche all'organo di vertice delle rappresentazioni olimpiche, che è lasciato libero di operare all'interno del diritto privato³⁰⁹.

Il terzo e ultimo modello è quello adottato dalla Grecia, che ha un sistema *sui generis* integralmente disciplinato da legge statale³¹⁰: da un lato, infatti, sia il

assetto di riparto di competenze sul tema delineato dalla Costituzione spagnola: ai sensi dell'art. 43, quarto comma, è competenza dei "poteri pubblici", nei quali rientrano sia lo Stato che le Comunità autonome, fomentare lo sport inteso, secondo la ricostruzione ad opera di L.M. Cazorla, A. Palomar Olmeda, J. M. Cagigar, *op. cit.*, 61, quale "*deporte para todos, o deporte popular, es el que puede practicar todo ciudadano libremente, sin necesidad de integrarse en organización alguna que dote de 'oficialidad' a la actividad que realice*". Il successivo art. 148, primo comma, n. 19, attribuisce alla competenza esclusiva delle Comunità autonome la "promozione dello sport". Tuttavia, l'intervento dello Stato è stato giustificato, come evidenzia, in particolar modo, E. Gamero Casado, *Bases estructurales del sistema deportivo*, in Id. (a cura di), *Fundamentos de derecho deportivo*, Madrid, 2012, 72 ss., sulla base dell'art. 149, primo comma, n. 3 (relazioni internazionali), n. 7 (legislazione del lavoro), n. 18 (basi giuridiche del regime delle amministrazioni pubbliche) e sulla base dei principi europei in tema di concorrenza.

³⁰⁸ Art. 84, primo comma, della *Ley del Deporte* n. 10 del 1990: "*El Tribunal Administrativo del Deporte es un órgano de ámbito estatal, adscrito orgánicamente al Consejo Superior de Deportes que, actuando con independencia de éste, asume las siguientes funciones: a) Decidir en vía administrativa y en última instancia, las cuestiones disciplinarias deportivas de su competencia, incluidas las señaladas en la Ley Orgánica de Protección de la Salud del Deportista y Lucha contra el Dopaje en la Actividad Deportiva. b) Tramitar y resolver expedientes disciplinarios a instancia del Consejo Superior de Deportes y de su Comisión Directiva, en los supuestos específicos a que se refiere el artículo 76 de la Ley del Deporte. [...]*".

³⁰⁹ Ai sensi dell'art. 48 della *Ley del Deporte*, n. 10 del 1990, infatti, il Comitato Olimpico Spagnolo è ufficialmente riconosciuto quale organizzazione associativa privata, avendo mantenuto la medesima natura giuridica fin dalla sua creazione, avvenuta nel 1912. La legge, dal punto di vista pubblicistico, attribuisce un rilievo di pubblica utilità all'attività del Comitato, ma non si riscontra alcuna delega di funzioni pubbliche.

³¹⁰ Si fa riferimento alla legge 17 giugno 1999, n. 2725, la quale si occupa della regolamentazione integrale dello sport sulla base del riferimento costituzionale di cui all'art. 16, comma 9, della Costituzione greca. In generale, lo sport in Grecia, dal punto di vista giuridico, è stato ampiamente approfondito da D.P. Panagiotopoulos, *Greek sport law*, in Id., *Sport law in the world*, cit., 222 ss., il quale si è occupato di analizzare l'impianto legislativo adottato dal suo paese ed i riflessi sistematici di questa regolamentazione sull'autonomia dello sport in ambito europeo.

Comitato Olimpico che le singole Federazioni sono soggetti privati e non vi è alcuna delega di pubbliche funzioni; dall'altro, però, vi è una *governance* pubblica e parallela, incardinata presso il Ministero della Cultura e del Turismo che controlla e gestisce lo sport in ogni aspetto³¹¹.

La modalità con cui viene controllata l'attività delle Federazioni è differente dalla delega pubblicistica degli altri casi considerati ma, nei fatti, pressoché analoga: la legge greca, infatti, attribuisce un monopolio alle Federazioni e, quindi, interviene per il controllo e la gestione di questo diritto speciale³¹².

³¹¹ Da un lato, infatti, il Comitato Olimpico Ellenico è una semplice associazione di diritto privato e non sono previste regolamentazioni speciali; dall'altro lato, la *governance* pubblica sportiva è gestita dal Segretario generale per lo Sport presso il Ministero della Cultura e del Turismo, il quale si avvale di uffici settoriali in relazione ai vari aspetti sportivi, il più importante dei quali è rappresentato – e disciplinato dall'art. 77 della l. 2725/1999 – dalla Commissione degli sport professionistici.

³¹² In particolare, come risulta dalla ricostruzione di D.P. Panagiotopoulos, *Sport Law. Lex sportiva and lex olimpica*, cit., 574, “*the sport federation, in accordance with the law, is the highest form of organizations of the sports club practicing the same sport [...]. So as to determine, in an absolute manner, the nature of the sports federation, ad a legal entity, there is more than private law governing it that need to be examined [...]. Furthermore, a federation manages as the unique authority for each sport, in accordance with the law and on the basis of his monopoly situation the clubs sport activity on domestic level*”. Questa disciplina è contenuta nell'art. 19 della l. 2724/1999.

Fa eccezione a questo sistema quanto previsto in tema di calcio. In questo sport, infatti, il quale è stato preventivamente approfondito ad opera di D.P. Panagiotopoulos, *The Institutional Problem of the Greek Sport Federation: Structure, Organization, Legal Nature and Function*, in *Marquette Sports Law Journal*, 1995, V, 244 ss., con particolare riferimento ai dissidi tra istituzioni sportive internazionali e stato ellenico, precedenti alla situazione di crisi del 2006 – la F.I.F.A. e la U.E.F.A. ripetutamente hanno opposto un'eccessiva presenza dello Stato nella regolamentazione del fenomeno sportivo, fino ad arrivare, il 3 luglio 2006, ad una decisione del Comitato d'urgenza della Federazione internazionale che aveva determinato la sospensione di qualsiasi atleta, club o arbitro ellenico dalle competizioni calcistiche internazionali. A seguito di questa delibera disastrosa per il mercato calcistico greco, il Parlamento ha approvato un emendamento alla legge 3479 del 2006, disponendo che – relativamente al solo ambito calcistico – le disposizioni statutarie e regolamentari delle istituzioni sportive prevalgono sulla legge n. 2725. Si tratta di una peculiare inversione della gerarchia delle fonti che – di fatto – ha spogliato il Parlamento della sua sovranità in ambito calcistico. Conseguentemente l'assetto organizzativo della Federazione greca è autonomo rispetto alla *governance* pubblicistica di cui alla l. 2725/1999.

Inoltre, nel modello greco – dal punto di vista della giustizia – vi è la creazione di un ente amministrativo di ultimo grado le cui decisioni sono pienamente sindacabili di fronte alla giustizia amministrativa³¹³.

In conclusione, nei modelli “interventisti” in senso stretto (in relazione ai tre paesi considerati) possiamo osservare che vi è un pieno controllo di tutti e tre gli aspetti che sono presi in considerazione: in primo luogo, l’organizzazione dello sport è pubblica (eccezion fatta, in alcuni casi, per l’organizzazione funzionale alla partecipazione alle olimpiadi); in secondo luogo, la legislazione statale disciplina compiutamente il fenomeno sportivo; in terzo luogo, il giudice statale ha piena giurisdizione in ordine alle controversie sportive.

2.3. I paesi “non interventisti” o “interventisti in senso lato”. I riflessi indiretti dell’attività sportiva

Come anticipato, la dottrina internazionalistica sportiva ha qualificato come “non interventisti” quei paesi che lasciano direttamente alle istituzioni sportive la gestione dello sport, senza creare istituzioni parallele pubbliche o senza influenzare le scelte di quelle private³¹⁴. In altre parole, non vi è alcun intervento nella *governance* sportiva che è nata dal basso, attraverso l’associazione dei privati in relazione allo sport di ciascun settore. In particolare, verranno presi in considerazione Germania, Regno Unito e Stati Uniti³¹⁵.

³¹³ Il tema della giustizia sportiva greca, in particolare è stato approfondito da D.P. Panagiotopoulos, *Greek sport law*, cit., 227, il quale ha confermato che “*judges of the ordinary courts will bear all disputes. It is submitted that this is a credible and objective way of the award of sporting justice*”.

³¹⁴ Si fa sempre riferimento alla ricostruzione ad opera di D.P. Panagiotopoulos, *Sport law (lex sportiva) in the world*, cit., 66. L’aspetto rilevante, conseguentemente, non è rappresentato dall’intervento nello sport generalmente considerato, bensì dall’intervento negli affari delle istituzioni sportive ricollegate al fenomeno olimpico e federale.

³¹⁵ Nell’ambito del fenomeno sportivo, conseguentemente, assume una rilevanza assai limitata ed esclusivamente unidirezionale la distinzione tra *common law* e *civil law*. Da un lato, infatti, tutti i paesi di *common law* sono qualificabili come “non interventisti”; dall’altro lato, tuttavia, non vale l’opposto, poiché vi sono molti paesi di *civil law* che sono parimenti qualificati come tali. La

La caratteristica che accomuna questi paesi e che ne determina l’inserimento all’interno del modello “non interventista” è l’assenza di qualsiasi intervento pubblico in relazione all’organizzazione sportiva. Gli sport sono organizzati dai Comitati Olimpici e dalle varie Federazioni di settore in piena autonomia e senza particolari condizionamenti di gestione³¹⁶.

Ciononostante, si può affermare che trattasi di “interventismo” in senso lato, in quanto la presenza dello Stato nell’ambito sportivo è estremamente rilevante, poiché interviene in ogni caso secondo le tre modalità sin qui considerate.

In primo luogo, vi è un forte intervento pubblico dal punto di vista legislativo: lo sport, infatti, è disciplinato in più aspetti dal legislatore, il quale, dunque, lo sottopone ad una regolamentazione giuridica. Le singole Federazioni,

ratio che sta alla base di questo risultato è che, fisiologicamente, un sistema di *common law* non interviene a regolamentare gli aspetti pubblici istituzionali mentre un sistema di *civil law* può (ma non deve) disciplinare attraverso il diritto pubblico le varie istituzioni. Conseguentemente, vi possono essere dei paesi di *civil law* che hanno sistemi analoghi a quelli di *common law*.

³¹⁶ I sistemi giuridici sportivi dei paesi in oggetto sono stati ampiamente approfonditi dalla dottrina. In generale, il tema è stato affrontato in ottica comparatistica da parte di N. Chaker, *op.cit.*; J.-L. Chappelet, *op. cit.*, D.P. Panagiotopoulos, *op. ult. cit.*, i quali hanno evidenziato gli aspetti “non interventisti” in relazione all’assetto organizzativo del sistema sportivo nazionale.

Relativamente ai sistemi adottati in Germania del tema si sono occupati, in dottrina, tra gli altri, H.P. Westermann, *Die Verbandsstrafe und das allgemeine Recht*, Bielefeld, 1972, 52 ss.; W. Grunsky, *Haftungsrechtliche Probleme der Sportregeln*, Karlsruhe, 1979; M. Von Buchberger, *Die Überprüfbarkeit sportverbandsrechtlicher Entscheidungen durch die ordentliche Gerichtsbarkeit*, Berlino, 1999; M. Nolte, *Sport und Recht – Ein Lehrbuch zum internationalen, europäischen und deutschen Sportrecht*, Schorndorf, 2004 P. W. Herrmann, *Verbandsautonomie versus Kartellrecht*, in *Causa sport*, 2006, III, 345 ss.; H. Hilpert, *op. cit.*; K. Vieweg, *The Appeal of Sport Law*, in *Faszination Sportrecht*, 2011, 1 ss.; M. Schimke, *Sportrecht*, Frankfurt, 1996; B. Pfister, U. Steiner, *Sportrecht von A bis Z*, Munich, 1995; Aa.Vv., *Handbuch des Sportrechts*, Neuwied, 2009; M. Nolte, J. Horst, *Handbuch Sportrecht*, Schorndorf, 2009.

Quanto agli approfondimenti in relazione al sistema britannico e statunitense, si rinvia a R. Parrish, A. Pendlebury, *op. cit.*; A. Lewis, J. Taylor, *Sport: Law and Practice*, Haywards Heath, 2008; M. Beloff, T. Kerr, M. Demetriou, R. Beloff, *Sports law*, Oxford, 2012; E. Grayson, *Sport and the Law*, Londra, 1994; M. James, *Sport Law*, Basingstoke, 2010; por J.O. Spengler, P.M. Anderson, D.P. Connaughton, T.A. Baker III, *Introduction to Sport Law With Case Studies*, Champaign, 2016; P. Weiler, G. Roberts, R. Abrams, S. Ross, M. Harper, J. Balsam, W. Berry III, *Sports and the Law: Text, Cases, and Problems*, Eagan, 2018; M. Mitten, T. Davis, R. Smith, N.J. Duru, *Sports Law and Regulation: Cases, Materials, and Problems*, Alphen an de Rijn, 2016.

essendo private, sono subordinate *in toto* al diritto statale e, conseguentemente, sono vincolate al rispetto di questa normativa statale sportiva³¹⁷.

In secondo luogo, spesso vi è un intervento pubblico anche dal punto di vista della *governance* delle organizzazioni private, imponendo determinati standard qualitativi e di trasparenza³¹⁸.

In terzo luogo, vi è un forte sindacato da parte del giudice statale sugli atti delle istituzioni sportive, il quale si arresta esclusivamente di fronte a lodi arbitrali validi e conformi all'ordinamento generale³¹⁹.

Il *fil rouge* dei modelli “non interventisti” è rappresentato dal riconoscimento in capo alle istituzioni sportive di una situazione di monopolio di fatto, che determina la necessità di speciali adattamenti. Dal punto di vista organizzativo, infatti, questo aspetto ha determinato l'imposizione di determinate caratteristiche in tema di accesso e qualità delle prestazioni fornite dall'organizzazione sportiva privata. Dal punto di vista giurisdizionale, ciò a permesso di ampliare l'oggetto del sindacato anche a gran parte dei lodi arbitrali, ritenuti non del tutto vincolanti e dispositivi in quanto obbligatori nella loro fase genetica di stipula;

³¹⁷ Ad esempio, in Germania, K. Vieweg, *op. cit.*, 13, evidenzia che il problema relativo al potere disciplinare delle Federazioni sportive è stato affrontato attraverso le categorie classiche delle associazioni private. In particolare, l'Autore analizza quello che definisce un problema classico: “*The acceptance of the clubs' and associations' statutes as binding is always accompanied by a submission to the authority of the club or association. There are different dogmatic explanations for this submission: statute-based, on the one hand, and agreement-based on the other. The, supposedly, still prevailing view⁴⁷ assumes that unilateral decisions – especially punishments imposed by associations – have their legal basis in the autonomy of associations*”.

³¹⁸ Un esempio molto chiaro in questa direzione attiene al caso britannico, nel quale – come risulta dagli approfondimenti di A. Lewis, J. Taylor, *op. cit.* e M. Beloff, T. Kerr, M. Demetriou, R. Beloff, *op. cit.*, – le Federazioni sportive inglesi sono state sottoposte a dei controlli dal punto di vista della trasparenza e dell'efficienza simili a quelli che vengono utilizzati per i soggetti pubblici.

³¹⁹ Il tema, con speciale riferimento ai casi tedeschi e statunitensi, è stato ampiamente affrontato da M. Von Buchberger, *op. cit.* L'Autore, infatti, ha ricostruito i vari casi relativi alla giustizia sportiva portati di fronte alle corti nazionali in Germania e negli Stati Uniti, rilevando come il giudice non ha mai ritenuto di non essere incompetente in sé, ma esclusivamente nei limitati casi in cui oggetto di sindacato sarebbe stata la regola sportiva che, a livello contrattuale, era stata accettata dalle parti come tale.

conseguentemente, sono stati ritenuti sindacabili anche nei fatti e nei criteri decisionali, al fine di garantire il rispetto dei principi generali dell'ordinamento³²⁰.

Da quanto analizzato emerge, tuttavia, che – in relazione al modello di “interventismo” in senso lato qui adottato e come sopra anticipato – non sembra che si tratti di sistemi che possano essere effettivamente definiti quali “non interventisti”. Pur mancando, infatti, un controllo pubblico gestionale, in ogni caso vi sono controlli speciali legati alle particolarità del settore sportivo che permettono un intervento pubblico in ambito organizzativo, legislativo e giurisdizionale.

2.4. Il quadro italiano alla luce dei casi stranieri considerati

Alla luce della bipartizione considerata, è ora possibile valutare quale sia la collocazione del modello italiano oggetto di analisi. Occorre premettere che la questione è molto complessa, poiché così è lo stato dell'arte della regolazione italiana dello sport: mancando un codice o un testo unico che sia una regolamentazione organica, l'interprete si trova a dover ricondurre ad unità una molteplicità di normative settoriali³²¹. Questo spiega come mai, nella stessa dottrina

³²⁰ In particolare, del problema della situazione di monopolio si sono occupati G. Mew, M.J. Richards, *More than just a game: resolving disputes in modern sport*, 2005, *paper* non pubblicato presentato alla 14° convegno sul *Commonwealth*, Londra; J.A.R. Nafziger, *International Sports Law*, New York, 2004, il quale ha evidenziato che “*at the end of the spectrum there are parties, such as international sports federations, which have developed into powerful players, with a monopoly over their respective sports. At the other end of the spectrum, there are the athletes, who as individuals, may be greatly disadvantaged by the disparities in resources and power between themselves and their respective sports organizations. Yet it is the athletes who invest huge amounts of time and effort into excelling at their respective sports, often with only a brief window of time during which they can truly perform at the top. The chance to compete, and perhaps prevail, at the highest level can mean the difference between poverty and a comfortable income.1 From this perspective, disputes over issues such as team selection and eligibility have important and perhaps life-long consequences*”.

³²¹ Si fa riferimento, in primo luogo, al d.l. n. 220/2003 (convertito con l. n. 280/2003) che si è occupato proprio del tema della giustizia sportiva; in secondo luogo, vi sono una serie ulteriore di interventi disorganici: limitandosi alle fonti più rilevanti, si segnala la legge 23 marzo 1981, n. 91, sul professionismo sportivo; la legge 16 dicembre 1991, n. 398, recante disposizioni tributarie relative alle associazioni sportive dilettantistiche; il d.l. 9 gennaio 2008, n. 9 – recentemente modificato dalla legge n. 205/17 – recante la disciplina in materia di diritti televisivi;

internazionalistica, c'è un certo imbarazzo a collocare l'Italia all'interno di uno dei due modelli e gli Autori hanno raggiunto spesso conclusioni divergenti³²².

Ciononostante, una volta approfondito pienamente il sistema sportivo italiano, appare preferibile far rientrare il modello all'interno di quelli "interventisti" in senso stretto, poiché l'organizzazione e regolazione dello sport è una funzione svolta da soggetti pubblici.

La *governance*, infatti, è profondamente pubblicistica: in primo luogo, il C.O.N.I. è un vero e proprio ente pubblico; in secondo luogo, le Federazioni – pur essendo associazioni di diritto privato – svolgono per delega funzioni pubblicistiche; in terzo luogo, presso la Presidenza del Consiglio vi è un Ministero dello Sport (senza portafoglio), dotato di un Ufficio operativo e molte competenze nel settore³²³.

L'elemento di ambiguità del sistema italiano, che ha determinato una confusione sul punto, è rappresentato dall'unicità della posizione del Comitato Olimpico rispetto ai modelli stranieri: solo in Italia, infatti, è proprio il vertice dell'organizzazione olimpica ad essere anche vertice pubblicistico dell'organizzazione dello sport nazionale³²⁴. Negli altri paesi "interventisti", infatti,

le numerosissime disposizioni inserite all'interno della normativa in tema di bilancio e stabilità (fino agli ultimi interventi ad opera della l. 30 dicembre 2018, n. 145); infine, le numerose discipline regionali, adottate in ambito di ordinamento sportivo conformemente all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

³²² Da un lato, infatti, D.P. Panagiotopoulos, *Sport law in the world*, cit., 68, inserisce l'Italia all'interno della categoria dei paesi "non interventisti", poiché la regolamentazione è attribuita in autonomia alle istituzioni sportive. Dall'altro lato, invece, A.-N. Chaker, *op.cit.*, 69 ss., inserisce il nostro paese all'interno della categoria di paesi "interventisti", alla luce della sottoposizione del Comitato Olimpico alla vigilanza del Ministero dei Beni Culturali e del Turismo. Sembra, tuttavia, aver colto un ipotetico carattere misto o ibrido del nostro sistema J.-L. Chappelet, *op. cit.*, 60 ss., il quale evidenzia che si tratta di una combinazione di autonomia e controllo pubblico, nel quale vi è una peculiare sovrapposizione tra i poteri delle istituzioni sportive ed i poteri dello Stato.

³²³ Si tratta del quadro normativo ed organizzativo disegnato dal d.lgs. n. 242/1999, integrato dallo Statuto del C.O.N.I. e ampiamente descritto nel capitolo secondo, a cui si rinvia.

³²⁴ Questa doppia funzione risulta evidente dalla semplice analisi dell'art. 1 dello Statuto del C.O.N.I., il quale, da un lato, definisce il Comitato quale "Confederazione delle Federazioni sportive nazionali (FSN) e delle Discipline sportive associate (DSA)" e ne subordina l'attività al rispetto della Carta Olimpica; dall'altro lato, invece, rinvia integralmente alla disciplina legislativa

si è sempre creata un'organizzazione pubblica parallela e separata da quella olimpica; in Italia, al contrario, lo Stato si è servito dell'organizzazione olimpica già creata per gestire dal punto di vista pubblico lo sport³²⁵.

È proprio alla luce di questo elemento di ambiguità che il modello italiano sembrerebbe “non interventista”, poiché lo sport è gestito dalle istituzioni sportive. Tuttavia, in realtà, è fortemente e doppiamente “interventista”: in primo luogo, ha una *governance* pubblica governativa nello sport; in secondo luogo, controlla anche l'istituzione sportiva di vertice quale suo ente pubblico.

Il modello italiano, inoltre, si può qualificare come “interventista” anche in relazione agli altri due ambiti presi in considerazione: quello legislativo, poiché il settore è fortemente regolamentato, seppur in assenza di organicità³²⁶; quello giurisdizionale, poiché – nonostante le notevoli limitazioni analizzate nel capitolo precedente, le quali saranno successivamente prese in considerazione – i giudici possono intervenire sugli atti delle istituzioni sportive³²⁷.

statale per la sua organizzazione ed il suo funzionamento e lo qualifica quale “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”.

³²⁵ Si ricorda che l'evoluzione in oggetto è avvenuta in più fasi: il primo fondamentale passaggio è stato la l. n. 426/1942, che ha sottoposto il Comitato al regime fiscale delle amministrazioni pubbliche; il secondo elemento fondamentale è stato la costante interpretazione della giurisprudenza, che lo ha qualificato quale ente pubblico; infine, vi è stata l'esplicita consacrazione legislativa di questa evoluzione, attraverso la l. n. 75/1970 (con particolare riferimento alla tabella allegata) e il d.lgs. n. 242/1999, che ha attribuito espressamente al C.O.N.I. personalità giuridica di diritto pubblico.

³²⁶ Come approfondito, infatti, vi sono leggi specifiche in tema lavoristico, societario, istituzionale, finanziario e di giustizia.

³²⁷ Seppur con il quadro “machiavellico” che è stato descritto nel precedente capitolo, il d.l. n. 220/2003 ha in ogni caso espressamente consentito che il giudice intervenga in relazione alle questioni sportive.

2.5. *Profili conclusivi. L'assenza di una vera e propria categoria "non interventista"*

Dal quadro normativo comparatistico analizzato è possibile raggiungere una prima e generale conclusione in relazione all'intervento degli Stati all'interno del sistema sportivo: tutti i paesi presi in considerazione, infatti, sembrerebbero da ritenere "interventisti".

Tradizionalmente, infatti, per "interventismo" si è intesa esclusivamente la pubblicizzazione della funzione di regolazione e gestione dello sport. Da questo punto di vista, quindi, la dottrina internazionalistica ha sviluppato una bipartizione dei singoli paesi nei due modelli "interventisti" e "non interventisti"³²⁸.

In relazione alla presente ricostruzione, al contrario, si ritiene sia più utile passare da una nozione di "interventismo" in senso stretto ad una di "interventismo" in senso lato, che racchiude non solo l'ambito organizzativo, ma anche quello legislativo e giurisdizionale.

La scelta di passare ad una nozione di "interventismo" in senso lato è rafforzata dalle ricostruzioni in relazione all'ordinamento sportivo italiano: la dottrina, infatti, ha qualificato quale "interventista" anche il comportamento del legislatore e quello del giudice, senza fermarsi al mero aspetto organizzativo³²⁹. Alla luce di ciò, ai fini di una comparazione tra l'Italia e gli altri paesi, è maggiormente opportuno considerare questa nozione secondo il suo significato più ampio e onnicomprensivo.

³²⁸ Si fa riferimento alla bipartizione tra paesi "interventisti" e paesi "non interventisti", in relazione all'approfondimento della quale si rinvia ai precedenti paragrafi.

³²⁹ Dal punto di vista legislativo, infatti, la dottrina – e in particolare S. Landolfi, *L'emersione dell'ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1982, 36 ss. – ha evidenziato come la legge 23 marzo 1981, n. 91, sul professionismo sportivo ha per la prima volta comportato l'emersione dell'ordinamento sportivo, rappresentando un intervento sulla materia sino a quel momento regolata esclusivamente dalle istituzioni sportive. Dal punto di vista giurisdizionale, la prevalente dottrina italiana ha da sempre utilizzato l'espressione "interventismo" facendo riferimento alle sentenze dei giudici in ambito sportivo che sono proliferate a partire dagli anni Settanta.

Da questo punto di vista, la conclusione a cui si perviene sembra netta: non vi è alcun paese “non interventista”. Quelli che tradizionalmente vengono qualificati tali, infatti, lo sono esclusivamente (e neanche del tutto) dal punto di vista organizzativo³³⁰.

Dal punto di vista legislativo, invece, lo sport presenta in ogni paese una disciplina più o meno incisiva: in alcune circostanze esclusivamente dal punto di vista lavoristico ed imprenditoriale; in altre, anche dal punto di vista sociale e disciplinare³³¹.

Dal punto di vista giurisdizionale, non sembra esservi alcuna deroga all’ordinamento generale. Tuttavia, questo ambito ha presentato delle particolarità che vanno oltre alla mera problematica dell’interventismo e, conseguentemente, richiedono un’analisi maggiormente approfondita.

3. La risoluzione delle controversie sportive. Analisi dei modelli di giustizia sportiva stranieri

Arrivati a questo punto della ricostruzione, è possibile passare all’analisi dei modelli di giustizia sportiva dei paesi stranieri. La ricostruzione in tema di interventismo, infatti, ha permesso di accennare al problema legato alla risoluzione delle controversie in ambito sportivo: in tutti i paesi considerati, infatti, si sono sviluppati sistemi di giustizia sportiva in seno alle organizzazioni dello sport (Comitati Olimpici o Federazioni). Il tema che assume rilevanza è, dunque, il

³³⁰ Nei paesi considerati, infatti, si è evidenziato che l’organizzazione sportiva è stata mantenuta in una posizione meramente privatistica e associativa. Tuttavia, l’aspetto monopolistico ha comportato, soprattutto in Inghilterra, l’applicazione di un regime speciale dal punto di vista organizzativo.

³³¹ Come risulta dalla ricostruzione di A.-N. Chaker, *op. cit.*, 7, tutti i paesi, salve poche eccezioni, hanno adottato una legislazione in materia sportiva, a prescindere dal carattere “interventista” o meno, regolamentandone gli aspetti rilevanti dal punto di vista economico e sociale.

seguito: occorre comprendere se gli atti di giustizia di questi organismi sono sindacabili di fronte al giudice dello Stato.

Si premette che il quadro italiano di riferimento – sviluppato nel precedente capitolo – si caratterizza per un sindacato che in parte è limitato: in alcuni settori, infatti, la tutela giurisdizionale è solo per equivalente; in altri, invece, è del tutto assente³³².

L'analisi che segue, dunque, si concentrerà principalmente su due aspetti: in primo luogo, se vi sia una analoga limitazione nei paesi stranieri; in secondo luogo, se vi sia una comune particolarità del settore che giustifica (a prescindere da una formale limitazione) un trattamento speciale.

Come dal punto di vista dell'interventismo, anche da quello del controllo giurisdizionale è possibile adottare una bipartizione dei modelli: quelli pubblicistici e quelli privatistici, ripartiti a seconda della natura dell'attività esercitata dalle Federazioni sportive³³³.

³³² Rinviamo al secondo capitolo per un compiuto approfondimento dell'argomento, si ricorda che – ai sensi del d.l. n. 220/2003 così come costituzionalmente interpretato dalla Corte con le sentenze n. 49/2011 e n. 160/2019 – in ambito tecnico e in parte dell'ambito disciplinare l'ordinamento italiano non riconosce alcuna tutela giurisdizionale; in altra parte dell'ambito disciplinare, invece, riconosce una tutela giurisdizionale mediante un ristoro esclusivamente per equivalente.

³³³ Facendo seguito alla ricostruzione sopra individuata, il criterio di riparto tra i modelli di giurisdizione segue la natura giuridica degli atti delle istituzioni sportive. Nei paesi "interventisti", infatti, poiché l'attività delle Federazioni ha rilevanza pubblicistica, gli atti delle istituzioni sportive sono stati sottoposti al medesimo sindacato dei provvedimenti amministrativi; nei paesi "non interventisti", invece, poiché le Federazioni sono mere associazioni di diritto privato, i loro atti di giustizia si qualificano come arbitrati e, conseguentemente, seguono il regime di tutela tipico dei lodi di diritto privato.

3.1. I modelli pubblicistici. Dalla rilevanza amministrativa degli atti delle istituzioni sportive alla creazione di enti pubblici paralleli

I paesi che hanno deciso di gestire lo sport attraverso la creazione di appositi soggetti pubblici hanno, conseguentemente, adottato un modello di controllo giurisdizionale pubblicistico. La caratteristica generale, che si avrà modo di approfondire, è rappresentata dalla presenza di un preventivo passaggio amministrativo che determina un carattere “condizionato” della giurisdizione.

Il sistema procedurale delineato dai singoli paesi si differenzia in due modelli distinti.

Relativamente al modello adottato dalla Spagna e dalla Grecia, questo si struttura in una triplice fase: in primo luogo, la controversia viene risolta presso le singole Federazioni sportive, le quali adottano un atto che non ha valore amministrativo³³⁴; in un secondo momento, è possibile presentare ricorso avverso questo atto di fronte al *Tribunal Administrativo del Deporte* – quanto alla Spagna – e al Consiglio supremo di risoluzione delle controversie sportive – quanto alla Grecia –, i quali (essendo autorità esecutive e amministrative) prendono la loro decisione emanando un atto amministrativo³³⁵; infine, l’atto amministrativo è pienamente

³³⁴ In Grecia, sulla base di quanto disposto dall’art. 119 l. n. 2725/1999, presso ogni Federazione sono istituiti organi monocratici di giustizia sportiva formati da veri e propri magistrati; in questo primo grado, conseguentemente, l’ordinamento greco garantisce una tutela interna all’ordinamento sportivo ma in ogni caso affidata a soggetti dotati di una particolare professionalità ed indipendenza. In Spagna, invece, la disciplina si rinviene negli artt. 74 ss. della *Ley del deporte* n. 10/1990, i quali attribuiscono una competenza disciplinare e sanzionatoria in capo alle Federazioni sportive, rispetto alla quale, tuttavia, non vi è una competenza interna a gestire eventuali conflitti, che sono immediatamente devoluti all’organo amministrativo appositamente istituito presso il *Consejo Superior del Deporte*.

³³⁵ In Grecia, in particolare, sulla base di quanto disposto dall’art. 124 l. n. 2725/1999, è stato istituito il Consiglio supremo di risoluzione delle controversie sportive, il quale è un organo amministrativo nominato direttamente dal Ministero e che conosce di tutti gli atti delle Federazioni sportive, compresi quelli relativi alla giustizia di primo grado; conseguentemente, il provvedimento che questi adotta ha natura amministrativa e non è disposta alcuna deroga all’ordinario regime pubblicistico. Per quanto riguarda la Spagna, viene in rilievo l’art. art. 84, primo comma, della *Ley del Deporte* n. 10 del 1990: “*El Tribunal Administrativo del Deporte es un órgano de ámbito estatal, adscrito orgánicamente al Consejo Superior de Deportes que, actuando con independencia de éste,*

sindacabile secondo le regole ordinarie dal giudice del contenzioso amministrativo³³⁶.

Questo modello, conseguentemente, si caratterizza per due aspetti interessanti. Anzitutto, viene sempre data alle Federazioni la possibilità di risolvere in proprio la controversia. Inoltre, l'atto di giustizia della Federazioni arriva di fronte al giudice statale non direttamente, bensì attraverso un filtro amministrativo separato rispetto all'organizzazione sportiva "autonomistica": il *Tribunal* e il Consiglio supremo, infatti, sono soggetti dell'organizzazione pubblicistica sportiva direttamente o indirettamente subordinati al potere esecutivo e governativo statale³³⁷.

asume las siguientes funciones: a) Decidir en vía administrativa y en última instancia, las cuestiones disciplinarias deportivas de su competencia, incluidas las señaladas en la Ley Orgánica de Protección de la Salud del Deportista y Lucha contra el Dopaje en la Actividad Deportiva. b) Tramitar y resolver expedientes disciplinarios a instancia del Consejo Superior de Deportes y de su Comisión Directiva, en los supuestos específicos a que se refiere el artículo 76 de la Ley del Deporte”.

³³⁶ Relativamente all'ordinamento giuridico greco in materia sportiva, sulla base dell'approfondimento di D.P. Panagiotopoulos, *Greek sport law*, cit., 222 ss., risulta che l'attuale quadro normativo è frutto di una evoluzione avvenuta ad opera della nuova legge sportiva del 1999, tanto che, allo stato, non è rinvenibile alcuna esclusione della tutela giurisdizionale; l'Autore, infatti, evidenzia che “before the new legislation came into force, the restructuring of sport justice was considered imperative [...]. The main, and the most important, change however, concerns the personnel to hear sporting disputes. Judges of ordinary courts will hear all disputes. It is submitted that this is a credible and objective way of the award of sporting justice”. Alla medesima conclusione si è giunti anche in Spagna, dopo che, durante il fascismo, le istituzioni hanno sofferto il c.d. *complejo de isla*, secondo l'espressione utilizzata per la prima volta da L. M. Cazorla Prieto, *Deporte y Estado*, nel *Mirador literario*, 1979, 25-26, per poi essere ripresa nella monografia a cura di L. M. Cazorla Prieto, A. Palomar Olmeda, J. M. Cagigar, *op. cit.*: il modello di giustizia, con il favore dei vertici fascisti, è rimasto a lungo scollegato dalla tutela giurisdizionale; l'arrivo della democrazia ha, in seguito, comportato l'integrale applicazione dei principi dell'ordinamento generale, anche in tema di giustizia.

³³⁷ Quanto al *Tribunal Superior del Deporte*, infatti, come risulta dagli approfondimenti di I. Jiménez Soto, *Los retos del deporte profesional*, cit., 87 ss., J. Espartero Casado, *Introducción al derecho del deporte*, cit., 278 ss.; E. Gamero Casado, *Las sanciones deportivas*, 439 ss. e A. Palomar Olmeda, J. Rodríguez García, *Derecho del deporte*, cit., 555 ss., è un organo facente parte dell'ente pubblico *Consejo Superior del Deporte*, incardinato all'interno del sistema pubblico amministrativo. Allo stesso modo, il Consiglio supremo di risoluzione delle controversie sportive, come risulta dalla ricostruzione di P. Passaglia, *op. cit.*, 32, è un organo fortemente sottoposto all'influenza del Governo greco, essendo nominato integralmente da esso, ed è sottoposto, quanto alle impugnazioni, al regime di diritto amministrativo.

La Francia ha adottato un modello parzialmente differente. Anche in questo caso possiamo individuare una triplice fase di risoluzione della controversia, ma i tre “gradi” hanno un valore giuridico diverso: in primo luogo, la controversia viene giudicata dalle singole Federazioni, le quali hanno adottato modelli che si rifanno ai principali principi processuali dell’ordinamento generale³³⁸; in secondo luogo, vi è un tentativo di conciliazione obbligatoria organizzato dal *Comité national olympique et sportif français* in forma arbitrale³³⁹; in terzo e ultimo luogo, vi è il procedimento dinnanzi al giudice statale³⁴⁰.

È evidente come la seconda fase non si sostanzia nell’esercizio del potere pubblico amministrativo, poiché si tratta di un mero requisito processuale preventivo che si caratterizza per essere esclusivamente di mediazione e non certo risolutivo della controversia (o preclusivo dell’accesso pieno al giudice)³⁴¹.

³³⁸ Sul tema, in particolare, si faccia riferimento agli approfondimenti di F. Alaphilippe, *op. cit.*; M. Bagneres, *op. cit.*; G. Simon, *op. cit.*; C. Chaussard, *op. cit.*; J.-P. Karaquillo, *op. cit.*; F. Latty, *La lex sportiva*, cit., 463 ss. In particolare, L. Cheve, *op. cit.*, 88, relativamente al rispetto dei principi dell’ordinamento generale da parte delle istituzioni sportive, evidenzia che “*le principe du respect des droits de la défense, érigé par le juge administratif et reconnu par le Conseil constitutionnelle, impose aux autorités administratives de permettre aux personnes contre lesquelles une procédure disciplinaire est engagée de présenter utilement leur défense*”.

³³⁹ Come disposto dall’art. L. 141-4 del *Code du sport*, “*le Comité national olympique et sportif français est chargé d’une mission de conciliation dans les conflits opposant les licenciés, les agents sportifs, les associations et sociétés sportives et les fédérations sportives agréées, à l’exception des conflits mettant en cause des faits de dopage*”.

³⁴⁰ Il sindacato, da parte del giudice amministrativo, degli atti delle Federazioni sportive è stato possibile sulla base della giurisprudenza “interventista” del *Conseil d’Etat, Organisation des compétitions sportives, Analyse de la jurisprudence de 1991 à 1999*, cit. Le teorie seguite dal Consiglio di Stato derivano dalla dottrina francese sul tema – e in particolare G. Simon, *op. cit.* – la quale, sulla base della posizione monopolistica delle istituzioni sportive e sulla natura di servizio pubblico dell’organizzazione delle competizioni, ha teorizzato l’esistenza del pubblico potere in relazione all’attività svolta da questi soggetti. Conseguentemente, oggetto di sindacato sono direttamente gli atti delle federazioni sportive, qualificati come amministrativi.

³⁴¹ Come risulta dalla ricostruzione di L. Cheve, *op. cit.*, 107 ss., il procedimento di fronte al Comitato Olimpico è una procedura di conciliazione obbligatoria che deve essere esperita preventivamente all’esercizio dell’azione giurisdizionale, ma non condiziona in alcun modo il successivo accesso al giudice; in altre parole, si tratta di una procedura conciliativa e non di un arbitrato vero e proprio.

La terza fase (giurisdizionale), inoltre, è bipartita in due possibilità, che determinano un carattere misto pubblico-privato del sistema nel suo complesso: nel caso in cui la controversia abbia ad oggetto i poteri pubblici che vengono esercitati per delega dalle Federazioni, vi sarà la giurisdizione del giudice amministrativo; qualora, invece, riguardi atti di Federazioni non delegatarie, la competenza sarà quella del giudice ordinario³⁴². Si segnala, conseguentemente, che in relazione agli atti non delegati il modello non è pubblicistico, bensì privatistico.

In conclusione, possiamo definire compiutamente i due modelli amministrativistici che si sono considerati. Nel primo caso, l'intervento pubblico si è sostanziato nella creazione di enti pubblici paralleli alle istituzioni sportive e il controllo del giudice avviene sugli atti di questi enti. Nel secondo caso, invece, l'intervento pubblico si è sostanziato nella attribuzione di rilevanza pubblicistica agli atti delle Federazioni stesse e il controllo del giudice amministrativo, conseguentemente, si esplica direttamente sugli atti dalle Federazioni emanati.

Ciò che accomuna questi due sistemi, ad ogni modo, è l'aspetto condizionato della giurisdizione: non è possibile adire direttamente il giudice per la soluzione della controversia sportiva, ma è necessario, preventivamente, permettere che un soggetto pubblico (o le Federazioni delegatarie) eserciti il potere amministrativo. Questo passaggio pubblicistico, si anticipa, altro non è che la "giustizia statale nello sport", poiché è l'esercizio da parte dello Stato della sua potestà amministrativa al fine di garantire la regolarità delle competizioni.

³⁴² Si ricorda, infatti, che, sulla base delle ricostruzioni di M. Bagnères, *op. cit.*, G. Simons, *op. cit.* e J.-M. Duval, *op. ult. cit.*, le Federazioni sono suddivise in *délégués* e *agrés*. In relazione all'esercizio della giustizia, L. Cheve, *op. cit.*, 203 ss., evidenzia che solo per quanto riguarda le prime vi è l'esercizio di un potere pubblico e, conseguentemente, la giurisdizione del giudice amministrativo; per quanto riguarda, invece, le Federazioni esclusivamente riconosciute, ma non delegatarie di pubbliche funzioni, i loro atti hanno natura privatistica ed associativa e, conseguentemente, sono sottoposti al sindacato del giudice ordinario.

3.2. I modelli privatistici. L'arbitrato sportivo e la sua controversa natura obbligatoria

I modelli privatistici sono caratterizzati per l'assenza di qualsiasi preventivo passaggio amministrativo per l'accesso alla giustizia statale; tuttavia, la questione maggiormente problematica è rappresentata dalla costante e universale previsione di clausole arbitrali all'interno degli statuti delle Federazioni sportive³⁴³.

Come accennato in relazione all'analisi dell'organizzazione sportiva nei modelli "non interventisti", questi sono caratterizzati dall'aspetto essenzialmente privato di tutta l'organizzazione sportiva. Conseguentemente, all'interno dello statuto di ciascuna organizzazione vi sono vere e proprie clausole arbitrali che (in linea teorica) sono vincolanti per gli associati³⁴⁴.

Tuttavia, in tutti i paesi si è presentato un analogo problema: ogni associazione assume una posizione di monopolio che impedisce a chi vuole esercitare la pratica sportiva di farlo attraverso strutture alternative³⁴⁵.

³⁴³ Come risulta dalla ricostruzione di D.P. Panagioutopoulos, *Sport law (lex sportiva) in the world*, cit., 115 ss., in tutti i modelli sportivi dei vari paesi sono presenti clausole arbitrali che "impediscono" l'accesso alla giustizia ordinaria. La ragione alla base di questa situazione estesa a livello globale deriva, come evidenzia T.R. Fernández, *op. cit.*, 19, dal fatto che "*el deporte es un ordenamiento jurídico de unas características muy singulares que propician su colisión con el ordenamiento estatal o, para ser más preciso, con el ordenamiento de cada Estado*". Infatti si evidenzia come proprio le organizzazioni sportive internazionali (C.I.O. e varie Federazioni) hanno avuto quale obiettivo quello di escludere la giurisdizione statale attraverso l'imposizione di clausole arbitrali negli statuti delle varie istituzioni sportive nazionali. Ad esempio, l'art. 59 dello Statuto Fifa aggiornato ad agosto 2018 prevede che "*the confederations, member associations and leagues shall agree to recognise CAS as an independent judicial authority and to ensure that their members, affiliated players and officials comply with the decisions passed by CAS. The same obligation shall apply to intermediaries and licensed match agents. 2. Recourse to ordinary courts of law is prohibited unless specifically provided for in the FIFA regulations. Recourse to ordinary courts of law for all types of provisional measures is also prohibited*".

³⁴⁴ Per un'analisi delle suddette clausole all'interno dei paesi "non interventisti" considerati, si rinvia a K. Vieweg, *op. cit.*, 1 ss.; M. Von Buchberger, *op. cit.*, 178 ss.; R. Parrish, A. Pendlebury, *op. cit.*, 347 ss.; K. Foster, *op. cit.*, 178.

³⁴⁵ La problematica relativa a queste clausole arbitrali è ben analizzata da F. Latty, *Lex sportiva*, cit., 536, il quale evidenzia che "*la liberté aux sportifs se limite à une seule alternative: consentir à l'arbitrage ou ne pas concourir*". Il punto è rimarcato anche da J.-M. Duval, *op. ult. cit.*, 123, il quale evidenzia che il movimento olimpico è "*entièrement axée sur la quête d'un monopole qui réduit l'accord des*

Conseguentemente, vi sono stati molteplici tentativi di garantire una maggiore giustizia agli associati.

Un primo livello (tentato) di tutela è avvenuto negli Stati Uniti e nel Regno Unito: si è cercato di estendere a questi enti la disciplina che si applica ai soggetti “pubblici”, ovvero sia in posizione di monopolio legale. Nel Regno Unito, in particolare, vi sono stati molteplici ricorsi volti a garantire il *judicial review* sui lodi arbitrali delle Federazioni; negli Stati Uniti, si è cercato di qualificare come *statul action* l’attività delle istituzioni sportive. Tuttavia, entrambi questi tentativi non sono andati a buon fine e, conseguentemente, non vi sono casi di applicazione della disciplina pubblicistica nei paesi considerati³⁴⁶.

volontaires à une simple faculté d’adhésion”. Si tratta, quindi, di una costante problematica, in ambito sportivo, relativa al carattere obbligatorio dell’arbitrato, derivante dall’assenza della facoltà di scelta qualora si voglia esercitare l’attività sportiva. Il tema dell’aspetto monopolistico dell’organizzazione sportiva, a ben vedere, è ben noto anche alla dottrina e alla giurisprudenza italiana. Sul tema, infatti, il primo ad aver analizzato la questione è stato G. Rossi, *Enti pubblici associativi*, Napoli, 1979, 79 ss.; successivamente, a seguito dell’evoluzione legislativa e giurisprudenziale, F. Goisis, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, Milano, 2007 ha ritenuto che la situazione si sia evoluta in un vero e proprio monopolio di diritto stante le previsioni legislative che impediscono, quanto meno a livello professionale, lo svolgimento di competizioni parallele a quelle riconosciute dall’ombrello istituzionale olimpico. In linea con l’obbligatorietà dell’arbitrato, inoltre, si è mossa anche la giurisprudenza nazionale e, in particolare, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 2 luglio 2004, n. 5025, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 990 ss.

³⁴⁶ Il tentativo di applicazione del meccanismo del *judicial review* nel Regno Unito è ben analizzato da K. Foster, *op. cit.*, 171 ss. relativamente al caso *Aga Khan* del 1993: la nozione in oggetto attiene ad un particolare controllo giurisdizionale che è azionabile nei confronti dei *public bodies*, al fine di conformare la loro attività all’interesse pubblico; tuttavia, il giudice inglese ha ritenuto, relativamente alle organizzazioni sportive, che, pur essendo molto rilevante il potere dalle stesse esercitato, non si tratta di un potere pubblico ma esclusivamente privato o contrattuale; conseguentemente, è tutelabile attraverso le azioni private (quale la *restriction of trade*) ma non attraverso le azioni pubblicistiche. Un istituto analogo, ma nell’ambito dell’ordinamento giuridico statunitense, è quello della *statul action*, intendendosi l’estensione della disciplina pubblicistica anche alle organizzazioni private, purché queste esercitino funzioni che altrimenti sarebbero attribuite ad agenzie governative. Come analizzato (in ottica comparatistica con il sistema tedesco) da M. Von Buchberger, *op. cit.*, 229 ss., nel caso *Jackson v. Metropolitan Edison CO.* del 1974 ci si è interrogati in ordine all’applicabilità di questo istituto alle Federazioni sportive, arrivando, tuttavia, anche in questo caso ad una conclusione negativa, poiché viene riconosciuto un monopolio di fatto ma, anche in questo caso, esclusivamente privatistico e non ricollegabile all’esercizio di funzioni pubbliche.

Un secondo livello di tutela, andato a buon fine in Germania, è rappresentato dalla sindacabilità del contenuto delle decisioni dei lodi arbitrali. In particolare, i giudici – sulla base dell’obbligatorietà dell’adesione all’arbitrato – hanno ritenuto che dovessero essere in ogni caso garantiti i diritti fondamentali dell’ordinamento. In particolare, l’applicazione del principio del contraddittorio ha permesso un pieno sindacato delle controversie e, conseguentemente, una piena tutela giurisdizionale alternativa a quella dell’arbitrato³⁴⁷.

Nei paesi di *common law*, invece, non si è arrivati ad una soluzione così netta, ma è stato progressivamente ammesso un sindacato quasi pieno in ordine ai lodi arbitrali, il quale si ferma solo di fronte ad un’effettiva disposizione nell’ambito delle materie disponibili³⁴⁸.

L’unico limite comune a tutti i modelli privatistici di intervento del giudice è rappresentato dalla c.d. regola puramente sportiva, che consiste nella disciplina degli aspetti relativi allo svolgimento del gioco: la sua legittimità non può essere oggetto di sindacato giurisdizionale³⁴⁹. Tuttavia, la ragione che sta alla base di

³⁴⁷ Queste conclusioni, ben descritte da H. Hilpert, *op. cit.*, 29 ss. sono frutto dell’applicazione dell’*Ein-Platz-Prinzip* (principio di un posto) all’organizzazione sportiva: in particolare, l’Autore evidenzia che, sulla base della posizione contrattualmente monopolistica delle istituzioni sportive, i giudici tedeschi sono intervenuti numerosissime volte in relazione agli arbitrati. Da un lato, infatti, si è ritenuto legittimo un arbitrato obbligatorio; dall’altro lato, tuttavia, si è ritenuto necessario che il sindacato dei giudici tedeschi sul lodo fosse funzionale ad assicurare tutti i principi fondamentali dell’ordinamento e, *in primis*, quello del contraddittorio e dell’effettiva valutazione dei fatti oggetto della controversia. Assume un notevole interesse anche il caso analizzato da K. Vieweg, *op. cit.*, 20 ss., “*RKB Solidarität*” di fronte alla Corte Federale di Giustizia Tedesca del 1975: il giudice, infatti, ha ammesso la presenza di due Federazioni ciclistiche ufficiali e riconosciute a livello nazionale, poiché ha ritenuto che l’*Ein-Platz-Prinzip* debba conformarsi all’ordinamento nazionale, poiché “*sometimes, the right of admission is understood to be an aspect of the principle of equal treatment and an offshoot of customary law*”.

³⁴⁸ Il problema è ben analizzato da R. Parrish, A. Pendlebury, *op. cit.*, 347 ss.; K. Foster, *op. cit.*, 178, i quali mettono in luce che l’aspetto obbligatorio dell’arbitrato pone dei seri problemi in ordine alla sua legittimità, anche se si è arrivati ad un sindacato più limitato rispetto al caso dei paesi tedeschi: da un lato, è stata riconosciuta la possibilità di sindacare il rispetto delle regole che le stesse organizzazioni sportive hanno posto, quali disposizioni contrattuali vincolanti per le parti; dall’altro lato, invece, non è stata riconosciuta l’illegittimità dell’arbitrato in sé in quanto imposto da una parte in posizione di monopolio.

³⁴⁹ L’unica situazione in cui si è arrivati sino a sindacare anche la regola puramente sportiva è rappresentata dal caso *Martin v. PGA Tour INC.*, (00-24) 532 U.S. 661 (2001), in *Justice.gov*. I fatti

questa conclusione è rappresentata dalla natura pattizia e convenzionale di questa regola, accettata liberamente dai partecipanti. Conseguentemente, è stata ammessa la tutela giurisdizionale, in generale, in ordine al rispetto della medesima regola da parte di tutte le istituzioni sportive (quale rispetto di qualsiasi clausola contrattuale privatistica)³⁵⁰.

In conclusione, anche in questo caso ci troviamo di fronte a modelli di tutela giurisdizionale “condizionati”; la differenza rispetto ai modelli pubblicistici è che il passaggio preventivo è quello arbitrale e non amministrativo o pubblicistico.

3.3. Il quadro della sindacabilità degli atti di giustizia sportiva. L'assenza di qualsiasi limitazione espressa e la conseguente unicità del modello italiano

Alla luce delle ricostruzioni sin qui considerate, è possibile raggiungere alcune considerazioni conclusive in ordine al modello generalmente adottato per la risoluzione delle controversie sportive e, conseguentemente, comparare le varie soluzioni adottate a quella italiana.

relativi a questa fattispecie riguardavano un golfista affetto da una disabilità che gli permetteva di giocare ma non di camminare; conseguentemente, aveva sempre giocato a golf utilizzando il *cart*. In un torneo professionistico organizzato dal PGA, otteneva la qualificazione alle fasi finali, nelle quali, tuttavia, non era consentito l'utilizzo del *cart*. Portato il caso di fronte alla Corte Suprema degli Stati Uniti, il giudice ha statuito che anche in relazione alle regole sportive si applicano i principi dell'ordinamento generale. Nel caso in oggetto, si è ritenuto che lo svolgimento a piedi della competizione non era razionalmente bilanciato con il diritto alle pari opportunità, alla luce del seguente ragionamento: se è possibile svolgere le qualificazioni con l'uso del *cart*, allora lo svolgimento a piedi non è una caratteristica essenziale dello sport; conseguentemente, deve essere consentita una deroga a questa regola che sia funzionale al bilanciamento del diritto alle pari opportunità.

³⁵⁰ Come risulta dalle cause *Cabana v. Holstein-Frisian Association of America*, 118 N.Y.S. 277, del 1920; *Branban v. Benevolent & Pr. Order of Elks*, 427 S.W. 2nd 572, del 1974; *Thorman v. International Alliance*, 320 P. 2nd 494 (499) del 1958, in generale nel diritto anglosassone si garantisce una priorità alle regole auto-imposte dalle associazioni private, ma viene sempre fatto salvo il sindacato in ordine al rispetto da parte degli associati delle regole stesse.

In generale, si è visto che la caratteristica che accomuna tutti i sistemi di giustizia sportiva è rappresentata dalla presenza di un passaggio preventivo all'accesso al giudice: nei modelli pubblicistici, si tratta di un vero e proprio procedimento amministrativo; nei modelli privatistici, si tratta dell'esperimento di un procedimento arbitrale³⁵¹.

Una seconda conclusione comune cui si può giungere è che in tutti i paesi considerati è assente una normativa di rango legislativo che in qualche modo differenzia la tutela giurisdizionale in ambito sportivo rispetto a quella riconosciuti degli altri ambiti dell'ordinamento giuridico: una volta qualificato l'atto nei confronti del quale occorre chiedere giustizia, i poteri del giudice sono sempre i medesimi rispetto a quelli riconosciuti nelle altre cause dell'ordinamento preso in considerazione³⁵². Inoltre, abbiamo visto che a volte – a causa dell'obbligatorietà dell'affiliazione all'istituzione sportiva di riferimento – i poteri del giudice sono addirittura maggiori rispetto a quelli che l'ordinamento generalmente riconosce³⁵³.

Una terza conclusione che si può raggiungere è quella relativa alla “giustizia statale nello sport”: questa funzione è presente solo nei modelli pubblicistici e quasi del tutto assente in quelli privatistici. Solo qualora lo Stato abbia inteso elevare a livello pubblicistico la struttura e l'interesse del fenomeno sportivo, è emersa,

³⁵¹ Come risulta dalle analisi svolte nei paragrafi precedenti, infatti, in relazione ai modelli pubblicistici lo Stato garantisce un sistema di tutela amministrativa preventiva all'accesso alla tutela giurisdizionale; in relazione ai modelli privatistici, invece, questo passaggio preventivo è imposto dalle istituzioni sportive stesse attraverso le clausole arbitrali, salvo il successivo (anche se limitato) intervento del giudice.

³⁵² Nei modelli pubblicistici, infatti, qualificandosi quale provvedimento amministrativo l'atto finale del sistema di giustizia, i poteri riconosciuti al giudice sono i medesimi che questi ha nei confronti di qualsiasi atto della pubblica amministrazione. Nei modelli privatistici, invece, qualificandosi quale lodo arbitrale l'atto decisionale, i poteri del giudice sono i medesimi che ha nei confronti di qualsiasi lodo (salva l'estensione del sindacato in relazione alla particolarità derivante dal carattere obbligatorio dell'arbitrato).

³⁵³ In particolare, infatti, nell'ordinamento tedesco, così come analizzato da H. Hilpert, *op. cit.*, 29 ss. e K. Vieweg, *op. cit.*, 20 ss., l'*Ein-Platz-Prinzip* ha determinato l'estensione del sindacato del giudice statale in ordine ai lodi sportivi, permettendo una piena analisi dei fatti e garantendo un contraddittorio completo tra le parti.

conseguentemente, un'attività di natura amministrativa volta a garantire la tutela degli interessi collettivi individuati³⁵⁴.

Confrontando questi elementi presenti nel modello italiano, possiamo osservare la presenza di notevoli differenze rispetto agli altri modelli considerati.

In primo luogo, in Italia non sempre è presente questo passaggio preventivo che “condiziona” l'accesso alla giustizia: nelle materie relative all'ammissione o esclusione dalle competizioni professionistiche, infatti, si può adire direttamente il giudice a fronte dell'atto federale³⁵⁵.

In secondo luogo, esclusivamente nel modello italiano è il Comitato Olimpico che si occupa di esercitare il potere amministrativo preliminarmente all'accesso al giudice amministrativo: si tratta di una combinazione tra modello francese (in cui sono gli atti delle Federazioni ad essere amministrativi) e spagnolo o greco (dove, però, l'ente amministrativo separato dalle Federazioni è distinto dal Comitato Olimpico).

In terzo luogo, e principalmente, solo in Italia vi è una limitazione dei poteri del giudice: il d.l. n. 220/2003, convertito con l. n. 280/2003 – così come interpretato dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 49/2011 e n. 160/2019 – impedisce la piena tutela, secondo il diritto amministrativo, dei privati nei confronti delle istituzioni sportive³⁵⁶.

³⁵⁴ In particolare, spesso nei paesi “interventisti” in senso stretto l'esigenza di individuare un potere amministrativo a tutela delle posizioni dei soggetti che fanno parte del mondo sportivo discende direttamente dalla Costituzione. Ad esempio, in Spagna, lo sport è preso espressamente in considerazione dall'art. 43 della Costituzione che, al terzo comma, stabilisce che “*los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio*”.

³⁵⁵ Come analizzato nel precedente capitolo infatti, la modifica apportata dall'art. 1, comma 647, l. n. 145/2018, il quale ha modificato l'art. 3, comma 1, d.l. n. 220/2003 (convertito con l. n. 280/2003) – in relazione al quale in dottrina, è intervenuto F. Orso, *Lo sport alla ricerca di un giudice. Considerazioni sui rapporti tra ordinamento generale e ordinamento sportivo a partire dal d.l. 5 ottobre 2018, n. 115*, in *Oss. sulle fonti*, 2019 – ha determinato la creazione di una fattispecie nella quale (salva la creazione di un preventivo ricorso molto limitato nel tempo) la tutela è diretta di fronte al giudice statale, senza alcun filtro da parte dell'ordinamento sportivo.

³⁵⁶ Rinviando sempre all'analisi più approfondita di cui al precedente capitolo, si ricorda che nell'ordinamento italiano, sulla base del d.l. n. 227/2003 così come costituzionalmente orientato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 49/2011 e n. 160/2019, vi sono ambiti in cui

Non vi è alcuna limitazione espressa negli altri paesi in ordine ai poteri esercitabili dal giudice. Solo in un caso, nell'ordinamento giuridico greco, era stata inserita una vera e propria disposizione legislativa volta a limitare l'accesso alla tutela giurisdizionale – analoga, quindi, al d.l. n. 220/2003 italiano – senza, tuttavia, durare a lungo: l'autorità giurisdizionale greca, infatti (a differenza della nostra) non ha consentito la permanenza nell'ordinamento di un siffatto limite, giudicandolo radicalmente contrario all'impianto costituzionale³⁵⁷.

4. La lex sportiva e l'autonomia delle istituzioni di gestione delle competizioni alla prova degli ordinamenti nazionali: le comuni difficoltà di individuare un modello di bilanciamento equilibrato

Alla luce delle conclusioni sin qui raggiunte, è possibile tracciare un profilo generale in ordine all'intervento giurisdizionale all'interno del mondo dello sport – e al conseguente esercizio della giustizia – individuando le comuni problematiche. Ritornano, da questo punto di vista, ad essere estremamente rilevanti i concetti di *lex sportiva* e di autonomia delle istituzioni di gestione delle competizioni.

Relativamente alla *lex sportiva*, infatti, si è avuto modo di evidenziare che in dottrina vi è un dibattito in ordine alla sua giuridicità o meno³⁵⁸. L'analisi degli

è preclusa *ex lege* qualsiasi tutela giurisdizionale ed ambiti in cui è ammessa ma esclusivamente per equivalente.

³⁵⁷ Si fa riferimento al caso relativo alla già citata controversia tra la F.I.F.A. e lo Stato greco, a seguito della quale – stante l'esclusione dalle competizioni internazionali delle organizzazioni sportive greche – il Parlamento greco era stato costretto a modificare la l. n. 2725/1999 mediante la l. n. 3479/2006, disponendo un regime speciale in relazione alla Federazione calcistica greca; sulla base dei suoi nuovi poteri, l'istituzione nazionale del calcio aveva modificato il suo Statuto, precludendo l'accesso al giudice. Tuttavia, come risulta dalla ricostruzione ad opera di P. Passaglia, *op. cit.*, 33, soli due anni dopo, le autorità giurisdizionali greche hanno imposto la modifica di quello statuto al fine di allinearlo agli standard costituzionali di cui agli artt. 8 e 20 (relativi ai principi di accesso al giudice).

³⁵⁸ Come analizzato in principio del capitolo, infatti, nella dottrina internazionalistica si contrappongono le posizioni di E. Grayson, *Sport and the law*, cit.; S. Gardiner (a cura di), *op. cit.*;

ordinamenti nazionali, tuttavia, sembra portare ad una conclusione netta: in nessuno dei paesi considerati è, ad oggi, considerata giuridicamente irrilevante la disciplina del fenomeno sportivo. In alcuni casi, infatti, essa assume un vero e proprio rilievo pubblicistico; in altri, invece, ha un mero rilievo privatistico contrattuale. Pertanto, ad oggi, la tesi che ne afferma l'assenza di giuridicità può essere considerata recessiva³⁵⁹.

Relativamente all'autonomia delle istituzioni, invece, la situazione è molto più controversa e sembrerebbe essere, di fatto, il principale problema del settore. Le istituzioni sportive, infatti, tutt'ora si auto-definiscono e vogliono essere autonome e separate al fine di preservare l'integrità dei propri ideali sportivi contro le possibili ingerenze economiche e politiche³⁶⁰. Gli "interventismi" sin qui considerati si sono dovuti scontrare con questa volontà delle associazioni sportive e sono andati incontro a notevoli limiti fattuali: in prima approssimazione (essendo

Parrish, *op. cit.*, 6 ss.; T. Davis, *op. cit.*, 211 ss. – i quali sostengono l'assenza di giuridicità della *lex sportiva* – a quelle di R.C.R. Siekman, J. Soek, *op. ult. cit.*; D.P. Panagiotopoulos, *Sport Law. Lex sportiva*, cit.; A. Duval, *op. ult. cit.*; J.A.R. Nafziger, *op. ult. cit.*; J.A.R. Nafziger, T.B. Stoel (a cura di), *op. cit.*; K. Vieweg, *op. cit.* – i quali, al contrario, ritengono che l'insieme delle regole sportive abbia una rilevanza giuridica analoga alla *lex mercatoria*.

³⁵⁹ Si ricorda, nuovamente, che la questione in oggetto è assimilabile a quella che la dottrina italiana definisce quale "irrilevanza" dell'ordinamento sportivo, sulla base della tesi pluralistica di Santi Romano. Anche nel nostro paese, dal punto di vista dottrinale, questa teoria è recessiva, poiché la maggior parte degli Autori ritiene che non possa esistere un ambito sportivo del tutto irrilevante.

³⁶⁰ Risulta emblematica, da questo punto di vista, la già citata Regola n. 31 della vigente Carta Olimpica, la quale impone ai Comitati Olimpici di resistere alle ingerenze di tipo politico, religioso od economico. Come risulta dall'ampio approfondimento sul tema da parte di J.-L. Chappelet, *op. cit.*, 11 ss., il rispetto dell'autonomia del sistema istituzionale sportivo è uno degli argomenti maggiormente discussi in ambito europeo, visto che l'UE, specialmente con il Trattato di Lisbona, ha assunto in proprio il compito di regolamentare parte dell'ambito sportivo. In particolare, il punto sull'autonomia dell'ordinamento sportivo in ambito europeo è stato fatto attraverso il report ad opera dell'E.O.S.E. (*European Observatoire of Sport and Employment*), *Vocasport. Vocational education and training in the field of sport in European Union: situation, trends and outlook*, commissionato dall'*European Commission, D.G. Education and Culture*, 2004, in *Oese.org*. L'attivismo europeo in tema sportivo è, a ben vedere, molto ampio, dal punto di vista istituzionale e giurisprudenziale; sarà, tuttavia, analizzato nel capitolo seguente, costituendo una delle chiavi di lettura maggiormente rilevanti al fine di costruire una prospettiva futura di *governance* ottimale del settore.

il tema oggetto di approfondimento nei successivi capitoli) possiamo dire che le istituzioni sportive occupano, di fatto, una posizione dominante quasi monopolistica che impedisce agli Stati di regolamentare il settore³⁶¹. Conseguentemente, l'azione statale – pubblica o privata che sia – si è dovuta variamente misurare con questa situazione di fatto.

In questo quadro si inserisce la “giustizia statale nello sport”, la quale altro non è che uno di questi “interventismi” funzionale a controllare, attraverso il diritto pubblico, la giustizia esercitata dalle istituzioni sportive in autonomia, affinché si conformi all'interesse generale e collettivo³⁶².

Tuttavia, allo stato attuale, si può osservare che i modelli creati dai vari paesi non sono del tutto risolutivi e non riescono a bilanciare appieno le esigenze di tutela con le esigenze di autonomia dello sport. L'obiettivo auspicato nella ricostruzione dei seguenti capitoli, quindi, è l'individuazione di un nuovo modello di intervento pubblico che sia in grado di realizzare appieno questo bilanciamento.

³⁶¹ Si noti, in ogni caso, che questo impedimento riguarda l'aspetto istituzionale ed organizzativo, che sembrerebbe debba necessariamente sfociare in un monopolio, nonostante parte della dottrina italiana, e in particolare R. Carmina, *Il tramonto del sistema sportivo monopolistico*, in *Riv. ita. dir. pubb. com.*, 2016, III-IV, 773 ss., abbia sostenuto la necessità di superare l'assetto piramidale monopolista attualmente vigente.

³⁶² Si rinvia alla ricostruzione del primo capitolo al fine di individuare gli elementi essenziali che vanno a costituire la “giustizia statale nello sport”.

IV – Servizi pubblici, concessioni e mercato. Le evoluzioni del concetto di servizio pubblico e la loro rilevanza per il settore sportivo

1. Le evoluzioni recenti in ambito di servizio pubblico quale spunto riflessivo per l'individuazione di un nuovo modello di gestione del settore sportivo

Riprendendo l'analisi sin qui effettuata, è emerso che, al fine di individuare un nuovo modello di intervento pubblico in ambito sportivo, occorre pervenire ad un bilanciamento di due peculiari esigenze: da un lato, è necessario un sistema che – a differenza di quello attuale³⁶³ – realizzi una tutela piena ed effettiva delle posizioni giuridiche dei soggetti che fanno parte del sistema sportivo; dall'altro lato, il perseguimento di questo obiettivo deve tenere in considerazione le esigenze autonomistiche del settore (le quali hanno sin ora portato ad una limitazione della tutela giurisdizionale).

A tal proposito, si ritiene opportuna una premessa riflessiva: il sistema italiano legato al settore sportivo – seppur oggetto di costante aggiornamento e miglioramento in tempi recenti³⁶⁴ – di fatto risulta ancorato alle concezioni e

³⁶³ Si ricorda nuovamente, infatti, che sulla base del d.l. n. 220/2003, convertito con legge n. 280/2003, così come interpretato dalla Corte costituzionale nel 2011 e nel 2019, vi sono ambiti in cui le istituzioni sportive emanano decisioni amministrative che non sono in alcun modo impugnabili di fronte al giudice amministrativo.

³⁶⁴ In particolare, è stata accolta con favore da parte della dottrina la scelta, da parte del C.O.N.I., di dare una regolamentazione unitaria alla giustizia esercitata dalle istituzioni sportive a mezzo dell'emanazione del Codice di Giustizia sportiva, con delibera 15 luglio 2014, n. 1518, successivamente integrato dai “Principi fondamentali degli Statuti delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate”, emanato da ultimo con deliberazione del Consiglio Nazionale n. 1613 del 4 settembre 2018. In particolare, sul tema di vedano L. Ferrara, F. Orso, *Il codice di giustizia del Coni tra omogeneizzazione procedurale e autonomia federale*, in *Riv. dir. sport.*, 2015, 1 ss.; M. Sanino, *Giustizia sportiva*, Milano, 2016; F. Cardarelli, *Il nuovo sistema della giustizia sportiva*, in

ricostruzioni giuridiche che precedono gli anni Novanta del secolo scorso. L'attuale modello, infatti, è ancora pienamente conforme alle ricostruzioni teoriche del secolo scorso.

La prima caratteristica che evidenzia questo aspetto è rappresentata dal legame con la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici: il criterio della rilevanza della materia, infatti – strettamente connesso alle ricostruzioni del Luiso sul tema³⁶⁵ – tutt'ora determina i profili di accesso al giudice³⁶⁶.

La seconda caratteristica che rende questo legame tutt'ora persistente riguarda il rapporto tra C.O.N.I. e Federazioni sportive: le seconde, infatti, sono soggetti privati delegatari delle pubbliche funzioni del primo. Questa soluzione, apparentemente recepita dallo stesso legislatore³⁶⁷, risale ad una giurisprudenza della Corte di Cassazione sul tema, consacrata in due sentenze del 1986³⁶⁸.

Libro dell'anno del diritto, 2015, ed. online; B. Agostinis, M. Vigna, *Il nuovo codice di giustizia sportiva: una vera rivoluzione per lo sport italiano*, in *Giustiziasportiva.it*, 2014, II, 77 ss.

³⁶⁵ Riprendendo brevemente quanto analizzato nei capitoli precedenti, risale all'opera del F.P. Luiso, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, infatti, la partizione della giustizia sportiva in materie differenziate per natura, tutela e modalità di accesso al giudice. Nello specifico, l'Autore aveva individuato l'ambito disciplinare e tecnico, di natura associativa subordinato ad una piena tutela giurisdizionale; quello economico, di natura arbitrale e in quanto tale legittimamente compromesso in arbitrato; quello amministrativo, meramente interno alla singola Federazione. Ad oggi i parametri utilizzati dal d.l. n. 220/2003 sono cambiati, anche se le differenze sono minime: sono sopravvissuti il settore tecnico, disciplinare ed economico; è venuto meno quello amministrativo; è nato un nuovo settore identificato nell'accesso ed esclusione dalle competizioni. Tuttavia, nonostante questi cambiamenti, l'idea di base rimane la stessa, ovvero un sistema di tutela differenziato per la materia.

³⁶⁶ Cfr. d.l. n. 220/2003, convertito con l. n. 280/2003.

³⁶⁷ L'art. 15, primo comma, d.lgs. n. 242/1999, infatti, attribuisce "valenza pubblicistica" all'attività che le Federazioni sportive compiono per conto del C.O.N.I. Tuttavia, questa formulazione linguistica non dà luogo ad un'interpretazione univoca in relazione alla delega di funzioni amministrative dal C.O.N.I. alle Federazioni: come evidenziato in dottrina da L. Ferrara, *Federazione italiana pallavolo e palleggi di giurisdizione: l'autonomia dell'ordinamento sportivo fa da spettatore?*, in *Foro amm. CdS*, 2004, 95 ss., infatti, ben possono esistere attività private sottoposte ad un controllo pubblicistico che, tuttavia, mantengano una natura prettamente privatistica; alla luce di ciò, l'espressione utilizzata dal legislatore non conduce affatto a risultati univoci.

³⁶⁸ Cfr. Corte di Cassazione, sentenze 9 maggio 1986, n. 3091 e 3092, in *Foro it.*, 1986, I, 1251 ss.

Da quando sono state teorizzate queste elaborazioni, tuttavia, il diritto è notevolmente cambiato, con particolare riferimento – come noto – a quello amministrativo.

In primo luogo, e in generale, è cambiato l'intero settore amministrativistico, il quale – come si avrà modo di approfondire – ha assunto connotati completamente differenti rispetto a quelli antecedenti il 1990³⁶⁹.

In secondo luogo, e con particolare riguardo all'aspetto della regolazione del mercato e dei servizi pubblici, si è sviluppato un vero e proprio diritto amministrativo dell'economia, funzionale a regolamentare la presenza dello Stato all'interno del sistema economico secondo canoni completamente differenti³⁷⁰.

Alla luce di ciò, occorre chiedersi se questo modello di gestione dello sport e della giustizia sportiva, ricostruito attraverso elaborazioni risalenti ad un periodo storico ormai superato, sia tutt'ora adeguato non solo dal punto di vista del mutato scenario sportivo (improntato sempre più ad interessi economici), ma anche dal punto di vista dell'attuale quadro legislativo.

³⁶⁹ Accennando brevemente ad un tema sconfinato, si ricorda che il diritto amministrativo italiano è stato completamente riformato e mutato nella sua stessa essenza dall'emanazione della l. 7 agosto 1990, n. 241, recante "Nuove norme sul procedimento amministrativo". In particolare, come risulta, *ad multis*, dalla ricostruzione di M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019, 241 ss., si tratta di una normativa che ha comportato molteplici evoluzioni in ambito amministrativo: in primo luogo, si è aperto alla partecipazione e collaborazione dei privati in relazione al procedimento ed al provvedimento amministrativo; in secondo luogo, viene superato il principio del segreto d'ufficio in favore della trasparenza amministrativa; in terzo luogo, viene introdotta la figura del responsabile del procedimento, la quale attribuisce un interlocutore certo al privato destinatario.

³⁷⁰ L'attuale quadro dell'intervento pubblico nell'economia risulta ben descritto, tra gli altri, da M. Cafagno, F. Manganaro, *Unificazione amministrativa e intervento pubblico nell'economia*, in Id., *L'intervento pubblico nell'economia*, V, Firenze, 2016, 15 ss.: "Nella storia delle istituzioni, diritto ed economia hanno sempre intrecciato i loro reciproci rapporti, con influenza vicendevole. L'ipotesi di fondo, che caratterizza lo sviluppo storico, è che l'economia ha regole proprie che il diritto può solo in qualche modo influenzare, quanto meno perché senza diritto non c'è mercato, tanto che finanche le liberalizzazioni hanno bisogno di misure pubbliche asimmetriche, al fine, per esempio, di limitare l'influenza sul mercato delle imprese ex monopolistiche [...]. Perciò, è oggetto di discussione più che la necessità, la qualità e la misura di un possibile intervento dei soggetti pubblici nel mercato, anche per le influenze ideologiche che caratterizzano la riflessione sul punto".

Il presente capitolo, conseguentemente, si pone quale obiettivo, in primo luogo, l'approfondimento degli istituti di diritto amministrativo che assumono maggiore rilevanza per il tema oggetto di studio – servizio pubblico, natura economica e affidamento al privato a mezzo di concessione –; in secondo luogo, si valuterà se la gestione del settore sportivo sia riconducibile all'interno dei suddetti istituti.

2. La nozione moderna di servizio pubblico e le spinte del diritto europeo verso un'apertura alla tutela della concorrenza

Il diritto amministrativo, negli ultimi trent'anni, ha subito evoluzioni che ne hanno comportato l'assunzione di connotati completamente diversi a quelli che aveva prima degli anni Novanta. La valorizzazione della posizione giuridica del privato, infatti, ha comportato una serie di innovazioni volte a porre al centro dell'attenzione della legge il cittadino³⁷¹: in primo luogo, dal punto di vista procedurale e partecipativo, attraverso le prerogative attribuite dalla già citata legge n. 241/1990³⁷²; in secondo luogo, dal punto di vista sostanziale, la giurisprudenza

³⁷¹ Il quadro evolutivo del diritto amministrativo degli ultimi decenni si è occupato di porre al centro dell'attenzione proprio il cittadino, a discapito di una impostazione incentrata esclusivamente sullo Stato, sul suo potere e sull'interesse pubblico connesso al suo esercizio. Relativamente a questa evoluzione, e in particolare alla libertà che acquisisce il cittadino porso al centro del diritto pubblico, sia consentito un riferimento a F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino*, in Id., *Scritti giuridici*, Milano, 2006, 960: “Una tale libertà attiva è stata finora la connotazione fondamentale del diritto privato: essa manca come piena connotazione del diritto pubblico. Quando, invece, si potrà raggiungere un così fatto ampliamento della libertà degli individui tale che possa esplicarsi oltre che nel campo del libero commercio individuale anche nel campo dell'esercizio totale dei poteri derivanti dai diritti pubblici soggettivi, seppur resterà una distinzione di campo tra diritto privato e diritto pubblico, tuttavia i due saranno ugualmente manifestazioni della personalità intera, e interamente riconosciuta, degli individui”.

³⁷² La centralità delle prerogative attribuite al cittadino in relazione alla l. n. 241/1990 emerge, soprattutto, dalla volontà di individuare con certezza il suo interlocutore fisico. Si fa riferimento al responsabile del procedimento, per una ricostruzione completa del quale si veda M. Renna, *Il responsabile del procedimento a (quasi) dieci anni dall'entrata in vigore della legge n. 241*, in *Riv. trim. dir. amm.*, 2000, 540, il quale evidenzia che “all'istituto del responsabile va [...] ascritto

della Corte di Cassazione ha confermato una innovazione del concetto di interesse legittimo, inteso in senso sostanziale quale posizione giuridica attributiva (seppur in via mediata) di un bene della vita³⁷³.

Questo cambiamento ha riguardato il diritto amministrativo nella sua interezza. Tuttavia, una evoluzione non dissimile si è avuta in un ramo del diritto amministrativo più specifico, ovverosia quello dei servizi pubblici³⁷⁴.

In particolare, in questo tema il cittadino è stato valorizzato soprattutto attraverso la normativa comunitaria, la quale ha preso in considerazione il privato sotto un duplice punto di vista³⁷⁵.

In primo luogo, oggetto di valorizzazione è il privato in quanto destinatario del servizio: come risulta dal “Libro bianco sui servizi di interesse generale” del 12 maggio 2004, infatti, l’Unione Europea ha riconosciuto i servizi pubblici quale

l’indiscutibile merito di avere trainato sino al momento attuale le epocali riforme amministrative di fine secolo, tracciando, quasi dieci anni or sono, i primi lineamenti di quel ‘nuovo volto’ della pubblica amministrazione del quale tutti i cittadini, al pari degli stessi pubblici amministratori, possono e debbono confidare di apprezzare in breve tempo e con rinnovata familiarità almeno i tratti più marcati”.

³⁷³ Si fa riferimento alla nota sentenza della Corte di Cassazione, 22 luglio 1999, n. 500, che ha riconosciuto la risarcibilità del danno da lesione di interesse legittimo. La Corte è pervenuta a questa conclusione attraverso la conferma delle conclusioni della dottrina pregressa, la quale aveva ritenuto che l’interesse legittimo fosse una posizione di diritto sostanziale che attribuisce, seppur in via mediata, un bene della vita; in particolare, *ad multis*, si faccia riferimento a M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1983, 127 ss.

³⁷⁴ Rinviando ai capitoli successivi per l’approfondimento generale del tema, si riporta sin d’ora una interessante definizione, che tenga in considerazione lo stretto legame di questa nozione con le risultanze delle scienze economiche, fornita da F. Benvenuti, *Disegno dell’amministrazione italiana*, Padova, 1996, 334: l’Autore evidenzia che il servizio pubblico “è un’espressione priva di valore giuridico esatto ed è mutuata dalla scienza economica per indicare, oggettivamente, quel settore dell’azione amministrativa in cui lo Stato e gli Enti pubblici minori, per procurare soddisfazione di un interesse pubblico, si inseriscono nel processo produttivo, intervenendo con una propria o nell’altrui creazione di utilità; e, soggettivamente, le strutture organiche che attuano questi interventi”.

³⁷⁵ Si fa riferimento, in particolare, alla nota direttiva servizi, 2006/123/CE, attraverso la quale la allora Comunità Europea ha avviato un procedimento volto a permettere la valorizzazione dei servizi pubblici nel territorio europeo e, soprattutto, l’apertura della concorrenza al fine di eliminare le barriere all’ingresso di operatori stranieri interessati alla fornitura del servizio nei territori di altri paesi comunitari.

elemento caratterizzante del modello di società, al fine di permettere a tutti di beneficiare dei diritti fondamentali e creare un sistema paritario e competitivo. Lo scopo del diritto europeo, quindi, si sostanzia in una tutela privilegiata del privato in quanto beneficiario del servizio³⁷⁶.

In secondo luogo, la valorizzazione non si è rivolta esclusivamente nei confronti del beneficiario del servizio, ma ha avuto anche riguardo al fornitore dello stesso: si tratta della disciplina che ha come base l'art. 106, secondo comma, T.F.U.E. e che è volta a garantire una tutela della concorrenza fintantoché ciò non sia incompatibile con gli scopi di interesse pubblico che gli Stati perseguono nell'ambito dei servizi pubblici. Il privato, quindi, deve avere la possibilità di esercitare l'attività di impresa connessa alla fornitura del servizio pubblico, se ciò non osta agli interessi generali del settore³⁷⁷.

Quanto sin qui esposto riguarda l'evoluzione dell'ambito dei servizi pubblici in generale; tuttavia, nello specifico, si sono avute evoluzioni legate a singoli aspetti di questo settore. Queste fattispecie saranno oggetto di specifico approfondimento, al fine di comprendere se le innovazioni comportino uno sviluppo rilevante anche in relazione alla gestione dello sport.

³⁷⁶ L'obiettivo auspicato nel citato "Libro bianco sui servizi di interesse generale", reperibile in *eur-lex.europa.eu*, emerge dall'analisi dei principi guida attraverso cui la Commissione si è approcciata al settore: consentire alle autorità pubbliche di operare nell'interesse dei cittadini; realizzare gli obiettivi del servizio pubblico all'interno di mercati aperti e competitivi; garantire la coesione e l'accesso universale; mantenere un elevato livello di qualità e di sicurezza; garantire i diritti dei consumatori e degli utenti; controllare e valutare il funzionamento delle prestazioni; rispettare la diversità dei servizi e delle situazioni; aumentare la trasparenza; garantire la certezza giuridica.

³⁷⁷ Cfr. art. 106 T.F.U.E.: "1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi. 2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione. 3. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni".

2.1. *Il servizio pubblico tra concezione oggettiva e soggettiva: il superamento della dicotomia attraverso i requisiti della doverosità e della connessione con i pubblici poteri*

Venendo ad analizzare, *in primis*, la nozione stessa di servizio pubblico³⁷⁸, la sua concezione ha avuto un'evoluzione definitoria molto oscillante, secondo le tradizionali visioni soggettiva ed oggettiva: la prima individua il servizio pubblico nei termini di prestazione eseguita dalla pubblica amministrazione in favore della collettività, utilizzando quale criterio discretivo il soggetto fornitore; la seconda, invece, individua la nozione sulla base dell'oggettivo orientamento della prestazione in favore della collettività, a prescindere dalla natura giuridica del soggetto fornitore³⁷⁹.

³⁷⁸ La disciplina dei servizi pubblici ha avuto un approfondimento sconfinato da parte della dottrina amministrativistica classica e moderna. In particolare, si veda, quantomeno, A. De Valles, *I servizi pubblici*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, VI, Milano, 1930, 379 ss.; U. Pototschnig, *I servizi pubblici*, Padova, 1964; F. Merusi, *Servizio pubblico*, in *Noviss. digest. it.*, vol. XVII, Torino, 1970, 217 ss.; F. Zuelli, *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, Milano, 1973; M.S. Giannini, *Il servizio pubblico sotto il profilo giuridico*, in R. Perez, *Statistica e pubblica amministrazione*, vol. II, Milano, 1985, 3 ss.; G. Miele, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, in *Scritti giuridici*, Milano, 1987, 136 ss.; F. Fracchia, *Servizi pubblici e scelta del concessionario*, in *Dir. amm.*, 1993, 367 ss.; S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, 123 ss.; L.R. Perfetti, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, 2001; G. Napolitano, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001; R. Villata, *Pubblici servizi*, Milano, 2003; E. Berlingiero, *Studi sul servizio pubblico*, Milano, 2003; G. Caia, *La disciplina dei servizi pubblici*, in Aa.Vv., (a cura di), *Diritto amministrativo*, II, Bologna, 2005, 131 ss.; V. Cerulli Irelli, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, 2017, 233 ss.; M. Clarich, L. Zanettini, *Servizi pubblici*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, II, Milano, 2006, 3 ss.

³⁷⁹ La prima nozione risale alla ricostruzione ad opera di A. De Valles, *op. cit.*, 379 ss. L'Autore, in particolare, individuava quale elemento discretivo tra attività meramente privata e servizio pubblico il soggetto che svolgeva la prestazione: nel caso si trattasse di un soggetto privato, allora il servizio era una mera attività economica; nel caso in cui, invece, si trattasse dello Stato o altro Ente pubblico, allora era un servizio pubblico. Questa nozione è stata superata grazie alla ricostruzione di U. Pototschnig, *op. cit.*, 458, il quale, sul tema, si è così espresso: "cosa manca ad un'attività economica, destinata mediante programmi e controlli posti dalla legge al perseguimento di fini sociali, per essere servizio pubblico? [...] la risposta è indubbiamente nel senso della piena coincidenza tra le due fattispecie". L'Autore, in sostanza, teorizza la concezione oggettiva di servizio pubblico, individuando un criterio discretivo che permetta di far rientrare in questa nozione sia l'attività privata che quella pubblica, purché siano rivolte al perseguimento di fini sociali di interesse collettivo.

Le suddette nozioni – criticate per la loro assenza di portata precettiva in relazione all'individuazione di una nozione effettiva del tipo di prestazione necessaria affinché si possa avere un servizio pubblico³⁸⁰ – sono state superate dalla dottrina più recente, la quale ha ritenuto di individuare la nozione di servizio pubblico sulla base di una duplice caratteristica: in primo luogo, assume rilevanza la sua doverosità, intesa quale obbligatorietà della prestazione a prescindere dalle condizioni di mercato; in secondo luogo, rileva la connessione con la pubblica autorità, nel senso che rimane decisivo che sia proprio lo Stato o altro ente pubblico a decidere di voler fornire quella prestazione al di fuori dei meccanismi di mercato³⁸¹.

2.2. I rapporti tra funzione amministrativa e servizio pubblico: il coordinamento degli aspetti privatistici e pubblicistici nell'esercizio dell'attività amministrativa

Strettamente correlata alla nozione di servizio pubblico vi è quella di funzione amministrativa, intesa quale attività giuridica dell'amministrazione resa in

³⁸⁰ La dottrina recente si è espressa in senso critico in relazione alle concezioni soggettiva ed oggettiva di servizio pubblico, poiché queste teorie non si concentrano sulla tipologia di attività che deve essere esercitata affinché si rientri in questa nozione. In particolare, E. Berlingiero, *op. cit.*, 82, evidenzia che “non di nozioni contrapposte trattasi in realtà ma [...] di momenti diversi e non coincidenti (e tuttavia combinati tra loro) dell'attività amministrativa nel suo complesso. In particolare, il servizio pubblico può essere definito come modulo “dinamico-organizzativo” di tutti i tipi di manifestazioni delle quali le attività della pubblica amministrazione si compongono [...]. Appare necessario stabilire un criterio minimo in base al quale distinguere l'attività di servizio pubblico da quella di natura diversa e composita”.

³⁸¹ In questa direzione si esprime G. Caia, *op. cit.*, 158 ss.: l'Autore, infatti, evidenzia che, affinché si possa avere un servizio pubblico, sono essenziali due momenti: in primo luogo, vi deve essere una disciplina positiva che lo contempra e manifesti la volontà che questo sia assunto e organizzato in quanto di pubblico interesse; in secondo luogo, vi deve essere una disciplina speciale che ne contempra le modalità di gestione e le affidi anche indirettamente alla pubblica amministrazione. Conseguentemente, si tratta di un'impostazione che accomuna sia l'aspetto soggettivo, relativo al legame con la P.A., che quello oggettivo, relativo al pubblico interesse della sua fornitura doverosa e continua.

posizione di supremazia e mediante l'esercizio di pubblici poteri³⁸². Secondo la posizione della dottrina tradizionale, infatti, il concetto di servizio pubblico sarebbe necessariamente relazionato all'esercizio di potestà meramente privatistiche da parte della pubblica amministrazione. Diversamente, ogni momento autoritativo, espresso attraverso l'esercizio di un vero e proprio potere pubblico, connesso allo svolgimento di un'attività a favore della collettività, esprimerebbe una funzione amministrativa e non un semplice servizio pubblico³⁸³.

Le ricostruzioni più recenti del diritto amministrativo – in stretta correlazione ad una ricostruzione in chiave oggettiva del servizio pubblico³⁸⁴ – hanno confutato questa netta separazione e distinzione tra la fase di esercizio della funzione e quella di gestione del servizio. Si è fatto notare, infatti, che resterebbe priva di una collocazione sistematica soddisfacente la funzione pubblica di regolazione: anche nel caso di fornitura di un servizio pubblico attraverso rapporti di diritto privato, permane una posizione di supremazia in capo alla pubblica amministrazione, volta a regolare e coordinare gli aspetti essenziali del servizio fornito³⁸⁵.

In particolare, la più recente dottrina – cui si è fatto riferimento al fine di elaborare una nozione di servizio pubblico che vada oltre il dato meramente oggettivo o soggettivo – ha evidenziato come non vi sia affatto una

³⁸² Cfr. G. Zanobini, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E. Orlando, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1905, II, 233 ss. e Id., *Corso di diritto amministrativo. Principi generali*, I, Milano, 1958, 14 ss.

³⁸³ Si tratta della tesi sostenuta, *in primis*, da G. Miele, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, in *Scritti giuridici*, Milano, 1987, 135 ss.; Id., *Principi di diritto amministrativo*, Padova, 1953, 12 ss. Nella medesima direzione si vedano anche M.A. Carnevale Venchi, *Contributo allo studio della nozione di funzione pubblica*, I, Padova, 1969; F. Bassi, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, 1969.

³⁸⁴ Cfr. R. Villata, *Pubblici servizi*, Milano, 2003, 2 ss.

³⁸⁵ Così, L. Perfetti, *op. cit.*, 37-38: “Non convince [...] la distinzione fra funzione e servizio almeno per tre ragioni: sia per ragioni di teoria generale quanto all'ispirazione orlandiana ricordata [...]; sia per l'incapacità di spiegare l'attività di regolazione, indirizzo e controllo oggi presente come pure nella compenetrazione tra atti di riserva o di concessione ed attività materiale allora comunque previsti; sia, come da altri già notato, per la scarsa efficacia ermeneutica di una nozione residuale del servizio pubblico, per via della quale tutto il problema della concezione nominalistica del servizio pubblico è spostato, ma non risolto”.

contrapposizione tra funzione amministrativa e servizio pubblico: le stesse, infatti, rappresentano due facce della stessa medaglia. La prima attiene al momento pubblicistico nel quale si assume come doveroso il servizio, si predispongono gli strumenti idonei affinché sia correttamente regolato e si controlla e coordina lo svolgimento dello stesso; il secondo, invece, riguarda solo il momento di organizzazione della struttura più idonea a fornire le singole prestazioni amministrative ai consociati³⁸⁶.

Sulla base di questa ricostruzione – come si avrà modo di approfondire in relazione al settore sportivo – nel momento in cui si organizza la gestione di un servizio pubblico mediante il coinvolgimento di soggetti privati o mediante l'utilizzo di moduli privatistici, permane un momento pubblicistico di funzione amministrativa: la stessa può esservi esclusivamente a monte, nel momento dell'assunzione, oppure può mantenere delle prerogative anche a valle, in sede di regolazione³⁸⁷.

2.3. La disciplina nazionale dei servizi pubblici orientata dal diritto europeo: natura economica o non economica del servizio di interesse generale

La stretta correlazione tra nozione di servizio pubblico e mercato ha determinato l'irruzione dei profili di tutela della concorrenza anche in questo ambito: la normativa comunitaria, infatti, – sulla base dell'art. 106 del T.F.U.E. – ha imposto una nozione di servizio pubblico che tenga in considerazione l'esigenza

³⁸⁶ G. Caia, *op. cit.*, 143-144: “In sostanza, per il diritto amministrativo la funzione amministrativa ed il servizio pubblico non sono due nozioni contrapposte, ma due nozioni differenti che esprimono momenti diversi e non coincidenti (e tuttavia integrabili e coordinabili tra di loro) dell'attività amministrativa nel suo complesso. [...] la nozione di servizio pubblico è qualificata dal momento organizzativo, il quale ne caratterizza la predisposizione e l'esplicazione, ma non identifica invece un tipo a sé stante di attività da contrapporre alla funzione pubblica estrinsecantesi nell'esercizio del potere amministrativo”.

³⁸⁷ Cfr. L. Perfetti, *op. loc. ult. cit.*

di evitare una distorsione del mercato esorbitante rispetto alla missione affidata, con particolare riferimento ai diritti speciali attribuiti al fine di fornire il servizio³⁸⁸.

I concetti che assumono rilevanza in relazione a questo aspetto sono quelli di servizio di interesse economico generale (S.I.E.G.) e di servizio di interesse generale (S.I.G.), laddove il criterio discrezionale è rappresentato dall'astratta possibilità che la prestazione sia o meno fornita all'interno di un mercato concorrenziale³⁸⁹. Nel primo caso possono essere attribuiti dei diritti speciali alle

³⁸⁸ Come evidenziato da F. Trimarchi Banfi, *I servizi pubblici nel diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. com.*, 2008, 1102, relativamente ai servizi pubblici "il punto di vista del diritto comunitario è diverso, poiché esso guarda al modo nel quale i servizi pubblici si inseriscono in un ambiente economico nel quale vigono il principio dell'apertura dei mercati e quello della competizione tra le imprese non falsata dagli interventi degli Stati, e che tuttavia, riconoscendo la funzione svolta dai servizi pubblici per l'attuazione dei valori comuni dell'Unione, ammette che essi siano sottratti dall'osservanza delle disposizioni del Trattato, quando ciò sia richiesto per l'assolvimento dei compiti loro assegnati dai poteri pubblici". Si tratta della nozione di servizio pubblico in interesse economico, la quale è funzionale ad applicare, ai sensi dell'art. 106 T.F.U.E., la tutela della concorrenza fintantoché ciò non comprometta la missione pubblica cui è rivolto il servizio. In tema di S.I.E.G. si faccia riferimento, in dottrina, *ad multis*, a R. Ursi, *L'evoluzione della nozione di servizio di interesse economico generale nel processo di integrazione europea (Parte I)*, in *Nuove autonomie*, 2002, I-II, 143 ss.; Id., *L'evoluzione della nozione di servizio di interesse economico generale nel processo di integrazione europea (Parte II)*, in *Nuove autonomie*, 2002, III, 391 ss.; M. Clarich, *Servizi pubblici e diritto europeo della concorrenza: l'esperienza italiana e tedesca a confronto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 91 ss.; A. Massera (a cura di), *I servizi pubblici in ambiente europeo*, Pisa, 2004; G. Napolitano, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005; L. Bertozzi, R. Villata, *Servizi di interesse economico generale*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, 1791 ss.; L. Ceraso, *I servizi di interesse economico generale e la concorrenza "limitata". Profili interni, comunitari e internazionali*, Napoli, 2010; F. Cintioli, *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Milano, 2010; F. Fracchia, *I servizi pubblici e la retorica della concorrenza*, in *Foro it.*, 2011, I, 106 ss.; D. Gallo, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2011; A. Di Giovanni, *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, Torino, 2018.

³⁸⁹ Come analizzato da D. Sorace, *I servizi pubblici economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. amm.*, I, 2010, 5 ss., la distinzione tra servizi economici e non economici, così come teorizzata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, non è un risultato certo, ma una attività che deve essere impostata caso per caso, valutando se vi sia la fornitura di una prestazione dietro una vera e propria retribuzione quale corrispettivo economico dei servizi prestati. L'Autore, conseguentemente, evidenzia che questa nozione porta a ritenere inclusi nel concetto praticamente tutti i servizi nei quali vi è il pagamento di un contributo, escludendo solo quelli che si connotano per la loro gratuità ovvero per l'assenza di qualsiasi carattere retributivo rispetto ai contributi pagati dai destinatari. Sul tema si veda, inoltre, G. Piperata, *Il lento e incerto cammino dei servizi pubblici locali dalla gestione pubblica al mercato liberalizzato*, in *Munus*, 2011, I, 43, il quale – analizzando gli effetti di questa tipologia di riparto basata sulla

imprese che svolgono il servizio solo in proporzione alla missione di valenza pubblicistica loro affidata; qualora non sia necessaria una deroga, occorre che si espanda *in toto* la normativa in tema di tutela della concorrenza³⁹⁰. Nel secondo caso, invece, i diritti speciali non incontrano limiti poiché non vi è alcuna concorrenza, neanche in astratto, da tutelare³⁹¹.

Queste nozioni generali potrebbero avere un rilievo sistematico interessante anche in relazione all'ambito di gestione del settore sportivo: qualora l'organizzazione delle competizioni sportive e la relativa giustizia siano qualificate in termini di servizio pubblico, e qualora sia individuabile in astratto un mercato,

natura economica dell'attività – evidenzia che “l'organizzazione dei servizi pubblici appare oggi condizionata dalla necessità di adeguarsi il più che possibile al principio di derivazione comunitaria riguardante l'apertura della libera concorrenza del mercato di riferimento”.

³⁹⁰ Il tema della distinzione tra S.I.G. e S.I.E.G., inoltre, è stato ampiamente approfondito dalla dottrina italiana in relazione all'ambito dei servizi locali, nel quale risulta emblematica l'evoluzione che si è avuta in relazione alla progressiva tutela della concorrenza. Come evidenziato da M. Renna, S. Vaccari, *I servizi pubblici locali di interesse economico generale. Brevi riflessioni in tema di nozione, assunzione e forme di gestione a margine di un recente schema di testo unico*, in G. Sala, G. Sciuillo (a cura di), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, Napoli, 2017, 178, una delle logiche di fondo in relazione alla regolamentazione dei servizi pubblici locali è rappresentata “dal *favor* pro-concorrenziale di forte derivazione euro-unitaria che massimizza la preferenza verso opzioni di ‘esternalizzazione’ (s'intende: della gestione di un servizio pubblico già “assunto” *ex lege* o per atto amministrativo) o, ancora più radicalmente, restituzioni di attività al mercato per il tramite di forme di liberalizzazione graduale (o, secondo altra direzione, ‘guidate’)”. Sul tema, tra gli altri, si vedano anche gli approfondimenti di G. Piperata, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005; R. Ursi, *Le Società per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica tra outsourcing e in house providing*, in *Dir. amm.*, 2005, I, 179 ss.; R. Ursi, *Il gioco del Monopoli e i servizi pubblici locali*, in *Foro amm. CdS*, 2010, II, 466 ss.; R. Villata, *La riforma dei servizi pubblici locali*, Torino, 2011; G. Piperata, *I servizi pubblici locali tra ri-municipalizzazione e demunicipalizzazione*, in *Munus*, 2016, I, 5 ss.; F. Merusi, S. Antoniazzi, *Vent'anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali*, Torino, 2017; G. Napolitano, A. Petretto, *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, Napoli, 2017.

³⁹¹ Cfr. F. Midiri, *I servizi pubblici locali privi di interesse economico fra legislatore nazionale e giurisprudenza europea*, in *Federalismi.it*, 2017, VI, 16, il quale ricostruisce la normativa vigente, italiana e comunitaria, in materia di servizi pubblici locali, individuando un criterio discrezionale più puntuale in relazione alla distinzione tra attività economica e non economica: “[...] i servizi di interesse economico generale ben possono essere identificati nelle attività in cui trova realizzazione il contenuto essenziale della sussidiarietà orizzontale, quale attuazione italiana della solidarietà comunitaria. Si tratta, in particolare, delle forme di partecipazione all'erogazione delle prestazioni ad opera di soggetti privati diverse da quelle nelle quali gli intendimenti “sociali” degli operatori, da soli, non sono in grado di neutralizzare le logiche di mercato in senso oggettivo, chiudendo ad altri operatori”.

secondo quanto disposto dal diritto comunitario sarebbe necessaria l'applicazione della disciplina della concorrenza.

2.4. (Segue): *l'evoluzione della concessione del servizio pubblico. Da delega di poteri pubblici a contratto pubblico subordinato alla procedura concorsuale*

Un ulteriore istituto del diritto amministrativo che può assumere un rilievo sistematico in ordine al settore sportivo è quello della concessione di servizi, con particolare riferimento alla sua evoluzione strutturale. Il collegamento tra la nozione di servizio pubblico e il settore sportivo sembrerebbe rappresentato dal quel particolare rapporto che intercorre tra C.O.N.I. e Federazioni sportive, tradizionalmente delegatarie di pubblici poteri³⁹².

Relativamente all'istituto della concessione, in generale, e di quella relativa ai servizi pubblici, in particolare, si è registrata una lenta ma costante evoluzione nella direzione di un'apertura alla concorrenza³⁹³.

³⁹² Si tratta della conclusione raggiunta dalle già citate sentenze della Corte di Cassazione nn. 3091-3092/1986, le quali, secondo la dottrina prevalente, sono state recepite dallo stesso legislatore con il d.lgs. n. 242/1999. Per una ricostruzione completa del tema si rinvia al secondo capitolo.

³⁹³ L'istituto della concessione è stato ampiamente affrontato dalla dottrina sia passata che recente. Gli Autori classici che hanno approfondito il tema lo hanno impostato nei termini di provvedimento amministrativo e autoritativo attributivo di un diritto, contrapponendolo all'istituto della autorizzazione che si limitava a rimuovere un vincolo; in particolare, si faccia riferimento a F. Benvenuti, *La concessione di opere pubbliche*, in Id., *Scritti giuridici*, III, Milano, 2006, 1739 ss.; F.G. Scoca, *La concessione come forma di gestione dei servizi pubblici*, in F. Roversi Monaco (a cura di), *Le concessioni di servizi*, Milano, 1988, 28 ss. Successivamente, a fronte della progressiva apertura all'applicazione delle regole sulla concorrenza, il concetto di concessione è mutato e si è andato avvicinando alla nozione di contratto pubblico, come risulta dalle ricostruzioni di F. Fracchia, *Servizi pubblici e scelta del concessionario*, in *Dir. amm.*, 1993, 377 ss.; R. Cavallo Perin, *La struttura della concessione di pubblico servizio tra provvedimento e contratto*, Torino, 1998; F. Ancora, *Il concessionario di opera pubblica tra pubblico e privato*, Milano, 1990; M. D'Alberti, *Concessioni e concorrenza. Temi e problemi a cura dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, Roma, 1998. Infine, un'ultima e decisiva spinta nella direzione contrattuale si è avuta grazie al diritto comunitario, che ha progressivamente incluso tutti i tipi di concessione all'interno della nozione di contratto pubblico rilevante per l'applicazione del d.lgs. n. 50/2016: sul tema si vedano, quantomeno, S. Cassese,

Secondo la ricostruzione tradizionale, infatti, la concessione sarebbe un istituto di diritto pubblico che permette alla amministrazione – a mezzo di provvedimento – di trasferire al privato un diritto funzionale alla gestione di un bene, lavoro o servizio. L'elemento centrale del rapporto concessorio, quindi, è stato tradizionalmente individuato nel provvedimento amministrativo (autoritativo e pubblicistico) di attribuzione delle prerogative funzionali alla gestione dell'opera, lavoro o servizio³⁹⁴. Non stupisce, conseguentemente, che autorevole dottrina sul tema abbia ritenuto che la concessione rappresenti una vera e propria delega di pubblici poteri, ponendo al centro del rapporto la particolare posizione autoritativa che acquisisce il concessionario nei confronti degli altri privati³⁹⁵.

Concessione di beni pubblici e "diritto di insistenza", in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 356 ss.; A. Alla, *La concessione amministrativa nel diritto comunitario*, Milano, 2005; G. Goisis, *Concessioni di costruzione e gestione di lavori e concessioni di servizi*, in *Ius*, 2011, ed. online; G. Goisis, *Rischio economico, trilateralità e traslatività nel concetto europeo di concessione di servizi e di lavori*, in *Dir. amm.*, 2011, 725 ss.; R. Villata (a cura di), *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, Padova, 2014; C. Continessa, D. Crocco, *Appalti e concessioni. Le nuove direttive europee*, Roma, 2015; G.F. Cartei, *Il contratto di concessione di lavori e servizi: novità e conferme a 10 anni dal Codice De Lise*, in *Urb. e app.*, 2016, 939 ss.; M. Ceruti, *Le concessioni tra contratto, accordo e provvedimento amministrativo*, in *Urb. e app.*, 2016, 642 ss.; C. Contessa, *Le nuove regole dell'affidamento delle concessioni*, in *Urb. e app.*, 2016, 933 ss.; V. Ferraro, *La concessione e il diritto europeo: il complesso equilibrio tra la tutela della concorrenza e la "specialità" del regime dei contratti della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, 2016, 259 ss.; F. Francario, *Concessione di servizi*, in *L'amministrativista. Il portale sugli appalti e i contratti pubblici*, 2016; F.G. Scoca, *Il nuovo codice dei contratti pubblici. Profili sostanziali e processuali*, Napoli, 2017.

³⁹⁴ In particolare, questa conclusione risulta evidente dall'analisi della ricostruzione sistematica dell'istituto ad opera dei principali manuali di diritto amministrativo, che inquadrano la concessione all'interno della sezione dedicata ai provvedimenti amministrativi che ampliano la sfera giuridica del destinatario. Si faccia riferimento, per tutti, a M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 188 ss. Sembrerebbe che la svolta nella direzione contrattuale, avvenuta grazie alle normative comunitarie, comporti un progressivo spostamento della disciplina all'interno della sezione dedicata ai contratti pubblici. Sull'evoluzione della nozione di concessione alla luce della normativa comunitaria, si veda G. Greco, *La direttiva in materia di concessioni*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 2015, 1095 ss., la quale evidenzia che sembrerebbe destinata a scomparire una nozione legata ad aspetti autoritativi e pubblicistici, in favore di una ricostruzione privatistica.

³⁹⁵ Si fa riferimento a F. Benvenuti, *op. ult. cit.*, 1741. "Poiché [...] la soddisfazione dell'interesse personale del concessionario è soltanto indiretta e mediata, ne deriva che egli agisce principalmente per la soddisfazione diretta dell'interesse del concedente e quindi che il suo rapporto con il concedente medesimo non è un rapporto *latu sensu* contrattuale ma un rapporto di natura speciale, più affine ad una delega che ad una concessione".

La ricostruzione moderna della concessione, invece, – sulla base delle spinte ancora una volta decisive del diritto comunitario³⁹⁶ – sembra tendere verso una qualificazione in termini di vero e proprio contratto pubblico: le recenti direttive sul tema, infatti, hanno esteso integralmente l'applicazione del codice dei contratti pubblici anche all'istituto della concessione³⁹⁷.

Questa evoluzione ha comportato una conseguenza molto rilevante in ordine alle modalità attraverso cui sia consentito individuare la controparte privata: la selezione del contraente deve avvenire nel pieno rispetto della procedura ad evidenza pubblica, al fine di garantire la piena concorrenza in relazione al lucro che questi può ricavare dal rapporto concessorio³⁹⁸.

Conseguentemente, sembrerebbe che la ricostruzione moderna di concessione debba perdere qualsiasi riferimento alla delega di natura pubblicistica, in favore di una nozione integralmente subordinata alla disciplina contrattuale.

Anche in questo caso, l'evoluzione del rapporto tra pubblico e privato (in relazione alla fornitura di un servizio pubblico) potrebbe assumere un rilievo sistematico in relazione al settore dello sport. Nel caso in cui la gestione delle competizioni sportive sia qualificabile come servizio pubblico, infatti, nonché alla luce della natura pubblica del C.O.N.I. e privata delle Federazioni, si anticipa una possibile evoluzione (che, tuttavia, dovrà essere valutata con estrema attenzione): mentre tradizionalmente questo rapporto è stato qualificato nei termini di “delega” pubblicistica, la nozione moderna di concessione potrebbe imporre una

³⁹⁶ In particolare, si fa riferimento alla Direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, la quale ha portato all'emanazione di un nuovo Codice dei Contratti Pubblici recante una disciplina unitaria per appalti e concessioni.

³⁹⁷ Come evidenziato da C. Continessa, *Le nuove regole dell'affidamento delle concessioni*, in *Urb. e app.*, 2016, 933, “la Direttiva concessioni del 2014 ha introdotto per la prima volta nell'esperienza normativa euro-unitaria una disciplina generale circa il fenomeno concessorio nel suo complesso”.

³⁹⁸ Alla concessione di applicano i principi di cui all'art. 30 del Codice dei Contratti Pubblici, con particolare riguardo quelli di “libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità”.

riqualificazione in termini di concessione ed una sottoposizione della stessa al diritto della concorrenza in tema di affidamento a mezzo di gara del servizio.

3. La riconduzione della gestione e regolamentazione dello sport all'interno della nozione di servizio pubblico

Le ricostruzioni sin qui considerate in relazione al servizio pubblico potrebbero comportare un'evoluzione del settore sportivo e della sua regolazione. Vi sono, infatti, molteplici premesse che sembrerebbero comportare a rilevanti innovazioni: in primo luogo – come sopra evidenziato – l'attuale disciplina del settore sportivo pone le sue radici in una concezione del diritto amministrativo precedente alla valorizzazione del cittadino quale destinatario della pubblica attività; in secondo luogo, la regolamentazione vigente sembra integralmente incentrata alla considerazione e valorizzazione degli interessi delle istituzioni sportive, senza considerare in alcun modo i destinatari o i fornitori delle attività economiche e sociali connesse al settore.

Alla luce di ciò, si procederà attraverso un'opera ricostruttiva volta a valutare se la gestione e regolazione dello sport rientri all'interno dei moderni canoni di servizio pubblico, per poi determinare le eventuali conseguenze precettive³⁹⁹.

³⁹⁹ Per dei primi sviluppi in dottrina nella direzione della ricostruzione dello sport come servizio pubblico – seppur limitatamente all'aspetto di gestione e rinnovazione degli impianti sportivi –, si veda E. Morlino, *Il nuovo project financing degli impianti sportivi*, in *Munus*, 2013, III, 497 ss. L'Autrice, in particolare, evidenzia come lo sport sia tutelato, nel senso di offerta di un servizio alla popolazione, sia dal punto di vista nazionale – in relazione all'aspetto della tutela alla salute – che comunitario – alla luce dei documenti europei adottati al fine di promuovere e sviluppare la pratica sportiva all'interno dell'area dell'unione –.

3.1. *La qualificazione della gestione delle competizioni sportive e della garanzia della regolarità in termini di servizio pubblico*

Come sopra evidenziato, la nozione moderna di servizio pubblico richiede che vi sia un duplice requisito affinché un'attività possa essere qualificata come tale: la doverosità e la connessione con la pubblica autorità⁴⁰⁰. Al fine di qualificare la “giustizia statale nello sport” e, in generale, la gestione delle competizioni sportive in questi termini, occorre valutare se siano sussistenti questi due requisiti.

Relativamente al primo requisito, vi sono due argomenti che paiono decisivi in ordine alla ricostruzione quale doverosa dell'attività delle istituzioni sportive principali, ovverosia la disciplina delle attività svolte dal C.O.N.I. e dalle Federazioni sportive. In primo luogo, infatti, l'art. 2 dello Statuto del Comitato individua una serie di funzioni di disciplina e regolazione che devono necessariamente essere garantite⁴⁰¹. In secondo luogo, poiché l'attività delle istituzioni sportive è qualificata in termini amministrativistici, alla stessa si applica certamente l'art. 2 della l. n. 241/1990, il quale individua il principio di doverosità quale pilastro fondamentale dell'azione amministrativa⁴⁰². Conseguentemente,

⁴⁰⁰ Cfr. G. Caia, *op. cit.*, 181 ss.

⁴⁰¹ Art. 2 dello Statuto del C.O.N.I.: “Il CONI presiede, cura e coordina l'organizzazione delle attività sportive sul territorio nazionale [...] detta i principi fondamentali per la disciplina delle attività sportive e per la tutela della salute degli atleti, anche al fine di garantire il regolare e corretto svolgimento delle gare, delle competizioni e dei campionati [...] detta principi per promuovere la massima diffusione della pratica sportiva in ogni fascia di età e di popolazione [...] detta principi contro l'esclusione, le disegualianze, il razzismo e contro le discriminazioni basate sulla nazionalità, il sesso e l'orientamento sessuale e assume e promuove le opportune iniziative contro ogni forma di violenza e discriminazione nello sport [...] detta principi ed emana regolamenti in tema di tesseramento e utilizzazione degli atleti di provenienza estera al fine di promuovere la competitività delle squadre nazionali, di salvaguardare il patrimonio sportivo nazionale e di tutelare i vivai giovanili. [...] detta principi per conciliare la dimensione economica dello sport con la sua inalienabile dimensione popolare, sociale, educativa e culturale [...]”. Conseguentemente, trattandosi dello Statuto di un Ente pubblico, tutte le attività ivi indicate sono considerabili subordinate al principio di doverosità vigente nel diritto amministrativo.

⁴⁰² In particolare, dall'art. 2 della l. n. 241/1990, che prevede l'obbligo di procedere e l'obbligo di provvedere, in combinato disposto con l'art. 97 della Costituzione, in relazione al

l'attività del C.O.N.I. e quella delle Federazioni aventi rilevanza pubblicistica hanno certamente il connotato di doverosità.

Relativamente al secondo requisito – ovvero sia quello della connessione con la pubblica autorità –, sembrerebbe parimenti sussistente, stante l'emersione di una correlazione molto forte tra le istituzioni sportive e l'amministrazione pubblica. In primo luogo, infatti, il C.O.N.I. ha natura di ente pubblico e, conseguentemente, è esso stesso pubblica autorità⁴⁰³. In secondo luogo, le Federazioni sono delegatarie di pubbliche funzioni; pertanto, – nonostante la natura giuridica di diritto privato – hanno certamente una stretta correlazione con i pubblici poteri⁴⁰⁴.

L'inclusione dell'attività di gestione delle competizioni sportive e di esercizio della giustizia all'interno della nozione di servizio pubblico, inoltre, è suffragata da due ulteriori argomentazioni di carattere sistematico.

In primo luogo, il settore sportivo è stato tradizionalmente qualificato quale luogo di commistione di pubblico e privato, nel quale la distinzione tra pubblici poteri e mere facoltà privatistiche risulta particolarmente sfumata⁴⁰⁵.

Da questo punto di vista, conseguentemente, assume un notevole rilievo (quanto meno indiziario) il fatto che anche nel tema dei servizi pubblici vi sia questa commistione tra pubblico e privato. Conseguentemente, sembrerebbe quanto meno opportuno valutare se vi sia una coincidenza tra i due settori⁴⁰⁶.

principio di buon andamento della pubblica amministrazione, si ricava il principio di doverosità dell'azione amministrativa.

⁴⁰³ Cfr. art. 1 d.lgs. n. 242/1999.

⁴⁰⁴ Cfr. art. 15 d.lgs. n. 242/1999, nella parte in cui attribuisce “valenza pubblicistica” a parte dell'attività delle Federazioni sportive.

⁴⁰⁵ Cfr. W. Cesarini Sforza, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, cit., 1385.

⁴⁰⁶ Ne è una testimonianza, in primo luogo, la stessa nozione di servizio pubblico oggettivo teorizzata da U. Pototschnig, *op. cit.*, in relazione alla quale assume rilievo, al fine dell'applicazione della disciplina amministrativistica, non tanto la natura giuridica del soggetto fornitore del servizio, quanto la finalità oggettiva dell'attività che viene svolta. Nella medesima direzione si è espresso anche G. Pastori, *Pubblica amministrazione e imprese nei servizi pubblici*, in Aa. Vv., *Congresso su “Mercato unico europeo. Pubblico e privato nell'Europa degli anni '90*, Milano, 1991, 367 ss., nonché Id., *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, II,

In secondo luogo, un ulteriore argomento che rafforza questa conclusione è rappresentato dalla comparazione del sistema italiano con quello francese⁴⁰⁷. L'inquadramento della gestione delle competizioni sportive all'interno della nozione di servizio pubblico, infatti, nel sistema transalpino è avvenuta sin dall'origine della sua regolamentazione: la dottrina – seguita dallo stesso legislatore – ha individuato la sussistenza di tutti gli elementi necessari al fine di includere l'organizzazione e gestione dello sport all'interno della nozione di servizio pubblico⁴⁰⁸.

L'evoluzione francese ha un notevole impatto sistematico ai fini dell'inquadramento del nostro sistema sportivo, alla luce delle similitudini che accomunano i due modelli, sia dal punto di vista sportivo che da quello amministrativo. Infatti, in relazione all'intervento dello Stato in ambito sportivo, entrambi i sistemi sono pubblicistici e presentano una commistione di soggetti pubblici e privati. Inoltre, dal punto di vista del diritto amministrativo generale,

1753, il quale evidenzia che “pubblico e privato si contrappongono, ciascuno ha natura e finalità diverse”; nei servizi pubblici occorre pertanto una “collaborazione, ma subordinata alla riserva della titolarità dell'esercizio delle funzioni ai soggetti pubblici”. Inoltre, più di recente, la commistione tra pubblico e privato nell'ambito dei servizi pubblici si è manifestata – come risulta dall'approfondimento di A. Travi, *Il partenariato pubblico-privato: in confini incerti di una categoria*, in Aa.Vv., *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblici privati*, Milano, 2013, 10 ss. – nella figura del partenariato pubblico-privato, ovverosia in quelle forme di collaborazione nelle quali aspetti privatistici si combinano ad aspetti pubblicistici al fine di realizzare una migliore gestione del servizio.

⁴⁰⁷ Per un approfondimento dei punti in comune tra ordinamento sportivo italiano e francese si veda F. Goisis, *La giustizia sportiva*, cit., 64 ss., il quale evidenzia che “in un sistema, quanto all'organizzazione sportiva ed alla funzione ed ai poteri della giurisdizione amministrativa, non poi così diverso [...] dal nostro, non si incontrano ostacoli alla (si noti) piena espressione del diritto di azione nei confronti degli atti delle autorità sportive”.

⁴⁰⁸ Si deve alla ricostruzione di C. Bouquin, *Le service public des activités physiques et sportives*, Parigi, 1981, l'inclusione dello sport all'interno dei servizi pubblici offerti dallo stato francese. Questa conclusione appare condivisa in maniera espressa dallo stesso legislatore francese, come risulta dall'art. L. 111-2, il quale dispone che “*le schéma de services collectifs du sport, élaboré conformément aux articles 2 et 10 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, définit les objectifs de l'État pour développer l'accès aux services, aux équipements, aux espaces, sites et itinéraires relatifs aux pratiques sportives sur l'ensemble du territoire national, en cohérence avec le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, et favoriser l'intégration sociale des citoyens?*”.

come noto, il sistema italiano presenta molteplici aspetti comuni a quello francese soprattutto in relazione all'esercizio della giustizia⁴⁰⁹.

Alla luce delle suddette considerazioni, sembra possibile concludere che l'attività di gestione delle competizioni sportive e, in particolare, quella di "giustizia statale nello sport" rientrano all'interno dell'ampia e moderna nozione di servizio pubblico. Da questa qualificazione consegue la necessità di applicarne tutta la relativa disciplina.

3.2. Le caratteristiche del servizio pubblico sportivo. La distinzione tra intervento pubblico in materia di gestione ed organizzazione delle competizioni e quello di esercizio della giustizia sportiva

Una volta inclusa l'attività svolta dalle istituzioni sportive all'interno della nozione di servizio pubblico, occorre valutare se la stessa presenti caratteristiche omogenee ed uniformi oppure se sia opportuno distinguere due tipologie di intervento pubblicistico differenti. Da questo punto di vista, sembrerebbe opportuna una distinzione tra due momenti della medesima attività che, tuttavia, appaiono molto diversi tra loro.

In primo luogo, l'intervento pubblico in ambito sportivo si esplica attraverso una fase attinente alla gestione e regolazione delle competizioni sportive. In relazione a questo momento gestorio l'attività pubblicistica è presente esclusivamente a monte, in sede di individuazione dei soggetti che si occupino di fornire il servizio pubblico⁴¹⁰.

⁴⁰⁹ Per un approfondimento delle similitudini e delle differenze tra il sistema amministrativo italiano e francese, si rinvia, tra gli altri, a G. Napolitano (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Giuffrè, Milano, 2007.

⁴¹⁰ Come si avrà modo di approfondire nel capitolo seguente, in relazione a questo tipo di attività l'aspetto pubblicistico che assume una maggiore rilevanza è rappresentato dal momento di individuazione del soggetto che si occupi della gestione, poiché questi viene ad assumere una

In secondo luogo, il medesimo servizio pubblico si esplica attraverso la vera e propria giustizia statale nello sport, che si manifesta attraverso il momento di garanzia della regolarità delle competizioni sportive⁴¹¹.

I due interventi pubblici in questione sono tra loro complementari, ma, allo stesso tempo, anche profondamente differenti sotto un duplice punto di vista: in primo luogo, in relazione al rapporto con l'economicità e con la tutela della concorrenza; in secondo luogo, in relazione al modo attraverso cui si interrelazionano gli aspetti di funzione amministrativa e di servizio pubblico. Si cercherà, conseguentemente, di definire al meglio questa distinzione.

3.3. (Segue). *S.I.G. e S.I.E.G. in ambito sportivo*

I due interventi pubblici sopra considerate si differenziano notevolmente tra loro, in primo luogo, in relazione al carattere dell'economicità: da questa caratteristica, infatti, conseguono una serie di differenze per quanto riguarda la relativa disciplina.

In prima analisi, infatti, qualora l'attività delle istituzioni sportive sia un servizio di interesse economico generale (S.I.E.G.), ne discenderebbe l'applicazione dell'art. 106 del T.F.U.E.: come sopra specificato, si tratta della disposizione comunitaria che persegue lo scopo di ampliare la tutela della concorrenza in ambito di servizi pubblici nei limiti in cui ciò sia compatibile con la specifica *mission* che viene affidata al soggetto titolare di un diritto di esclusiva⁴¹².

posizione di monopolio che si concretizza in un vantaggio concorrenziale nei confronti degli altri consociati.

⁴¹¹ Questa attività, invece – come risulta, da ultimo, dalla ricostruzione ad opera di CIRILLO G.P., *Il sistema della giustizia sportiva in Italia*, in *Federalismi.it*, 2019, XVII, 8 – attiene all'esercizio di potestà non giurisdizionali, bensì amministrative da parte delle istituzioni sportive.

⁴¹² Sul tema di veda F. Fracchia, *I servizi pubblici e la retorica della concorrenza*, cit., 106 ss., il quale si sofferma sulle principali problematiche che si incontrano nel procedimento di estensione della tutela della concorrenza all'ambito dei servizi pubblici, nonché sugli aspetti di differenziazione tra natura economica e non economica dell'attività.

Da quanto innanzi affermato discenderebbe l'applicazione della procedura ad evidenza pubblica in relazione alla selezione del soggetto privato concessionario del servizio pubblico stesso. Le ultime direttive europee in ambito di contratti pubblici, infatti, hanno esteso a tutti i rapporti concessori l'applicazione della relativa disciplina, salvo eccezioni puntualmente indicate. Poiché i servizi di interesse generale (S.I.G.) sono espressamente esclusi dall'applicazione del codice dei contratti pubblici, ne discende, *a contrario*, che qualora il servizio abbia natura economica il soggetto privato deve essere individuato sulla base della procedura selettiva ivi disciplinata⁴¹³.

Sulla base di una prima e approssimativa analisi, il servizio pubblico in oggetto sembrerebbe (almeno in parte) attratto quindi nell'orbita dei S.I.E.G., ossia quei servizi nei quali sia presente un mercato. In relazione agli ambiti sportivi di ampia rilevanza mediatica, infatti, le attività connesse all'organizzazione delle competizioni (diritti televisivi, sponsorizzazioni, biglietti, ecc.) assumono un peso economico di notevolissime dimensioni. Alla luce di ciò, occorre valutare se – almeno in astratto – sia ipotizzabile un mercato nel quale più operatori offrano questi servizi⁴¹⁴.

Questa prima approssimazione richiede peraltro una maggior puntualizzazione attraverso la scomposizione dell'attività amministrativa sin qui considerata nelle due distinte fasi sopra considerate: da un lato, vi è l'attività di gestione ed organizzazione delle competizioni sportive; dall'altro lato, invece, vi è l'attività di “giustizia statale nello sport”, intesa quale funzione volta a garantire la regolarità delle suddette competizioni.

Per quanto riguarda la prima fase dell'attività delle istituzioni sportive, ovvero sia l'organizzazione delle competizioni, sembra possibile affermare che si tratta di un ambito in cui, almeno astrattamente, sia configurabile un vero e proprio

⁴¹³ Cfr. art. 164, terzo comma, Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. n. 50/2016).

⁴¹⁴ Come evidenziato da F. Trimarchi Banfi, *op. cit.*, 1073 ss., la Corte di Giustizia in ambito di previdenza sociale ha ritenuto che il criterio del carattere economico non vada individuato in concreto (quale presenza effettiva di più operatori) ma in astratto, quale possibile concorrenza nell'offerta del servizio.

mercato: da un lato, potrebbero esservi più operatori che, in concorrenza, organizzano le competizioni sportive; dall'altro, gli operatori potrebbero ricavare utili (anche molto rilevanti) dall'organizzazione delle competizioni sportive. Conseguentemente, sembra possibile affermare che questa attività organizzativa rientri all'interno della disciplina dei S.I.E.G.⁴¹⁵.

Per quanto riguarda la seconda fase dell'attività sportiva, ovvero sia la garanzia della regolarità delle competizioni, invece, non è individuabile alcun mercato di riferimento: il concetto di concorrenza esula dall'attività di "giustizia statale nello sport". Il servizio offerto dallo Stato a mezzo delle istituzioni sportive, in questo caso, è un S.I.G.⁴¹⁶.

Alla luce di ciò, si anticipa sin d'ora che il risultato auspicato dall'applicazione alle istituzioni sportive della normativa comunitaria e nazionale in tema di concorrenza dovrebbe essere quello di una separazione soggettiva in relazione all'esercizio dei due suddetti settori relativamente all'operato delle istituzioni stesse.

3.4. (Segue). *La compresenza di aspetti di regolazione amministrativa e di servizio pubblico nell'ambito della gestione delle competizioni sportive*

I due interventi pubblici sopra individuati possono tra loro distinguersi anche in relazione al rapporto tra funzione amministrativa e servizio pubblico.

⁴¹⁵ G. Piperata, *Tipicità e autonomia*, cit., 232 ss., evidenzia, infatti, che l'evoluzione della normativa europea e degli orientamenti delle sue istituzioni ha portato ad una nozione di servizio pubblico economico molto ampia, in quanto ogni attività che implica l'offerta di beni e servizi su un dato mercato è un'attività economica. Conseguentemente, seguendo questa ricostruzione, l'attività di organizzazione delle competizioni sportive sembrerebbe rientrare all'interno del concetto di attività economica.

⁴¹⁶ Questo settore, infatti, sembrerebbe rientrare in quello che G. Piperata, *op. ult. cit.*, 238, definisce quale "nucleo duro di attività non economiche, meno esposto al carattere dinamico e mutevole della distinzione, ricomprendente quelle attività connesse a prerogative dello Stato ovvero a settori sensibili, tra i quali rientrano l'istruzione, la sanità e i servizi sociali e, per finire, anche la cultura".

Questo rapporto – sulla base della ricostruzione della dottrina più moderna – sembrerebbe da ricostruirsi in termini di coordinamento e reciproco supporto: si tratta di nozioni che fanno riferimento a due momenti differenti ma che, considerando l'attività amministrativa di fornitura del servizio nel suo complesso, si integrano e si supportano al fine di tutelare e perseguire l'interesse pubblico individuato⁴¹⁷.

Analizzando l'attività amministrativa relativa alla fornitura del servizio pubblico sportivo, sembrerebbe possibile individuare e distinguere i momenti di funzione amministrativa da quelli di servizio pubblico: la prima esercitata mediante moduli pubblicistici e di supremazia; il secondo, invece, a mezzo di prestazioni amministrative riconducibili prevalentemente al diritto privato.

Relativamente alla funzione amministrativa, in termini autoritativi e pubblicistici, la stessa è individuabile in tre momenti. In primo luogo, si rinviene nella fase di assunzione dello sport come servizio pubblico, la quale è avvenuta mediante l'entificazione del C.O.N.I.; in secondo luogo, mediante la regolamentazione dei suoi poteri di coordinamento e gestione dello sport in Italia a mezzo del suo Statuto; in terzo luogo, mediante l'attività di garanzia della regolarità delle competizioni sportive.

L'attività di servizio pubblico invece è strettamente legata alla gestione delle competizioni sportive negli aspetti più organizzativi (gestione degli impianti sportivi, mercato dei diritti televisivi, commercializzazione dei biglietti, tutela del consumo sportivo, ecc.).

Alla luce di ciò, è possibile raggiungere una ulteriore conclusione in sede di distinzione tra fase gestoria delle competizioni sportive e fase di esercizio della giustizia: nella prima è predominante il momento di fornitura del servizio pubblico quale prestazione amministrativa; nella seconda, invece, assume un rilievo più marcato il momento pubblicistico di funzione amministrativa. Tuttavia, allo scopo di individuare ogni aspetto correlato a queste riflessioni, si procederà, nel successivo capitolo, ad una ricostruzione delle caratteristiche principali del nuovo

⁴¹⁷ Cfr. G. Caia, *op. loc. ult. cit.*

modello di gestione dello sport, in generale, e di giustizia sportiva, in particolare, orientato ai moderni canoni di servizio pubblico.

V – Una nuova giustizia statale nello sport. I modelli di intervento pubblico nell'economia sportiva

1. I punti di partenza per l'elaborazione di un nuovo modello di giustizia sportiva sulla base dell'analisi comparatistica dei sistemi considerati

Riferendosi all'analisi effettuata nei primi tre capitoli – relativi al settore sportivo, alle sue caratteristiche e alle sue peculiarità – è stato possibile raggiungere alcune parziali conclusioni, funzionali alla ricostruzione di un nuovo modello di giustizia per il settore sportivo. Da un lato, infatti, è stato possibile individuare il concetto di “giustizia statale nello sport”, inteso quale intervento pubblico volto a garantire la regolarità delle competizioni sportive⁴¹⁸; dall'altro, tuttavia, si è evidenziato che questo modello presenta profili problematici, i quali si ripercuotono su tutti i sistemi di giustizia sportiva dei paesi considerati⁴¹⁹.

In particolare, i problemi principali che si sono presentati possono essere riassunti come segue: da un lato, la regolamentazione sportiva – definita, in Italia, quale “ordinamento sportivo”, all'estero, principalmente, quale *lex sportiva* – si è sviluppata a livello privatistico e pattizio, senza l'intervento diretto dei pubblici

⁴¹⁸ In particolare – rinviando al primo capitolo per una ricostruzione completa – si è individuata una vera e propria funzione amministrativa volta a garantire la regolarità delle competizioni sportive e dotata dei caratteri essenziali dei provvedimenti amministrativi: la competenza, intesa quale attribuzione allo Stato del compito di assicurare la prevalenza delle norme giuridiche su qualsiasi norma sociale contrastante nell'ambito di intersezione tra sport e diritto; la causa, inteso quale interesse pubblico affinché vi sia una elaborazione ed interpretazione unitaria delle regole sportive; la funzione, ovverosia la necessità che venga rispettato il coordinamento funzionale con l'organizzazione sportiva globale.

⁴¹⁹ Per l'analisi completa degli aspetti problematici del settore si rinvia, quanto all'ordinamento italiano, al secondo capitolo; quanto agli studi comparati del settore, al terzo capitolo.

poteri e dei legislatori nazionali⁴²⁰; dall'altro lato, le istituzioni sportive, attraverso questa regolamentazione da loro stesse prodotta, hanno da sempre richiesto un particolare grado di autonomia e indipendenza dalle forze presenti all'interno degli ordinamenti nazionali, ripudiando un controllo istituzionale e giurisdizionale esterno⁴²¹.

La risposta che l'Italia ha dato a queste problematiche è stata l'individuazione di un sistema di tutela giurisdizionale differenziato rispetto a quello di tutte le altre posizioni giuridiche dell'ordinamento, prevedendo un regime di impugnazione degli atti delle istituzioni sportive che cambia in base alla materia e alla posizione giuridica del soggetto destinatario⁴²².

La risposta degli altri paesi è stata completamente differente: attraverso modelli pubblicistici o privatistici, gli Stati considerati sono intervenuti dal punto

⁴²⁰ Questa conclusione emerge dai principali studi di settore italiani e stranieri. Relativamente al panorama giuridico italiano, si faccia riferimento, in primo luogo, a F. Bonini, *Le istituzioni sportive italiane: storia e politica*, Torino, 2006, il quale ripercorre lo sviluppo storico dello sport evidenziando l'intervento *ex post* del legislatore italiano sul tema; in secondo luogo, in relazione agli aspetti prettamente giuridici e all'evoluzione più recente, si veda G. Manfredi, *Giuridificazione dello sport*, in *Giur. ita.*, 2016, II, 485 ss. Relativamente al panorama giuridico degli ordinamenti stranieri, emblematico è il fenomeno della *juridification* dello sport, analizzata, quanto ai paesi anglosassoni, da K. Foster, *The juridification of sport*, in S. Greenfield, G. Osborn, *Reading in Law and Popolare Culture*, Londra, 2005.

⁴²¹ Si fa riferimento all'attività mediante cui le istituzioni sportive sovra-nazionali – C.I.O. e Federazioni internazionali – hanno imposto alle istituzioni nazionali l'adozione di statuti fortemente autonomisti ed indipendenti, nonché l'adozione di clausole arbitrali che comportassero l'esclusione dell'intervento del giudice nazionale sulle controversie sportive. In questo senso, infatti, K. Foster, *op. cit.*, 178, evidenzia che “*there are several strategies employed but the most extreme is to try and preserve 'private justice' by forcing 'exclusive jurisdiction' clauses upon athletes as a precondition of competing*”. L'Autore, in particolare, si sofferma sul regolamento della Coppa America del 2003, il quale ha previsto l'inefficacia di decisioni relative alla competizione adottate da qualsiasi organismo differente dall'*Arbitration Panel* previsto dal Protocollo.

⁴²² In particolare, si è evidenziato che – sulla base di quanto disposto dal d.l. n. 220/2003, convertito con modificazione dalla l. n. 280/2003, così come costituzionalmente interpretato con le sentenze n. 49 del 2011 e n. 160 del 2019 e modificato dalla l. n. 145/2018 – la disciplina vigente in materia di giustizia sportiva prevede un regime di impugnazione relativo agli atti delle istituzioni sportive differenziato: in alcuni casi è preclusa ogni tutela; in altri, è preclusa la tutela impugnatoria ma ammessa quella risarcitoria; in altri ancora è prevista una tutela piena, ma mediata dal previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva (c.d. pregiudiziale sportiva); infine, vi sono casi in cui è ammessa una tutela piena e immediata.

di vista istituzionale e non giurisdizionale, al fine di conformare l'ambito sportivo al proprio sistema giuridico. Ciononostante, anche in questi casi si è presentato il problema di come garantire l'autonomia delle istituzioni sportive permettendo, allo stesso tempo, il rispetto dei principi generali dell'ordinamento⁴²³.

Alla luce di ciò, si cercherà, *in primis*, di individuare le principali problematiche, comuni ai vari sistemi considerati, al fine di porre le basi per la ricostruzione di un nuovo modello; successivamente, si cercherà di valutare se la connessione individuata tra gestione dello sport e servizio pubblico fornisca delle basi adeguate per la risoluzione delle suddette problematiche.

1.1. Autonomia dell'ordinamento sportivo e sindacato giurisdizionale pieno degli atti delle organizzazioni sportive. Profili di compatibilità sulla base della comparazione con le esperienze straniere

La prima e preliminare questione da affrontare è relativa all'aspetto giurisdizionale: occorre valutare se, ai fini del rispetto dell'autonomia dell'ordinamento sportivo (o, in generale, del sistema delle istituzioni sportive), sia effettivamente necessario che si costruisca una tutela giurisdizionale differenziata rispetto a quella garantita dall'ordinamento generale per le questioni non sportive.

A questo proposito – come già emerso dalla ricostruzione del precedente capitolo – sembra doversi aderire alla tesi negativa: in primo luogo, poiché solo in

⁴²³ Lo studio comparato in relazione al settore sportivo, infatti, ha evidenziato che, nell'ambito dell'esercizio della giustizia legata alla regolarità delle competizioni sportive, vi sono numerosissimi casi in cui si è arrivati a momenti di tensione tra le istituzioni sportive e i giudici nazionali al fine di garantire una piena tutela. Lo studio di D. Panagiotopoulos, *The organs for dispensing justice in sport law disputes: exploring the concept of natural judge*, in *Justice and Sport*, Atene, 1997, 253 ss., evidenzia che le istituzioni sportive non sono idonee a garantire una tutela piena ed effettiva dei soggetti che fanno parte del sistema, in quanto è necessaria la compartecipazione dei giudici nazionali al fine di garantire una precisa ed uniforme applicazione delle regole che non sia influenzata da una delle due parti. L'Autore, tuttavia, evidenzia che i problemi in relazione a questo settore restano forti soprattutto alla luce della "*influence of the non-national sporting order on the legislator*", la quale sembra consentire un trattamento speciale e differenziato.

Italia si è arrivati a elaborare e applicare tale disciplina; in secondo luogo, alla luce del fatto che il sistema italiano finisce per non essere adeguatamente rispettoso dell'autonomia dell'ordinamento sportivo.

Relativamente al primo punto, quindi, si sottolinea nuovamente che non vi sono esperienze straniere, tra quelle considerate, nelle quali sia prevista una tutela giurisdizionale differenziata per il settore sportivo: originariamente in molti paesi – come del resto in Italia – fino agli anni Settanta il settore sportivo non era considerato giuridicamente rilevante e, conseguentemente, non era giurisdizionalmente tutelato⁴²⁴; tuttavia in seguito, con l'emersione della sua rilevanza economica e, conseguentemente, giuridica, è stato pienamente attratto all'interno del sistema di tutela giurisdizionale “ordinaria” secondo le modalità più differenti, ma senza profili di specialità. In Spagna e Grecia, ad esempio, si è creato un filtro amministrativista prima dell'accesso al giudice; in Francia, invece, si è dato valore amministrativo direttamente agli atti delle istituzioni sportive; in Inghilterra, Germania e Stati Uniti si è data piena applicazione della normativa in tema di

⁴²⁴ In particolare, in tutte le esperienze considerate i tentativi di escludere la tutela giurisdizionale statale sono stati superati. Per quanto riguarda la Spagna, come risulta dalle ricostruzioni di L.M. Cazorla Prieto, A. Palomar Olmeda, J. M. Cagigar, *Deporte y Estado*, 2013, si è passati dal c.d. *complejo de isla* – durante il periodo franchista – nel quale il settore sportivo veniva considerato estraneo al mondo del diritto e giustiziato al di fuori delle aule del tribunale, alla inclusione del fenomeno sportivo nell'ordinamento costituzionale, mediante la piena applicazione dei principi generali dell'ordinamento e l'attuazione di una tutela privilegiata garantita dall'art. 43 della Costituzione spagnola. Per quanto riguarda i paesi anglosassoni, il già citato fenomeno di *juridification* ha comportato, secondo l'analisi di K. Foster, *op. cit.*, l'applicazione dei principi generali dell'ordinamento anche a questi settori, pur in mancanza di una disciplina speciale e di stampo pubblicistico. Relativamente alla Francia, l'applicazione della normativa generale all'esercizio della giustizia sportiva è avvenuta attraverso la qualificazione in termini pubblicistici ed amministrativistici dell'attività delle Federazioni sportive, come ben evidenziato dalla ricostruzione di G. Simon, *Puissance sportive et ordre juridique étatique*, Parigi, 1990. Infine, emblematico risulta il caso della Grecia, analizzato, tra gli altri, da D.P. Panagiotopoulos, *Greek sport law*, in Id. (a cura di), *Sport law (lex sportiva) in the world*, Atene, 2004, 222 ss., nel quale – in relazione all'ambito calcistico – l'attività delle istituzioni sportive si è spinta fino ad imporre una modifica della greca legge sullo sport; tuttavia, anche in questo caso “estremo” non si è arrivati ad imporre una tutela giurisdizionale differenziata.

arbitrati (seppur con limitazioni causate dall'aspetto monopolistico del settore); solo in Italia si è differenziato il profilo di accesso al giudice⁴²⁵.

Relativamente al secondo punto, inoltre, sembrerebbe che il sistema italiano di “modello condizionato a tutela progressiva”⁴²⁶ non sia nemmeno così rispettoso dell'autonomia delle istituzioni sportive. Il giudice italiano, infatti, qualora sia chiamato ad intervenire in questioni sportive nelle quali è prevista una limitazione del diritto alla difesa (quelle disciplinari e tecniche), ha un potere quasi sempre decisivo: in primo luogo, è lo stesso giudice che individua il *discrimen* tra ciò che assume o meno rilevanza giuridica e, conseguentemente, che decide se intervenire o meno⁴²⁷; in secondo luogo, relativamente alle questioni disciplinari considerate rilevanti, può imporre pesanti conseguenze economiche alle istituzioni sportive le quali – pur formalmente autonome – di fatto sono fortemente assoggettate al suo sindacato⁴²⁸.

⁴²⁵ In particolare – rinviano al capitolo precedente per un'analisi approfondita dei vari sistemi – la normativa e la giurisprudenza in materia di sport hanno comportato le seguenti situazioni: in Spagna e Grecia vi sono il *Tribunal Administrativo del Deporte* e il Consiglio supremo di risoluzione delle controversie sportive, i quali sono enti pubblici che si occupano di risolvere la controversia sportiva prima dell'accesso al giudice amministrativo; in Francia sono gli atti stessi delle Federazioni sportive ad avere natura di provvedimento amministrativo, determinando la giurisdizione del *Conseil d'Etat*; in Germania, Inghilterra e Stati Uniti, invece, l'accesso alla giustizia è mediato dalla presenza di un arbitrato il quale, tuttavia, non comporta una piena rinuncia alla tutela giurisdizionale in quanto non caratterizzato dall'obbligatorietà.

⁴²⁶ Si tratta della definizione che viene utilizzata dalla recente giurisprudenza amministrativa in ambito sportivo, con particolare riguardo alle sentenze della sezione V del Consiglio di Stato, 22 giugno 2017, n. 3065; 22 agosto 2018, n. 5019 e 24 agosto 2018, n. 5046, tutte in *giustizia-amministrativa.it*. In particolare, il giudice ha definito il sistema di risoluzione delle controversie in ambito sportivo quale “modello progressivo a giurisdizione condizionata, dove coesistono successivi livelli giustiziali, susseguentisi in ragione di oggetto e natura, più o meno specialistica, delle competenze dell'organo giudicante”.

⁴²⁷ Risulta emblematica, da questo punto di vista, la ricostruzione di M.R. Spasiano, *Sport professionistico, giustizia sportiva e sindacato del giudice ordinario*, in *Giust.Amm.it*, 2006, nella quale l'Autore evidenzia che il mondo del calcio professionistico è un settore che ha un tale rilievo economico che, verosimilmente, sarà davvero difficile individuare delle questioni che non assumono alcuna rilevanza in relazione a posizioni giuridiche tutelate dall'ordinamento.

⁴²⁸ Cfr. S. Papa, *Effettività della tutela e autonomia dell'ordinamento sportivo: la Corte costituzionale conferma la legittimità della disciplina vigente*, in *Giust.Amm.it*, 2019, fasc. 7, il quale evidenzia che l'imposizione dell'obbligo di risarcire i danni a carico del soggetto che adotta una sanzione

A ben vedere, sembrerebbe che la questione del rispetto dell'autonomia delle istituzioni sportive per mezzo della tutela giurisdizionale abbia relegato in secondo piano l'aspetto decisivo: l'autonomia istituzionale ed organizzativa di coloro che gestiscono le competizioni sportive⁴²⁹. Non stupisce, conseguentemente, che siano arrivate contestazioni da parte del vertice internazionale olimpico, il quale ha correttamente fatto notare che la posizione giuridica del C.O.N.I. e il suo rapporto con il Governo assumono una rilevanza decisiva in relazione alla questione autonomistica e prevalente rispetto all'aspetto giurisdizionale⁴³⁰.

Alla luce di ciò, sembra possibile affermare che la differenziazione del sistema giurisdizionale non sia, da un lato, affatto necessaria, poiché il controllo del giudice non è di per sé incompatibile con l'autonomia delle istituzioni sportive; dall'altro lato, non è nemmeno uno strumento idoneo a tutelare e garantire

disciplinare sportiva, combinata alla possibilità di usare lo strumento cautelare, determina una influenza di non poco conto nei confronti delle istituzioni sportive, le quali si trovano di fronte ad una scelta per nulla rispettosa della loro autonomia: confermare la sanzione disciplinare, subendo una diminuzione patrimoniale causata dall'obbligo di risarcire il danno; revocarla spontaneamente, evitando l'esborso ma (di fatto) perdendo questo privilegio che la legge attribuisce loro.

⁴²⁹ Come risulta evidente dagli studi di settore avviati dalle istituzioni comunitarie al fine di realizzare un intervento nel settore coordinato con le volontà espresse dalle istituzioni sovranazionali sportive – ed in particolare si fa riferimento al il report ad opera dell'E.O.S.E. (*European Observatoire of Sport and Employment*), *Vocasport. Vocational education and training in the field of sport in European Union: situation, trends and outlook*, commissionato dall'*European Commission, D.G. Education and Culture*, 2004, in *Oese.org*. ed alle opere di N. Chaker, *Good governance in sport*, Strasburgo, 2004; J.-L. Chappelet, *Autonomy of sport in Europe*, Strasburgo, 2010 – l'aspetto decisivo è rappresentato dal grado di autonomia decisionale ed istituzionale che i singoli paesi garantiscono alle istituzioni sportive nazionali. L'aspetto giurisdizionale assume un rilievo del tutto marginale, poiché a fronte di una elevata autonomia l'intervento del giudice si risolve in un'attività esterna ritenuta compatibile con la regolamentazione sportiva.

⁴³⁰ Si fa riferimento alla lettera del C.I.O. inviata al Governo italiano in data 6 agosto 2019, la quale ha minacciato la revoca dell'assegnazione delle Olimpiadi invernali di Milano e Cortina 2026 per il caso in cui l'attuazione della legge delega 8 agosto 2019, n. 86, recante “deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione”, determini la possibilità che il potere esecutivo italiano influenzi la *governance* interna e l'attività del C.O.N.I.

l'autonomia del settore sportivo, poiché non ha precluso affatto una ingerenza molto incisiva da parte della giurisprudenza.

1.2. L'individuazione dei problemi che causano la mancanza di un pieno funzionamento della giustizia sportiva: le istituzioni nazionali e internazionali si trovano in una situazione di monopolio (quanto meno fattuale)

Una volta assunto che un sistema giurisdizionale differenziato non è in grado di risolvere le problematiche connesse al settore sportivo, occorre quindi interrogarsi su quale sia la causa del funzionamento non ottimale del sistema giustiziale in relazione al settore dello sport.

Al fine di raggiungere questo obiettivo, occorre iniziare prendendo in considerazione la specialità strutturale del settore: come correttamente già evidenziato dalla dottrina italiana sul tema⁴³¹, il sistema organizzativo piramidale dello sport internazionale e nazionale – composto da C.I.O., Federazioni internazionali e rispettivi Comitati e Federazioni nazionali – si trova in una posizione di monopolio⁴³².

⁴³¹ In particolare – come si ha avuto modo di evidenziare nei capitoli precedenti – il primo Autore che si è soffermato sulla questione monopolistica è G. Rossi, *Enti pubblici associativi*, Napoli, 1979, 89. Nella medesima direzione si è espresso anche F. Goisis, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, Milano, 2007, 229 ss., il quale ha evidenziato che, sulla base della legislazione vigente, in ambito professionistico questo monopolio è legale e non solo fattuale, poiché è preclusa la possibilità di esercitare attività professionistica sportiva in assenza dell'affiliazione o tesseramento con la corrispondente Federazione.

⁴³² Si tratta di un modello generale che, tuttavia, sconta alcune limitate eccezioni. In particolare, si fa riferimento al mondo del pugilato internazionale, nel quale vi sono moltissime federazioni rilevanti, le più importanti delle quali sono la *World Boxing Association*, la *World Boxing Organization*, l'*International Boxing Federation* e l'*International Boxing Hall of Fame*.

Dal punto di vista internazionale, questo monopolio non può che essere fattuale, stante la mancanza di un sistema giuridico che permetta l'imposizione di un diritto di esclusiva applicabile in tutti i paesi⁴³³.

Dal punto di vista nazionale, la tipologia di monopolio cambia da paese a paese in relazione alle soluzioni adottate dai differenti ordinamenti giuridici. In linea di massima si può affermare che, laddove si è adottato un modello privatistico, il monopolio è rimasto meramente fattuale; qualora, invece, si sia provveduto ad attrarre in ambito pubblico i settori sportivi, è diventato un monopolio di diritto⁴³⁴.

Questa situazione monopolistica può essere affrontata e spiegata secondo un triplice punto di vista: genetico, funzionale e problematico.

Dal punto di vista genetico, la ragione che ha determinato la creazione di questa situazione monopolistica di fatto può essere rinvenuta nei principi ispiratori del movimento olimpico e, in generale, del movimento sportivo costituitosi tra la fine del diciannovesimo e l'inizio del ventesimo secolo. Il punto di partenza della concezione moderna di sport, infatti, viene fatto risalire al Congresso di Parigi del

⁴³³ Come risulta dalle ricostruzioni di E. De Sena, *Monopoli fiscali*, in *Dig. disc. priv. (sez. comm.)*, X, Torino, 1994, 52 ss. e S.L. Rujū, *Monopolio fiscale*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976, 825 ss., il monopolio di fatto è una situazione nella quale il mercato, in assenza di qualsiasi diritto di esclusiva statale, determina un privilegio in favore di alcuni operatori economici. In particolare, secondo A. Di Biase, *Monopolio di fatto, dominio nel mercato e obbligo a contrarre*, Napoli, 2017, 8, si tratta di una "realtà economica [che] può derivare [...]": a) da motivi contingenti relativi alla concreta strutturazione di un determinato sistema economico, ossia da determinati fattori obiettivi di natura tecnica che non consentano, se non ad una singola impresa, di operare in un determinato settore produttivo, a prescindere quindi dalla volontà del soggetto che beneficia del monopolio, il quale può dirsi in qualche modo «naturale» o «necessitato»; b) dalla stessa condotta di uno o più operatori economici, i quali creino volontariamente le condizioni e le premesse per assicurarsi posizioni di privilegio e di predominio assoluto nel mercato".

⁴³⁴ In particolare, tra i modelli pubblicistici analizzati, quelli nei quali viene attribuita una posizione monopolistica in maniera espressa ed inequivoca sono la Grecia e la Francia: nel primo caso, ciò è disposto dall'art. 19 della legge greca sullo sport, n. 2724/1999; nel secondo caso, l'art. L. 131-14 del *Code du sport* predispone una delega pubblicistica in favore delle Federazioni le quali diventano uniche affidatarie della funzione di gestione delle competizioni in relazione allo sport di riferimento. Tra i modelli privatistici, nei quali il monopolio è normalmente solo di fatto, fa eccezione la Germania: come risulta dalla ricostruzione di H. Hilpert, *Sportrecht und Sportrechtsprechung im In- und Ausland*, Berlino, 2007, 29 ss., nonostante la natura giuridica privata dell'attività delle Federazioni, alle stesse si applica l'*Ein-Platz-Prinzip* (principio di un posto), sulla base del quale vi deve essere una regolamentazione unitaria per ciascuno sport.

1894, nel quale venne alla luce il C.I.O.: in questa sede, grazie al lavoro diplomatico del barone Pierre de Coubertin (allora segretario generale dell'Unione Francese degli Sport Atletici), si affermò l'idea di sport quale svago per l'atleta e per lo spettatore, orientato a canoni che permettano la realizzazione di una competizione globale sulla base delle medesime regole sportive⁴³⁵.

Il punto di vista funzionale consegue a quello genetico: perché un sistema sportivo così delineato possa materialmente funzionare è necessario che vi sia una uniforme normazione ed interpretazione delle regole a livello globale⁴³⁶. Qualora le regole sportive fossero differenti in ciascun paese, sarebbe impossibile l'organizzazione delle competizioni internazionali⁴³⁷.

⁴³⁵ Come risulta dalla ricostruzione di F. Bonini, *op. cit.*, 1 ss., si tratta di un'idea di sport nata nel mondo inglese del diciannovesimo secolo e promossa da Pierre de Coubertin in occasione del processo di formazione dei Giochi Olimpici moderni. Nell'Inghilterra ottocentesca, infatti, la diffusione dello sport seguì due filoni principali: l'espansione dei c.d. sport atletici nell'ambito accademico e l'incrocio tra la crescita del fenomeno sportivo ed i grandi processi di industrializzazione ed urbanizzazione. Il primo filone, che si sviluppò a livello accademico, nacque all'inizio del diciannovesimo secolo, legato alla tradizione di praticare nei college attività sportive durante il tempo non dedicato allo studio. Alla diffusione di rugby e calcio seguì la loro progressiva codificazione per regole; gli ambienti accademici divennero poi luoghi di pratica dell'atletica leggera, del tennis e del nuoto. La nozione di sport che si diffuse era strettamente legata alla nozione di tempo libero, ossia quello che non era dedicato né al lavoro né al riposo. Il secondo filone era rappresentato dalla straordinaria diffusione del calcio, alla fine del diciottesimo secolo, tra tutti gli strati sociali dell'ambiente inglese del tempo. Esso abbandonò il suo originario terreno sociale, di natura aristocratica, per diventare simbolo della dimensione di massa che assumerà nel ventesimo secolo il fenomeno sportivo, rappresentando già nel 1890 una tipica attività di svago della classe operaia. Questo sviluppo storico dell'attività sportiva, concepita come svago sia per lo sportivo dilettante che per lo spettatore rappresentò per oltre un secolo il modello dominante non solo a livello internazionale, ma anche nella cultura italiana. Sul tema, si vedano anche A. Lombardo, *Pierre de Coubertin. Saggio storico sulle Olimpiadi moderne. 1880-1914*, Roma, 2000 e M. Di Donato, *Storia dell'educazione fisica e sportiva. Indirizzi fondamentali*, Roma, 1984.

⁴³⁶ Si tratta delle conclusioni raggiunte, in dottrina, da F. Goisis, *op. ult. cit.*, 119 ss.

⁴³⁷ Un esempio molto interessante da questo punto di vista è rappresentato dalle regole tecniche in materia di pallacanestro. L'attuale quadro regolamentare, infatti, evidenzia una differenziazione tra le regole di gioco applicate dalla N.B.A. (*National Basketball Association*) rispetto a quelle applicate dalla F.I.B.A. (*International Basketball Federation*) per quanto riguarda, in maniera estremamente sintetica, le dimensioni del campo di gioco, i tempi di possesso della palla e l'infrazione dei passi. La ragione di questo risultato è rinvenibile nell'autonomia di cui storicamente ha goduto la lega americana di pallacanestro, la quale non è mai stata affiliata alla Federazione internazionale. Dal punto di vista pratico, tuttavia, questa regola ha causato delle

Infine, emerge il punto di vista problematico: è proprio questo aspetto monopolistico che causa frizioni con gli ordinamenti nazionali. Come emerge dalle ricostruzioni in tema di monopolio⁴³⁸, infatti, l'organismo che si trova in questa posizione ha un forte potere fattuale nei confronti dei soggetti coinvolti, potendo imporre comportamenti contrari alla loro volontà grazie alla facoltà di escluderli dal settore che controlla o dal servizio che offre⁴³⁹.

In conclusione, sembrerebbe, seppur in prima approssimazione, che la giustizia sia influenzata proprio da questo aspetto monopolistico.

Da un lato, il diritto di esclusione comporta, spesso, l'inefficacia (in senso atecnico) delle decisioni dei giudici nazionali, poiché risulta difficile che vengano imposte ad istituzioni sportive sovra-nazionali: le stesse, infatti, non sono subordinate alla autorità dei giudici nazionali⁴⁴⁰. Inoltre, anche qualora l'istituzione sia nazionale, il risultato non è del tutto differente: i Comitati Olimpici e le

problematiche in sede di giochi olimpici, con i giocatori della lega americana "penalizzati" a causa del cambio di regolamentazione, determinando una competizione viziata, nei suoi risultati, da questa differenziazione delle regole di gioco.

⁴³⁸ In particolare, in tema di monopolio si faccia riferimento, quantomeno, a G. Di Gaspare, *Monopolio e riserva*, in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, 1990, 1 ss.; G. Ghidini, *Monopolio e concorrenza*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976, 786 ss.; M.C. Venuti, *Monopoli*, in *Dig. disc. priv. (sez. comm.)*, X, Torino, 1994, 34 ss.

⁴³⁹ Come risulta dalla ricostruzione di A. Di Biase, *op. cit.*, 55 ss., il rifiuto a contrarre da parte di un soggetto in posizione di monopolio di fatto determina un'alterazione nel funzionamento della concorrenza poiché impedisce che ulteriori operatori economici esercitino la corrispondente attività. Vi sono notevoli affinità tra questa fattispecie e il c.d. diritto di esclusione che la regola 29, comma 9, della Carta olimpica attribuisce al C.I.O., il quale ha il potere di escludere uno Stato dalla partecipazione alle competizioni sportive internazionali comportando, di fatto, un rifiuto a contrarre con le società sportive di questo stato ed impedendo lo svolgimento della loro attività sportiva e, soprattutto, economica.

⁴⁴⁰ L'analisi di Chappelet, *op. cit.*, 23 ss., espone una serie di fattispecie nelle quali, a partire dal 1979, gli Stati hanno provato ad imporre le decisioni dei giudici nazionali nei confronti delle Federazioni internazionali, senza successo a causa della impossibilità di renderle esecutive nei loro confronti. Emblematico, inoltre, è l'ultimo caso di decisione delle istituzioni sportive imposta ad un paese senza alcuna possibilità di controllo giurisdizionale: si tratta della decisione del 9 dicembre 2019 della W.A.D.A. (*World Anti-Doping Agency*) con la quale si è deciso di escludere la Russia dalla partecipazione alle Olimpiadi per 4 anni. Anche in questo caso, in attesa della decisione in appello da parte del T.A.S. di Losanna, sarebbe difficile immaginare un ricorso presso le istituzioni giurisdizionali che sia in grado di imporre una decisione diversa.

Federazioni, infatti, sono strettamente e obbligatoriamente collegati (pattiziamente) alle istituzioni sovra-nazionali, e ciò rappresenta un requisito imprescindibile per il loro operato; conseguentemente, se lo Stato impone alle istituzioni sportive nazionali un comportamento non conforme a volontà di quelle sovra-nazionali, può essere assoggettato a provvedimenti di esclusione da parte di queste ultime e perdere la possibilità di accedere alla competizione sportiva internazionale⁴⁴¹.

Dall'altro lato, invece, anche qualora le decisioni dei giudici siano tecnicamente efficaci, di fatto risultano inadeguate a realizzare una situazione di parità sostanziale tra le parti, poiché permane la posizione di monopolio di fatto delle organizzazioni sportive priva di qualsiasi regolamentazione.

1.3. Le criticità dei modelli vigenti dal punto di vista dei profili costituzionali coinvolti: quando lo sport assume la consistenza di mercato non si riescono a tutelare le esigenze economiche connesse al settore

La struttura monopolistica del settore comporta effetti completamente differenti a seconda della rilevanza economica delle attività connesse al fenomeno sportivo. In parallelo all'attività sportiva avente connotati meramente sociali, infatti, è possibile che si sviluppi un mercato di considerevoli proporzioni economiche. Tuttavia, a seconda che questo risultato avvenga o meno, cambiano notevolmente i profili costituzionalmente rilevanti connessi e gli articoli della Costituzione che conferiscono una tutela adeguata.

⁴⁴¹ Si tratta di un potere che è stato più volte esercitato dal C.I.O. e dalle Federazioni internazionali. Il caso più noto, ad oggi, è quello greco del 2006 già citato nel capitolo precedente, in relazione al quale lo Stato ellenico ha dovuto modificare la normativa nazionale in tema di calcio al fine di ottenere la revoca dell'esclusione delle proprie squadre di club e nazionali dalle competizioni sportive calcistiche internazionali.

Al fine di comprendere questo fenomeno, occorre individuare idealmente due fattispecie di esercizio della pratica sportiva⁴⁴².

In una prima fattispecie occorre far rientrare tutte le situazioni nelle quali lo sport viene svolto senza comportare una considerevole diffusione mediatica: si fa riferimento allo sport dilettantistico o professionistico di basso profilo⁴⁴³. In questa situazione si rendono applicabili, prevalentemente, gli artt. 2 e 18 della Costituzione: da un lato, occorre garantire che lo sportivo abbia accesso alle “formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”; dall’altro lato, occorre garantire il diritto attribuito ai cittadini “di associarsi liberamente”⁴⁴⁴. Si tratta, quindi, della tipologia di tutela “classica” che da sempre è stata affiancata al fenomeno sportivo e che si risolve in un’attività di sviluppo e promozione⁴⁴⁵.

⁴⁴² La classificazione del fenomeno sportivo in più tipologie, a ben vedere, è un’attività intrapresa dalla dottrina sin dalle prime ricostruzioni giuridiche in materia di sport. In particolare, la prima opera che si è mossa in questa direzione è rappresentata da I. Marani Toro, A. Marani Toro, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Giuffrè, 1977: gli Autori, infatti, hanno evidenziato che, in parallelo allo sviluppo del carattere imprenditoriale connesso allo sport, si è passati da dilettantismo ad agonismo occasionale e, infine, ad agonismo stabile e programmatico.

⁴⁴³ Lo sport dilettantistico, ad oggi, riceve una disciplina differenziata, come risulta dall’approfondimento ad opera di G. Martinelli, M. Saccaro, *Sport dilettantistico: come gestirlo*, Milano, 2008, cui si rinvia. Nel presente elaborato, tuttavia, si intende prendere come riferimento non tanto l’aspetto dilettantistico in sé, quanto il connesso riflesso mediatico: per quanto riguarda la pratica sportiva non professionale, infatti, la risonanza dello spettacolo offerto è fisiologicamente minore. Alla luce di questo parametro, quindi, si ritiene che anche lo sport professionistico di basso rilievo mediatico rientri nella medesima categoria: dal punto di vista della regolamentazione economica dell’attività svolta dai soggetti che organizzano le competizioni, infatti, sussistono le medesime esigenze puramente sociali e solo marginalmente economiche.

⁴⁴⁴ Si tratta dei riferimenti costituzionali che vengono storicamente associati dalla dottrina al settore sportivo. Si veda, tra gli altri, la ricostruzione di L. Di Nella, *Il fenomeno sportivo nell’unitarietà e sistematicità dell’ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport*, 1999, 35 ss., il quale evidenzia che “quanto al profilo associativo-individuale, rilevano la tutela della persona nelle formazioni sociali in cui agisce (art. 2) nonché la libertà di associazione (art. 18 Cost.)”.

⁴⁴⁵ Si tratta degli articoli che sono stati presi quale riferimento anche dalla Corte costituzionale stessa, nella sua giurisprudenza relativa all’interpretazione del d.l. n. 220/2003. In particolare, nella sentenza n. 160 del 2019, paragrafo 3.2.1., il giudice delle leggi ha evidenziato che “la scelta legislativa che la esprime è frutto infatti del non irragionevole bilanciamento operato dal legislatore fra il menzionato principio costituzionale di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale e le esigenze di salvaguardia dell’autonomia dell’ordinamento sportivo – che trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 Cost. – «bilanciamento che lo ha indotto [...] ad escludere la

Conseguentemente, l'aspetto monopolistico in relazione a questa fattispecie ha comportato l'emersione di due direzioni di intervento. In primo luogo, si è cercato di garantire l'accesso indiscriminato alla realtà sportiva da parte di chiunque ne faccia richiesta, approntando una tutela adeguata in relazione all'ammissione e all'esclusione⁴⁴⁶. In secondo luogo, si è cercato di tutelare le associazioni sportive da possibili ingerenze, esterne e indebite, che andassero a compromettere la loro libertà di associazione⁴⁴⁷.

Nella seconda fattispecie, invece, occorre far rientrare quelle situazioni nelle quali – accanto all'esercizio della pratica sportiva al solo fine competitivo – è emerso anche un vero e proprio mercato, nel quale il prodotto “sport” è oggetto di commercializzazione sotto molteplici punti di vista⁴⁴⁸. Senza scendere nel merito

possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente» su tale autonomia, mantenendo invece ferma la tutela per equivalente”.

⁴⁴⁶ Si tratta della fattispecie analizzata, *in primis*, da V. Zingales, *Provvedimenti di esclusione di società sportive da campionati agonistici e tutela giurisdizionale statale*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 295 ss. il quale evidenzia che l'atto con il quale si esclude dalla partecipazione ad una competizione ha piena rilevanza per l'ordinamento statale ed ha “intrinseca giuridicità per così dire ‘esterna’, in quanto sorretta sui principi fondamentali del nostro ordinamento che assume fra i compiti principali dello Stato quello di riconoscere e garantire ‘i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità’ (art. 2 Cost)”. Questa specialità degli atti relativi all'affiliazione o esclusione è stata, da ultimo, riconosciuta dallo stesso legislatore il quale, in primo luogo, con la legge di conversione del d.l. n. 220/2003, n. 280/2003, ha eliminato l'esclusiva a favore delle istituzioni sportive di questo ambito; in secondo luogo, con la l. n. 145/2018, ha previsto una tutela giurisdizionale differenziata e velocizzata di questi atti.

⁴⁴⁷ Da questo punto di vista, emblematica risulta la peculiare posizione giuridica rivestita dalle Federazioni sportive, quali soggetti privati delegatari di pubbliche funzioni. Infatti, nonostante evidenti esigenze di coerenza del sistema lo richiedessero, non si è mai arrivati ad una loro trasformazione in soggetti di diritto pubblico, poiché è stato sempre valorizzato l'aspetto associativo della loro genesi e del loro funzionamento. Da ultimo, infatti, risulta emblematico l'intervento del legislatore attraverso il d.lgs. n. 242/1999, il quale, all'art. 15, secondo comma, statuisce espressamente che le Federazioni hanno natura associativa.

⁴⁴⁸ Si tratta di una qualificazione ben nota alla dottrina spagnola sul tema. Tra gli altri, il fenomeno sportivo viene qualificato come spettacolo ed esibizione, tra gli altri, da D. Medina Morales, *El deporte en la sociedad actual. Reflexiones en cuanto a su ubicación y perspectivas*, in I. Jiménez Soto, J.L. Pérez-Serrabona González, F.M. Bombillar Sáenz, M. Del Carmen García Miranda, *Los retos del deporte profesional y profesionalizado en la sociedad actual*, Madrid, 2017, 39 ss., 42, il quale, nello specifico, sottolinea che “*precisamente esta circunstancia, la de un deporte contaminado por la economía, hecho ‘necocio’, es la que ha dado origen a que, habiéndose convertido el deporte en un mero ‘objeto de consumo’ (en todas*

in ordine a tutti gli aspetti economicamente rilevanti, basti apportare l'esempio dei diritti televisivi in ambito sportivo. Questo settore ha assunto dimensioni spropositate da un punto di vista economico ed ha richiesto la necessità di una regolamentazione *ad hoc* che tenesse conto delle sue peculiarità⁴⁴⁹. In particolare, la

sus plurales u distintas facetas) el Derecho Estatal haya resultado necesario como mediador en muchos de los 'nuevos conflictos' que el deporte como 'negocio' genera". Questa ricostruzione risulta particolarmente brillante poiché pone in evidenza la caratteristica che ha maggiormente rivoluzionato l'idea di sport nel mondo contemporaneo: tutta l'attività sportiva – competitiva o meramente fisica, professionistica o dilettantistica – può essere utilizzata quale spettacolo al fine di vendere un prodotto sul mercato.

⁴⁴⁹ Si fa riferimento al d.lgs. 9 gennaio 2008, n. 9, recante la “disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse”. Il decreto in oggetto, in particolare, attribuisce un potere di vigilanza e di intervento all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato affinché, nell'assegnazione dei diritti televisivi, sia garantito il rispetto della concorrenza. Si tratta di un settore in continua evoluzione e in relazione al quale è recentemente intervenuto il legislatore al fine di garantire una maggiore liberalizzazione, come risulta dall'approfondimento di E. Lubrano, *Le nuove disposizioni per lo sport previste dalla legge di bilancio per il 2018: un importante riconoscimento per lo sport come valore positivo per la collettività nazionale*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2018, II, 28 ss., il quale analizza l'ampia riforma intervenuta ad opera della l. n. 205/2017 sul settore della commercializzazione dei diritti televisivi connessi al settore sportivo e, in particolare, a quello calcistico. Sul tema si vedano, quantomeno, F. Ferraro, *Considerazioni sulla compatibilità della normativa italiana sui diritti di trasmissione degli eventi sportivi con il diritto comunitario*, Relazione al Convegno sulla “Proprietà intellettuale e televisioni”, Pavia il 26-27 settembre 2008, in *AIDA*, 2008, I, 169 ss.; L. Colantuoni, *La cessione di diritti audiovisivi in ambito sportivo*, Commento a d.lgs. 9 gennaio 2008, n. 9, in *I contratti*, 2008, X, 918 ss.; V. Zeno Zencovich, *La statalizzazione dei “diritti televisivi sportivi”*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2009, I, 126 ss.; R. Ferorelli, *L'evento sportivo come bene in senso giuridico alla luce del d. lgs. n. 9/2008*, Relazione al Convegno “Le regole del gioco: valori sportivi e tutele giuridiche”, Taranto 25 giugno 2009, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2009, III, 415 ss.; L. Longhi, *La sentenza Murphy: le licenze di ritrasmissione degli incontri di calcio tra diritti di privativa e tutela della concorrenza*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2011, III, 11 ss.; L. Longhi, *La questione della vendita dei diritti televisivi nel calcio di fronte ai processi di globalizzazione e integrazione europea. Aspettando la sentenza Murphy*, in *Rass. dir. econ. Sport.*, 2011, II, 270 ss.; A. de Martini, *La disciplina dei diritti televisivi nello sport*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2011, II, 14 ss.; C. Benetazzo, *Il difficile equilibrio tra concorrenza e regolazione nella disciplina dei diritti audiovisivi sportivi*, relazione al Convegno “I diritti sportivi tra concorrenza e regolazione”, Padova 22 maggio 2015, in *Giust.Amm.it*, 2015, X, 43 ss.; C. Piazza, L. Di Gaetano, *L'Autorità garante della concorrenza verifica l'esistenza di un accordo tra Sky, RTI/Mediaset Premium, Lega Calcio e Infront sulla vendita dei diritti televisivi Serie A 2015-2018*, in *Riv. ital. antitrust*, 2016, I, 6 ss.; G. Napolitano, *Contro lo spettro del neo-pubblicismo: sul carattere privatistico delle leghe sportive e delle procedure di commercializzazione dei diritti audiovisivi*, in *Riv. dir. sport.*, 2016, I, 100 ss.; C. Benetazzo, *Diritti audiovisivi ed eventi sportivi tra esclusive, pluralismo e mercato*, in *Federalismi.it*, 2017, XX, 45 ss.; C. Benetazzo, *Intermediario “indipendente” ed eventi sportivi tra misure “antitrust” e nuovo ruolo del servizio pubblico radiotelevisivo*, in *La rivista di diritto dei media*, 2018, III, 21 ss.; M. Morelli, *Considerazioni in tema di canale di eventi sportivi*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2018, I, 94 ss.

vendita del prodotto sportivo per mezzo della televisione ha comportato la possibilità di accedere a ricavi in precedenza neanche lontanamente immaginabili⁴⁵⁰.

Questa seconda fattispecie presa in considerazione ha determinato l'emersione di interessi costituzionalmente tutelati completamente differenti da quelli sopra considerati: da un lato, lo sportivo non è più un soggetto in cerca del luogo dove esprimere la sua personalità, ma è un lavoratore (dipendente o autonomo, quale persona fisica o persona giuridica) interessato alla massimizzazione dei ricavi del settore; dall'altro lato, le istituzioni sportive non sono più libere associazioni in quanto l'affiliazione alle medesime rappresenta un requisito obbligatorio al fine di accedere ai suddetti ricavi⁴⁵¹. In altre parole, gli artt. 2 e 18 hanno ceduto il passo agli artt. 35 e 41 della Costituzione: emerge l'esigenza di tutelare il lavoro e l'iniziativa economica degli operatori interni al fenomeno sportivo⁴⁵².

⁴⁵⁰ Come risulta dallo studio I.S.T.A.T. di G. Alleva, *La pratica sportiva in Italia*, del 19 febbraio 2016, "identificando le imprese direttamente legate ad attività sportive, si stimano oltre 100 mila addetti occupati in quasi 35 mila imprese. Tra il 2008 e il 2013 gli addetti sono aumentati nei servizi ma sono diminuiti nella manifattura e nel commercio. Il valore aggiunto di queste imprese è stimabile in 4,5 miliardi di euro e il fatturato in 14 miliardi".

⁴⁵¹ Come statuito dall'art. 10 l. n. 91/1981, infatti, non è possibile depositare l'atto costitutivo di una società sportiva presso il Registro delle Imprese se non si è preventivamente ottenuta l'affiliazione con la corrispondente Federazione sportiva. In altre parole, non è possibile generare un prodotto sportivo e poi ricavarne profitto attraverso la sua commercializzazione se non con il benessere da parte delle istituzioni sportive.

⁴⁵² In particolare, l'art. 35 della Costituzione, il quale "tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni", è già venuto ampiamente in rilievo in relazione al settore sportivo per quanto riguarda l'aspetto lavoristico, grazie alla sentenza *Bosman* della Corte di Giustizia, 15 dicembre 1995, C 415/93, in *Giust. civ.*, 1996, I[^], 601 ss., con nota di M. Orlandi, *Ostacoli alla libera circolazione dei calciatori e numero massimo di 'stranieri comunitari' in una squadra: osservazioni in margine alla sentenza Bosman*; anche in *Foro it.* 1996, IV, 1 ss., con note di S. Bastianon, *Bosman, il calcio e il diritto comunitario*, e di G. Vidiri, *Il 'caso Bosman' e la circolazione dei calciatori professionisti nell'ambito della Comunità Europea*. Queste evoluzioni, come evidenziato da M. Clarich, *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi?*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, hanno portato ad ampie modifiche nel settore del mercato degli sportivi al fine di realizzare una piena apertura della libertà di circolazione europea. L'art. 41 della Costituzione, invece, il quale tutela l'iniziativa economica privata, non ha ancora avuto un ruolo determinate in relazione all'individuazione degli equilibri di regolamentazione del settore sportivo che ha un elevato interesse commerciale.

In relazione a questa seconda fattispecie, il carattere monopolistico del settore sembrerebbe diventato un problema: il potere economico di fatto o di diritto delle istituzioni sportive, infatti, diventa uno strumento funzionale a permettere l'esercizio dei diritti di cui agli artt. 35 e 41 della Costituzione. Non è un caso, infatti, che, proprio nel settore dei diritti televisivi, sia stata prevista una speciale normativa in materia di concorrenza nella quale assume grande rilevanza la posizione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (A.G.C.M.): lo scopo è quello di evitare gli abusi nel settore da parte delle istituzioni sportive che si trovano in una posizione dominante in relazione all'assegnazione dei diritti televisivi⁴⁵³.

Tuttavia – a parte il caso relativo ai diritti televisivi – l'analisi della normativa italiana in ambito sportivo non sembra prendere particolarmente in considerazione questo aspetto del fenomeno, rimanendo incentrata sugli scopi di promozione sociale che, seppur con una notevole rilevanza, rappresentano solo un settore di un fenomeno molto più complesso.

2. La disciplina della tutela della concorrenza quale chiave di volta per la regolazione del mondo sportivo. I riflessi del diritto comunitario nel settore dello sport

Al fine di ricostruire un modello di giustizia sportiva che tenga in debita considerazione gli aspetti economici legati a questa parte del fenomeno che ha assunto un notevole rilievo mediatico, è opportuno premettere alcune decisioni

⁴⁵³ Si fa riferimento, nuovamente, alla disciplina dettata dalla l. n. 9/2008. Nello specifico, per una ricostruzione delle principali decisioni dell'A.G.C.M. in ambito sportivo, si veda L. Ammanati, A. Canepa, V. Carfi, *La tutela della concorrenza nei mercati regolati: le decisioni dell'AGCM in materia di servizi di interesse economico generale*, in *Concorrenza e mercato*, 2011, I, 210 ss.: gli Autori evidenziano l'attività dell'Autorità in relazione ai comportamenti abusivi della lega calcio, attività funzionale alla riduzione della concorrenza tra gli operatori interessati alla trasmissione delle relative competizioni.

giurisprudenziali che assumono una notevole rilevanza in relazione all'emersione dei rapporti tra sport e tutela della concorrenza.

L'analisi di queste decisioni – strettamente connesse a tematiche maggiormente di attualità nel dibattito giuridico – determina l'emersione della centralità del ruolo della tutela della concorrenza nel diritto odierno; questo aspetto sembra rappresentare la chiave di volta per raggiungere una regolamentazione ottimale per il settore sportivo.

Dal punto di vista del diritto comunitario, infatti, è noto come la concorrenza sia un ideale trasversale e costante, che permea la maggior parte degli interventi delle istituzioni europee⁴⁵⁴. Anche il settore sportivo, seppur con le sue peculiarità, è stato preso in considerazione da questo punto di vista in molteplici circostanze: in particolare, assumono una rilevanza sistematica la qualificazione delle Federazioni sportive quali organismi di diritto pubblico e la sentenza *Meca Medina Majcen* attinente la “regola puramente sportiva” (la quale corrisponde all'ambito tecnico previsto dal nostro d.l. n. 220/2003)⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ Il tema della concorrenza, come risulta dalla ricostruzione di A. Frinani, S. Bariatti, *Disciplina della concorrenza nella UE*, Milano, 2013, ha assunto un ruolo sempre più importante e centrale finalizzato al perseguimento degli obiettivi comunitari in tema di libertà di circolazione e di mercato unico. L'opera citata, in particolare, ha il pregio di realizzare un importante lavoro di coordinamento delle singole discipline in materia di concorrenza, facendo emergere un quadro di insieme destinato ad avere un ambito applicativo molto esteso.

⁴⁵⁵ Il primo tema, relativo alla qualificazione delle Federazioni in termini di organismo di diritto pubblico – il quale è stato già oggetto di analisi nel secondo capitolo – attiene all'applicazione della normativa nazionale del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), la quale, tuttavia, ha una forte derivazione comunitaria, poiché la vigente disciplina è frutto dell'attuazione di numerose direttive (con particolare riferimento alle direttive n. 2014/23/UE del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; n. 2014/24/UE del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE; n. 2014/25/UE del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE). Il secondo tema, invece, ha natura prettamente comunitaria, riguardando la sentenza della Corte di Giustizia, in causa 519/2004, c.d. *Meca Medina Majcen*, con commento di I. Del Giudice, *La Corte di Giustizia delle Comunità Europee si pronuncia sulla possibile rilevanza esterna delle norme sportive*, in *GiustAmm.it*, con la quale la Corte ha legittimato l'applicazione della normativa in tema di concorrenza anche alla regola puramente sportiva, secondo modalità che verranno *infra* analizzate.

Alla luce di ciò, si approfondiranno brevemente la giurisprudenza nazionale e quella comunitaria, al fine di valutare (successivamente) gli effetti che possano produrre in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative correlate alla giustizia sportiva.

2.1. La giurisprudenza nazionale in tema di organismi di diritto pubblico: l'esigenza di applicare i canoni della tutela della concorrenza all'attività contrattualistica delle istituzioni sportive

Come si è già avuto modo di affrontare nel secondo capitolo, vi è un interessante indirizzo interpretativo, supportato dall'A.N.A.C. e dalla giurisprudenza amministrativa, volto ad applicare ad alcune Federazioni sportive (ed in particolare alla F.I.G.C.) la normativa in tema di organismo di diritto pubblico (o.d.p.)⁴⁵⁶. Questa soluzione interpretativa – a prescindere dalla sua correttezza ermeneutica e nonostante le pesanti critiche mosse dalla dottrina⁴⁵⁷ – ha il pregio di far emergere una caratteristica sostanziale delle Federazioni sportive che le accomuna agli organismi di diritto pubblico.

⁴⁵⁶ Si fa riferimento, in particolare, alla delibera dell'A.N.A.C. n. 372 del 2016, con la quale l'Autorità ha formalmente riconosciuto la qualificazione delle Federazioni sportive quali organismi di diritto pubblico. Questo indirizzo interpretativo è stato confermato dalla giurisprudenza amministrativa con particolare riguardo alla F.I.G.C., ed in particolare dal T.A.R. Lazio, Sez. I, sentenza 13 aprile 2018, n. 4100, in *Rass. avv. Stato*, 2018, II, 132 ss., con nota di A. Mitrotti, *Sulla natura giuridica della FIGC come organismo di diritto pubblico*. In sede di appello, tuttavia, il Consiglio di Stato ha ritenuto di dover rimettere la questione alla Corte di Giustizia la quale non si è ancora espressa sul tema.

⁴⁵⁷ Sul tema si sono espressi G. Fischione, *La non configurabilità delle Federazioni Sportive Nazionali in termini di organismo di diritto pubblico*, n *GiustAmm.it*, 2018, V, 24 ss.; E. Lubrano, *La sottoposizione dell'attività delle federazioni sportive al Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. n. 50/2016), tra certezze (apparenti) e perplessità (consistenti) ancora da definire*, in *GiustAmm.it*, 2018, III, 45 ss.; G. Pepe, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, in *Rass. avv. Stato*, 2016, IV, 264 ss. Gli Autori non hanno pienamente condiviso la ricostruzione del giudice amministrativo, criticando, in particolare, la sussistenza del requisito finalistico.

Preliminarmente, quindi, occorre chiarire le caratteristiche principali della nozione di o.d.p., al fine di trarne le conseguenze sistematiche applicabili alle Federazioni sportive.

In primo luogo, gli o.d.p. si caratterizzano per essere una delle manifestazioni più accentuate della nozione di pubblica amministrazione strumentale e funzionale di matrice europeistica: secondo il diritto comunitario, infatti, non esiste un'unica nozione di pubblica amministrazione; la ricostruzione varia in funzione della normativa applicabile⁴⁵⁸. In particolare – come risulta oggi dalla disciplina del codice dei contratti pubblici – un qualsiasi soggetto dell'ordinamento può essere un o.d.p. purché abbia i requisiti di personalità giuridica, influenza dominante e collegamento teleologico con l'interesse pubblico.

In secondo luogo, gli o.d.p. comportano la qualificazione in termini pubblicistici di un soggetto formalmente privato al fine di applicare il diritto dei contratti pubblici in sede di selezione del contraente⁴⁵⁹. La *ratio* sottesa all'assoggettamento di soggetti (anche) privati alla normativa pubblicistica può essere riassunta come segue: sulla base dei requisiti che caratterizzano gli o.d.p. risulta evidente che questi soggetti non agiscono in relazione a criteri di efficienza privata sopportando il rischio di impresa, ma si collocano al di fuori dei consueti

⁴⁵⁸ Si tratta della nozione europea a “geometrie variabili” di pubblica amministrazione, ben analizzata da S. Cassese, *La nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 920 ss., il quale evidenzia che “la nozione di pubblica amministrazione individuata ha caratteristiche ‘funzionali’. La Corte [di Giustizia dell’Unione Europea] non si sofferma a chiarire l’aggettivo, ma suggerisce che la nozione si adatta ai bisogni della norma. Dunque, così definita, la pubblica amministrazione serve a delimitare l’area nella quale non è garantito l’accesso senza la cittadinanza dello Stato. Di conseguenza potrebbero esservi, nel diritto comunitario, tante definizioni di pubblica amministrazione quante sono le volte che c’è bisogno di esse”.

⁴⁵⁹ Ai sensi dell’art. 3, comma 1, lett. d), del Codice dei Contratti Pubblici è un o.d.p. “qualsiasi organismo, anche in forma societaria, il cui elenco non tassativo è contenuto nell’allegato IV: 1) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; 2) dotato di personalità giuridica; 3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d’amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico”.

meccanismi della concorrenza⁴⁶⁰. Alla luce di ciò, al fine di evitare che effettuino scelte arbitrarie che comportino un indebito vantaggio per il contraente privato, sono assoggettati alla procedura ad evidenza pubblica che permette a tutti gli interessati di avere, in concorrenza, pari diritto alla stipula⁴⁶¹.

Sulla base di queste caratteristiche, gli o.d.p. assumono una rilevanza sistematica in relazione alle Federazioni sportive, e ciò a prescindere dalla circostanza che queste siano effettivamente qualificate nei medesimi termini.

In primo luogo, infatti, anche riguardo alle Federazioni sportive si pone il problema di tutela di possibili distorsioni della concorrenza: poiché questi soggetti si trovano in una posizione di monopolio e poiché la loro esistenza è garantita da finanziamenti statali diretti ed indiretti, anche le Federazioni possono agire in maniera arbitraria piuttosto che sulla base di criteri di efficienza privata, poiché non sopportano affatto il rischio di impresa⁴⁶².

⁴⁶⁰ In particolare, il tema è stato approfondito, in dottrina, da M.P. Chiti, *L'organismo di diritto pubblico e la nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, Bologna, 2000; B. Mameli, *L'organismo di diritto pubblico: profili sostanziali e processuali*, Milano, 2003; D. Casalini, *L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione in house*, Napoli, 2003. Sul punto, in relazione al rapporto tra la nozione e la tutela della concorrenza, si veda Corte di Giustizia, sez. V, sentenza 22 maggio 2003, causa C-18/0, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, X, 1027 ss., con nota di C. Guccione, *La nozione di organismo di diritto pubblico nella più recente giurisprudenza comunitaria*, nella quale si evidenzia che il requisito finalistico deve essere interpretato nel senso che l'eventuale attività commerciale o industriale che l'ente esercita non deve assumere una tale rilevanza per l'esistenza stessa del soggetto da indirizzare le sue stesse scelte, che saranno quindi orientate dal fine privatistico e di lucro.

⁴⁶¹ Come risulta dalla ricostruzione sul tema ad opera di M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 425 ss., la disciplina relativa all'evidenza pubblica ha avuto un'evoluzione storica nella quale l'intervento delle normative comunitarie ha giocato un ruolo determinante: in un primo periodo, infatti, la normativa nazionale era improntata esclusivamente ai criteri di efficienza e buon andamento, funzionali al risparmio della spesa pubblica in relazione alla scelta del contraente; solo con l'intervento della disciplina europea il panorama dei contratti pubblici è stato individuato quale settore fondamentale al fine di garantire l'apertura dei mercati ed il rispetto della concorrenza, permettendo a tutti gli operatori privati di concorrere in parità di condizioni per la stipula di contratti con la P.A.

⁴⁶² I contributi diretti sono rappresentati dai versamenti effettuati dal C.O.N.I. in esecuzione della sua posizione di promotore del valore sociale ed educativo dello sport; quelli indiretti, invece, sono le quote associative versate dagli associati alla Federazione. Infatti, come implicitamente ammesso dalla stessa Corte di Giustizia nella sentenza 11 settembre 2019, cause riunite C-612/17 e C-613/17, i contributi associativi che gli affiliati devono versare alla Federazione rappresentano un finanziamento indiretto da parte dello Stato. Pur non essendo

In secondo luogo, e conseguentemente, anche per le Federazioni assume una rilevanza determinante la nozione di pubblica amministrazione strumentale e funzionale: sembrerebbe necessario, in prima approssimazione, sostenere che alle stesse sia applicata quella disciplina pubblicistica volta a garantire un'operatività sul mercato che eviti una distorsione della concorrenza ed un indebito vantaggio a favore dei privati coinvolti⁴⁶³.

2.2. *La giurisprudenza comunitaria in tema di sindacato della regola puramente sportiva: i profili di rilevanza della sentenza Meca Medina Majcen e dei Wouters criteria*

Il diritto comunitario rappresenta lo spunto per un'applicazione del principio di libera concorrenza ancora più penetrante nei confronti dell'attività delle istituzioni sportive, la quale – a differenza della nozione di o.d.p. – non si limita alle sole Federazioni ma coinvolge anche lo stesso C.O.N.I.

Si fa riferimento alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, che ha storicamente rappresentato un importantissimo punto di riferimento per la regolamentazione del fenomeno sportivo⁴⁶⁴.

provenienti direttamente dalle casse erariali, la Federazione sportiva beneficia dei suddetti versamenti non in forza di un accordo privato, ma sulla base di una disposizione legislativa di favore.

⁴⁶³ Nel presente elaborato, quindi, non si ritiene necessario soffermarsi sull'effettiva e concreta applicabilità della nozione di organismo di diritto pubblico alle Federazioni; il riferimento, invece, assume un valore determinante per semplice analogia *iuris*: a prescindere dalla sussistenza in concreto dei requisiti, in relazione a questo ambito vi sono le medesime esigenze di evitare che il comportamento di un soggetto che opera senza meccanismi imprenditoriali privatistici comporti una distorsione della concorrenza.

⁴⁶⁴ I primi interventi della Corte in ambito sportivo risalgono ai casi *Walrave e Donà*, Corte di Giustizia, sentenza 12 dicembre 1974, causa C-36/72, in *Foro it.*, 1975, IV[^], 81 ss. e Corte di Giustizia, sentenza 14 luglio 1976, causa C-13/76, in *Foro it.*, IV[^], 361 ss. aventi ad oggetto i regolamenti della Federazione Internazionale del Ciclismo e della Federazione Italiana Giuoco Calcio: la prima richiedeva la stessa nazionalità per atleta e allenatore; la seconda limitava il tesseramento a coloro che avessero la cittadinanza italiana. Le pronunce della Corte, in tali

Una pronuncia molto rilevante in tema di sport è rappresentata dalla sentenza *Meca Medina Majcen*, nella quale la Corte di Giustizia si è interrogata in ordine all'applicazione del diritto europeo in materia di concorrenza alle regole puramente sportive, ovverosia le c.d. "regole di gioco"⁴⁶⁵. Fino a questa pronuncia, una conclusione in tal senso era sempre stata caldamente osteggiata dalle istituzioni sportive stesse, stante il rischio che gli aspetti economici prevalessero su quelli

sentenze, sottolinearono come l'attività sportiva sia da assoggettare al diritto comunitario nel momento in cui questa venga svolta in modo professionistico e come, di conseguenza, sia illegittimo limitare la possibilità di svolgere tale attività attraverso requisiti di nazionalità, salvo che questa limitazione avvenga per motivi prettamente sportivi, attinenti alla fisiologia della prestazione stessa. Sul tema si vedano, in dottrina, L. Silence, *Circolazione dei calciatori professionisti negli Stati comunitari*, in *Riv. dir. sport.*, 1977, 291 ss.; A. Valenti, *La competenza della comunità europea in materia sportiva: note sul problema di illegittimità del blocco calcistico delle frontiere*, in *Riv. dir. sport.*, 1976, 337 ss.; P. Barile, *La Corte di Giustizia della Comunità Europea e i calciatori professionisti*, in *Riv. dir. sport.*, 1977, 303 ss. Queste pronunce ebbero una risonanza mediatica decisamente inferiore alla successiva sentenza *Bosman*, nella quale il calciatore belga Jean-Marc Bosman riuscì ad ottenere che il suo trasferimento alla società calcistica francese Dunkerque avvenisse senza il pagamento dell'indennità allora prevista dai regolamenti della FIFA e della UEFA, da versarsi alla società di provenienza, il Royal Club Liegeois SA: tale indennità, infatti, costituiva un limite alla libertà di circolazione dei lavoratori nel territorio comunitario, costituendo, di conseguenza, una violazione dei trattati. In relazione a questa pronuncia si vedano gli approfondimenti di M. Di Filippo, *La libera circolazione dei calciatori professionisti alla luce della sentenza Bosman*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1996, II, 232 ss.; M. Coccia, C. Nizzo, *Il dopo Bosman e il modello sportivo europeo*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, 337 ss.; M. Clarich, *La sentenza Bosman*, cit.

⁴⁶⁵ Si tratta della sentenza della Corte di Giustizia, 18 luglio 2006, C-519/04 P, *Meca Medina e Majcen c. Commissione*, in *Eur-lex.europa.eu*. La pronuncia è stata oggetto di ampio approfondimento da parte della dottrina: in particolare, S. Bastianon, *Da "Cassis de Dijon a Meca Medina": la specificità dello sport tra divieti e deroghe nel diritto dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2017, III, 451, ha evidenziato che "nonostante i continui richiami [...] alla specificità dello sport, con la sentenza *Meca Medina e Majcen* la Corte di giustizia non ha soltanto buttato via l'acqua sporca (ammesso che fosse effettivamente tale) rappresentata dalla nozione di regole puramente sportive, ma ha gettato, altresì, il bambino rappresentato proprio dalla specificità dello sport". In altre parole, sembrerebbe che l'ordinamento comunitario abbia definitivamente accantonato l'idea di un diritto sportivo speciale rispetto al diritto comunitario. Per ulteriori approfondimenti della sentenza si vedano S. Bastianon, *Sport, antitrust ed equilibrio competitivo nel diritto dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2012, III, 485 ss.; G. Mazzei, *Insospettite convergenze tra le esperienze giuridiche di Stati Uniti e Unione europea in materia di sport*, in *Amministrativamente*, 2015, X-XII, 14 ss.; C. Fratea, *I rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e organismi sportivi dopo la sentenza "Meca-Medina"* in *JusOnline*, 2018, I, 26 ss.

sociali che stanno alla base del movimento olimpico e federativo⁴⁶⁶. La stessa Corte, inoltre, aveva ritenuto in maniera costante che la specialità del fenomeno sportivo comportasse la disapplicazione dei meccanismi della concorrenza alle regole strettamente inerenti allo sport⁴⁶⁷.

La Corte nella citata pronuncia ha mutato radicalmente indirizzo, assoggettando al c.d. *Wouters test* la regola sportiva: in primo luogo, occorre verificare se l'istituzione sportiva che pone la regola rappresenti un'associazione di imprese ai sensi degli artt. 101 e 102 T.F.U.E.; in secondo luogo, occorre valutare se la regola posta in essere determini una restrizione della concorrenza; infine, si deve valutare se la restrizione della concorrenza realizzata sia funzionale e proporzionata all'esigenza imperativa che l'associazione intende tutelare⁴⁶⁸.

⁴⁶⁶ In ordine al punto di vista delle istituzioni sportive per quanto riguarda l'applicazione delle regole della concorrenza, risulta emblematico il discorso di Michel Platini ai Ministri degli affari esteri europei nel 2008, rinvenuto in J.-L. Chappelet, *op. cit.*, 40-41: “*The European sports movement does not wish to be above the law. On the contrary, we need laws in order to protect the true values of sport. However, these laws need to be written and interpreted in a way that recognises the specificity of sport and the autonomy of its institutions. Sport is not just an economic activity like any other. We need a legal framework that protects the things that form the essence and beauty of sport: its educational, social and civil values. At the moment, sport is experiencing numerous regrettable developments, thanks in particular to the blind application of European law to sport. European competition law cannot be used to govern automatically and exclusively the world of sport*”.

⁴⁶⁷ Si tratta della tesi che aveva seguito il Tribunale dell'Unione Europea in relazione al primo grado del processo *Meca Medina Majcen*, 30 settembre 2004, T-313/02, in *Eur-lex.europa.eu*. Questa tesi era frutto della giurisprudenza costante della Corte di Giustizia prima del *revirement* della pronuncia del 2006; infatti, come risulta dall'approfondimento di S. Bastianon, *Da Cassis de Dijon a Meca Medina*, cit., 438, “sulla scorta di tale fondamentale inquadramento dogmatico il Tribunale qualifica espressamente le regole sui controlli anti-doping come regole puramente sportive” e, in quanto tali, non perseguono alcun interesse economico e sono sottratte dall'applicazione di quella parte dei trattati che tutela i diritti economici dei cittadini comunitari.

⁴⁶⁸ Si tratta dei criteri che la Corte di Giustizia ha elaborato nella sentenza 19 febbraio 2002, C-309/99, *Wouters e al. c. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, in *Eur-lex.europa.it*, la quale affronta dal punto di vista del diritto della concorrenza l'associazione che viene realizzata all'interno degli ordini professionali elaborando i suddetti criteri volti ad individuare i casi di applicazione degli artt. 101 ss. T.F.U.E. Il parallelismo tra istituzioni sportive ed ordinamenti professionali, a ben vedere, rappresenta una conclusione ben nota alla stessa giurisprudenza italiana in tema di sport. Esso è stato seguito, *in primis*, da G. Rossi, *op. cit.*, il quale ha ritenuto che entrambe le fattispecie rientrassero nel concetto di enti pubblici associativi in quanto accomunate da una duplice caratteristica: la natura genetica e funzionale associativa; la natura pubblicistica volta al perseguimento di un interesse pubblico. Successivamente, in relazione

Assume una rilevanza fondamentale, in particolare, l'individuazione dell'esigenza imperativa costituente la *ratio* della regola sportiva limitativa della concorrenza: solo qualora questa sia meritevole di tutela per l'ordinamento si potrà avere una vera e propria deroga alla disciplina in tema di concorrenza⁴⁶⁹.

Relativamente alle conclusioni raggiunte dalla Corte nel caso oggetto della sentenza, occorre evidenziare che si tratta di risultati modesti: i giudici europei, ad esempio, hanno ritenuto che le vigenti regole in materia di *doping* realizzino un bilanciamento proporzionato tra le esigenze di concorrenza, da un lato, e di salute e parità di "armi" in sede di competizione sportiva, dall'altro⁴⁷⁰.

Ciononostante, sembrerebbe che la sentenza in oggetto assuma comunque un notevole rilievo sistematico in ordine all'applicazione della normativa sulla concorrenza all'ambito dell'organizzazione delle competizioni sportive e alle modalità di esercizio della giustizia. Infatti, tutta l'attività connessa a questo settore – che sia tecnica, disciplinare o relativa all'esclusione o ammissione – è composta da regole sportive. Alla luce di ciò, le modalità di gestione delle competizioni sportive e quelle di garanzia della loro regolarità, infatti, possono arrivare al punto di derogare alla normativa in materia di concorrenza esclusivamente qualora ciò

ai legami tra le due fattispecie e la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, il tema è stato approfondito anche da G. Manfredi, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale*, Torino, 2007.

⁴⁶⁹ Come evidenziato dall'approfondimento sul tema ad opera di J.-M. Duval, *The legacy of Bosman*, Den Haag, 2016, 144, infatti, "*the economic effects that it produced had to be considered in the light of the Wouters inherency test and requirement of proportionality. The rule was found to restrict athletes' freedom of action, but to the extent that the general objective was to provide a level playing field and preserve integrity of sport competition and the sanctions were necessary to ensure compliance with doping ban, the restrictions were deemed inherent*". In sostanza, l'obiettivo finale dell'applicazione della disciplina della concorrenza è proprio quello di evitare che vengano compromessi i principi tutelati dallo sport e dalle regole puramente sportive: una deroga alla concorrenza è legittima se necessaria; qualora non sia necessaria – secondo la ricostruzione della Corte – è proprio la regola concorrenziale che tutela al meglio gli interessi sportivi.

⁴⁷⁰ La Corte, infatti, conclude che "non risulta che le restrizioni che impongono tale soglia agli sportivi professionisti vadano al di là di quanto necessario per assicurare lo svolgimento e il corretto funzionamento delle competizioni sportive. Poiché i ricorrenti non hanno peraltro lamentato la natura eccessiva delle sanzioni applicabili e irrogate nel caso di specie, non è stata dimostrata la sproporzionalità della regolamentazione antidoping controversa. Di conseguenza occorre respingere il secondo motivo".

avvenga per esigenze imperative e, in ogni caso, nel pieno rispetto del principio di proporzionalità⁴⁷¹.

2.3. Le conclusioni: l'esigenza di individuare un modello che rispetti la normativa sulla concorrenza nei settori in cui lo sport è diventato un mercato economicamente rilevante

Ripercorrendo brevemente le conclusioni sin qui raggiunte, sembrerebbe emergere l'esigenza di riqualificare il modello di gestione delle competizioni sportive e di esercizio della relativa giustizia sulla base del diritto della concorrenza: da un lato, infatti, questo aspetto sta assumendo una progressiva rilevanza all'interno del settore sportivo stesso, da cui sono scaturiti gli interventi del diritto comunitario sul tema; dall'altro lato, nello stesso diritto amministrativo (all'interno del quale si colloca la "giustizia statale nello sport" ricostruita nei precedenti capitoli) la tutela della concorrenza sta assumendo un ruolo sempre più centrale.

Nei settori in cui lo sport ha assunto una notevole rilevanza mediatica, infatti, l'esercizio della pratica sportiva è diventato lo strumento funzionale al conseguimento di ingenti profitti, soprattutto grazie ai diritti televisivi ed alla sponsorizzazione, i quali permettono la commercializzazione globale dello spettacolo sportivo. In questi settori, una distorsione dell'organizzazione delle

⁴⁷¹ Il legame tra la deroga alla disciplina ordinaria, italiana o comunitaria, e il principio di proporzionalità era già stata individuata da G. Greco, *Giustizia sportiva e tutela giurisdizionale sulle sanzioni disciplinari, alla luce del principio di proporzionalità*, in *Federalismi.it*, 2018. L'Autrice, in particolare – in occasione della nuova ordinanza di rinvio ad opera del T.A.R. Lazio alla Corte costituzionale, sfociata nella sentenza confermativa n. 160 del 2019 – aveva ritenuto che una nuova interpretazione del d.l. n. 220/2003 compatibile con la Costituzione potesse essere improntata proprio al rispetto del principio di proporzionalità, legittimando preclusioni all'accesso giurisdizionale esclusivamente laddove sia strettamente necessario al perseguimento di interessi puramente sportivi. Come approfondito nel secondo capitolo, tuttavia, la Corte non è stata di questo avviso e ha inteso confermare la sua precedente e discutibile giurisprudenza.

competizioni sportive e della relativa giustizia comporterebbe l'impossibilità di un corretto funzionamento del mercato.

Il quesito, a questo punto, è relativo a come impedire che avvenga questa distorsione e la risposta sembrerebbe essere quella di un ridimensionamento del monopolio sportivo, permettendo il più possibile (e compatibilmente con le esigenze dello sport) l'espansione della tutela della concorrenza⁴⁷².

Nei casi in cui il monopolio sportivo abbia mantenuto una connotazione meramente fattuale e privatistica, questo obiettivo viene attualmente perseguito attraverso la piena applicazione della normativa *antitrust*, qualificando le istituzioni sportive quali associazioni di imprese in posizione dominante sul mercato⁴⁷³.

Nei casi in cui, invece, questo monopolio abbia assunto connotati di diritto pubblico e sia stato permeato dall'esercizio della pubblica funzione, invece, sembrerebbe necessario un passaggio ulteriore, che tenga in considerazione le

⁴⁷² Come evidenziato da L. Ceraso, *I servizi di interesse economico generale e la concorrenza "limitata"*, cit., 150, "il progresso tecnologico e il nuovo pensiero economico hanno consentito di ridurre il concetto di 'monopolio naturale': solo alcuni limitati segmenti [...] potevano considerarsi reali monopoli e, al contrario, gli altri segmenti, quali la fornitura dei servizi, potevano essere aperti alla concorrenza". Questa evoluzione, che allo stato si è avuta in tema di energia elettrica, gas, telecomunicazione e servizio postale, sembrerebbe compatibile anche con il monopolio sportivo, atteso che non tutti i segmenti che lo compongono devono necessariamente essere sottratti alla disciplina della concorrenza.

⁴⁷³ Relativamente al modello privatistico di gestione del fenomeno sportivo – adottato, relativamente ai paesi analizzati nel terzo capitolo, in Germania, Stati Uniti ed Inghilterra – l'estensione della disciplina *antitrust* in materia di monopolio si è storicamente avuta sin dai tempi più risalenti. In particolare, relativamente agli U.S.A., come risulta dalla ricostruzione di M. Von Buchberger, *Die Überprüfbarkeit sportverbandsrechtlicher Entscheidungen durch die ordentliche Gerichtsbarkeit*, Berlino, 1999, 204 ss., ciò è avvenuto nei seguenti aspetti: le regole relative all'ammissione alla partecipazione, al fine di valutare se fossero un rifiuto a contrarre discriminatorio; il *draft system* dell'N.B.A., al fine di valutare se comporti un vantaggio competitivo illegittimo in favore di coloro che devono effettuare per primi la scelta; le clausole di riserva o opzione e le regole dei trasferimenti, per valutare se determinino una distorsione della concorrenza. In generale, il presupposto fattuale universalmente riconosciuto dai giudici stranieri (e in particolare statunitensi) è rappresentato dal fatto che le Federazioni sportive rappresentano un'associazione privata di imprese che si trova in una posizione dominante e, conseguentemente, occorre valutare se le sue decisioni (e in particolare i suoi regolamenti) siano un abuso ai danni degli operatori del settore.

specificità relative alla missione pubblicistica che viene affidata alle istituzioni sportive⁴⁷⁴.

È proprio in questo settore che assume un rilievo decisivo la nozione di “giustizia statale nello sport”, intesa quale intervento pubblico volto a garantire la regolarità delle competizioni sportive: questa funzione deve essere adattata ai moderni canoni di diritto amministrativo e comunitario, in relazione ai quali è richiesto il rispetto della tutela della concorrenza, fatte salve eventuali eccezioni proporzionalmente limitate al fine pubblico che di volta in volta si intende perseguire.

3. Le due modalità di intervento pubblico nell'economia in ambito di giustizia sportiva: la “giustizia statale nello sport” e la gestione delle competizioni sportive in chiave di mercato

Le conclusioni sin qui raggiunte hanno posto le basi per l'individuazione di un modello di giustizia sportiva che tenga in considerazione l'aspetto economico dello sport. Gli aspetti più rilevanti della ricostruzione effettuata, da tenere in considerazione ai fini ricostruttivi, possono essere così sintetizzati: in primo luogo, l'attività di gestione delle competizioni sportive e di esercizio della relativa giustizia sembrerebbe da ricondurre alla nozione di servizio pubblico, con applicazione della conseguente disciplina⁴⁷⁵; in secondo luogo, parte dell'attività connessa al

⁴⁷⁴ In questo caso, infatti, il monopolio viene attribuito dalla legge alle istituzioni sportive per il fine del perseguimento di un interesse pubblico. Conseguentemente, in questo settore, stante la presenza di una missione di interesse generale, il diritto della concorrenza deve essere applicato non attraverso i modelli *antitrust* privatistici, ma attraverso quelli di servizio pubblico di interesse generale inquadrato dall'art. 106 T.F.U.E., poiché è necessario bilanciare il fine pubblico con la limitazione al diritto della concorrenza.

⁴⁷⁵ Rinviando, per la questione in oggetto, al capitolo precedente, si ricordi che si è deciso di accogliere la nozione di servizio pubblico da ultimo sostenuta da Caia, *op. cit.*, che fa riferimento al collegamento con i pubblici poteri, al perseguimento di un interesse pubblico e alla doverosità

fenomeno sportivo ha una rilevanza economica considerevole, in connessione al rilievo mediatico che ha assunto e al conseguente e considerevole valore del prodotto che offre; in terzo luogo, le istituzioni sportive si trovano in una situazione di monopolio (di fatto o di diritto), che comporta il rischio di una distorsione del mercato e di un abuso della posizione dominante assunta⁴⁷⁶.

Nella direzione di una ricostruzione del modello di giustizia legato agli aspetti sin qui considerati, assume una notevole rilevanza la nozione di intervento pubblico nell'economia⁴⁷⁷: se lo sport di rilevanza mediatica può essere qualificato come un luogo di scambio di beni e servizi, infatti, l'intervento in tale ambito dovrà essere parametrato ai nuovi canoni di intervento nell'economia già applicati ai settori di pubblica amministrazione innanzi individuati⁴⁷⁸.

Al fine di individuare il modello idoneo – come si ha avuto occasione di esporre nel capitolo precedente – si ritiene opportuno suddividere l'attività

dello svolgimento del servizio. Questi requisiti sono sussistenti anche in relazione all'attività di gestione del settore sportivo.

⁴⁷⁶ Si fa riferimento alle ricostruzioni dei precedenti paragrafi, nelle quali si è individuata l'attività sportiva oggetto della presente analisi – ovverosia quella che, stante il suo rilievo mediatico, ha assunto la consistenza di un vero e proprio mercato di prodotti connessi allo sport – e il principale problema connesso a questa attività – il carattere monopolistico dei soggetti gestori che determina (potenzialmente) distorsioni del mercato in oggetto –.

⁴⁷⁷ Si tratta di una nozione risalente nel tempo, nella quale viene tradizionalmente inquadrata l'attività dello Stato volta ad intervenire nel mercato al fine di perseguire interessi della collettività. Questa nozione è stata approfondita con speciale riguardo alle scienze economiche, in relazione alla quale si faccia riferimento, *ad multis*, a S. Merlini, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 1979; M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1995; F. Trimarchi Banfi, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2007; G. Clerico, *Mercato e Stato: modi d'essere dell'intervento pubblico nell'economia*, Milano, 2012; M. Bonasia, M. D'Uva, *Intervento pubblico nell'economia: potere di mercato e protezione sociale*, Torino, 2017.

⁴⁷⁸ In particolare, l'evoluzione dell'intervento dello Stato nell'economia, come risulta dall'approfondimento di M. Cafagno, F. Manganaro, *Unificazione amministrativa*, cit., 17 ss., ha segnato un passaggio da Stato imprenditore ed interventista, il quale si occupava in prima persona di produrre beni e servizi per il benessere della collettività, a Stato regolatore, quale soggetto *super partes* che assume il compito di garantire sia la concorrenza tra gli operatori privati che i requisiti quantitativi e qualitativi delle prestazioni di cui devono beneficiare gli utenti. Per un approfondimento di questo nuovo ruolo della regolazione si veda F. Midiri, *Il carattere indipendente della regolazione*, in *Amministrare*, 2019, II, 309 ss.

amministrativa in relazione al settore sportivo in due differenti categorie: da un lato, vi è l'esercizio della "giustizia statale nello sport"; dall'altro lato, invece, vi è la gestione ed organizzazione delle competizioni sportive. Pur facendo parte del medesimo servizio pubblico, infatti, le due attività in oggetto si risolvono in due tipologie di intervento pubblico notevolmente differenti per natura, funzione e modalità operativa.

3.1. L'intervento pubblico mediante "giustizia statale nello sport". Funzione amministrativa e servizio di interesse generale finalizzata alla garanzia di una piena ed effettiva concorrenza

La "giustizia statale nello sport" – come ampiamente approfondita nei primi capitoli – si risolve nell'attività del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive esercitata attraverso poteri pubblicistici al fine di garantire la regolarità delle competizioni sportive.

Relativamente all'attività esercitata dal C.O.N.I., viene in rilievo quanto svolto dal Collegio di Garanzia dello Sport, il quale – come ampiamente approfondito – rappresenta il vertice dell'attuale sistema di giustizia sportiva⁴⁷⁹.

Rispetto alle Federazioni, invece, le stesse detengono il potere disciplinare sanzionatorio e si occupano di esercitare, in primo (e a volte secondo) grado, la giustizia sportiva⁴⁸⁰.

L'attività di questi organi assume un'estrema rilevanza dal punto di vista della concorrenza: la correttezza del loro operato rappresenta un requisito necessario ed indefettibile affinché sia garantita la parità delle armi all'interno del settore mediatico sportivo. In altre parole, affinché i soggetti sportivi siano messi in condizione di avere pari opportunità per poter conseguire un certo rilievo

⁴⁷⁹ M. Sanino, *op. ult. cit.*, 231 ss.

⁴⁸⁰ Secondo la disciplina ricavabile dal più volte citato d.lgs. n. 242/1999.

mediatico e, conseguentemente, un certo profitto, è fondamentale che sia garantita una corretta applicazione della regola sportiva. Una distorsione circa l'applicazione di tale regola determinerebbe un indebito vantaggio a favore di alcuni soggetti a discapito di altri.

Al fine di definire compiutamente le caratteristiche di questo intervento pubblico e la sua modalità operativa, occorre riprendere le nozioni evidenziate di funzione amministrativa e di servizio di interesse generale.

In primo luogo, dal punto di vista della funzione amministrativa, abbiamo visto che la stessa può essere definita quale momento autoritativo e pubblicistico che attiene alla fase di regolazione del servizio, funzionale a garantire la sussistenza dei requisiti affinché il medesimo sia fornito ai consociati in conformità all'interesse pubblico⁴⁸¹.

In secondo luogo – evidenziando come la funzione amministrativa ed il servizio pubblico non siano affatto due concetti distinti, ma esclusivamente due facce della stessa medaglia⁴⁸² – dal punto di vista della nozione di servizio pubblico, trattandosi di attività esclusivamente inerente la “giustizia statale nello sport” e non avente ad oggetto l'organizzazione delle competizioni sportive, non assume alcun rilievo economico e, conseguentemente, non può che essere sottratta dall'applicazione della disciplina dei S.I.E.G. e attratta da quella dei S.I.G.

All'interno della nozione di servizio di interesse generale privo di rilevanza economica (S.I.G.), infatti, rientra l'esercizio del potere disciplinare sanzionatorio e quello della giustizia sportiva in ogni grado. Si tratta di un servizio che viene offerto dalle Federazioni e dal C.O.N.I. e che non potrebbe in alcun modo essere garantito da un mercato in concorrenza (libera o limitata all'operatore più efficiente). Il giudice sportivo, infatti, non svolge la sua prestazione a fronte del pagamento del soggetto destinatario; a ben vedere, se così fosse, si tratterebbe di un “mercanteggiamento” di giustizia concettualmente inaccettabile. Infatti, la

⁴⁸¹ Così L. Perfetti, *op. cit.*, 36 ss.

⁴⁸² G. Caia, *op. cit.*, 143-144.

prestazione di un soggetto esercente una funzione giustiziale non deve dipendere dalla soddisfazione dell'utente, il quale può anche subire una decisione sgradita⁴⁸³.

All'interno di questa parte di attività delle istituzioni sportive, inoltre, assume un aspetto prevalente e predominante il momento autoritativo di esplicazione della funzione amministrativa rispetto a quello di fornitura del servizio: l'interesse pubblico in questa fase deve essere garantito e tutelato mediante l'esercizio di potestà pubblicistiche; questa conclusione è supportata, in particolare, dalle conclusioni raggiunte dalla giurisprudenza in tema di attività di giustizia delle Federazioni, avendola ricostruita in termini di attività amministrativa sostanziale⁴⁸⁴.

La qualifica nei suddetti termini della funzione in oggetto assume rilievo anche in relazione alla disciplina applicabile. Anzitutto, quale funzione amministrativa, è attratta dall'applicazione di tutte le regole procedurali e garantiste dell'ordinamento italiano – *in primis* la regolamentazione processuale di cui alla legge n. 241/1990⁴⁸⁵ –; è inoltre necessario che sia garantito il rispetto dei principi fondamentali in materia di servizio pubblico: la sua attività deve essere conformata ai principi di doverosità, universalità, continuità e parità di trattamento⁴⁸⁶.

Da questo punto di vista, spunti giuridici in tale direzione emergono già nella disciplina vigente, la quale ha promosso e sviluppato l'adozione di regolamentazioni generali volte a conformare l'attività di giustizia sportiva ai

⁴⁸³ Sembra in contrasto con quanto sostenuto la nozione di arbitrato, nella quale gli arbitri vengono pagati dalle parti tra cui vi è una controversia a fronte del servizio reso. Tuttavia, rinviando al secondo capitolo per la ricostruzione completa del tema, la giurisprudenza – suffragata dallo stesso legislatore – ha ormai pacificamente ricostruito in termini non arbitrari la funzione di giustizia sportiva: stante la funzione amministrativa esercitata e la obbligatorietà della stipulazione del c.d. vincolo di giustizia, infatti, l'atto decisorio del giudice sportivo non può mai qualificarsi come vero e proprio lodo.

⁴⁸⁴ Qualcosa

⁴⁸⁵ In questa direzione si veda, tra gli altri, G.P. Cirillo, *Il sistema della giustizia sportiva in Italia*, in *Federalismi.it*, 2019, XVII, 2 ss.

⁴⁸⁶ *Ivi*, 171 ss., si è occupato di individuare i principi fondamentali che regolano l'erogazione di servizio pubblico i quali vengono individuati nella doverosità, continuità, parità di trattamento, economicità, qualità, tutela e partecipazione. Per un'analisi approfondita dei principi in oggetto, inoltre, si faccia riferimento a M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 376 ss.

principi generali garantiti dall'ordinamento (in particolare, il Codice di Giustizia Sportiva ed i Principi Generali)⁴⁸⁷. Si ritiene che queste regolamentazioni debbano essere implementate ed assimilate alle Carte dei Servizi relative alla fornitura dei servizi pubblici, affinché venga posta al centro dell'attenzione l'esigenza di garanzia per gli utenti del servizio (i quali, in questo caso, sono proprio gli sportivi)⁴⁸⁸.

Questo sistema permetterebbe un controllo sull'attività di giustizia delle istituzioni sportive che sia rispettosa sia degli interessi dell'ordinamento dello Stato che di quelli del sistema sportivo: si tratta, infatti, di un modello elastico e parametrato sulle specifiche esigenze di settore, in grado di permettere una valutazione caso per caso dello strumento più adeguato a consentire una tutela piena dei diritti degli utenti del servizio in oggetto.

3.2. L'intervento pubblico in relazione alla gestione ed organizzazione delle competizioni sportive: la natura economica del servizio sportivo

L'attività delle Federazioni sportive (e del C.O.N.I., anche se solo occasionalmente) assume rilevanza anche (e soprattutto) dal punto di vista dell'organizzazione delle competizioni sportive. Questa attività può essere

⁴⁸⁷ Si tratta degli atti del C.O.N.I. adottati con le delibere n. 1518/2014 e n. 1613/2018.

⁴⁸⁸ In relazione alla tematica della Carta dei Servizi ed alla sua funzione, M. Calabrò, *Carta dei servizi, rapporto di utenza e qualità della vita*, in *Dir. amm.*, 2014, I-II, 373 ss., evidenzia che si tratta di uno strumento volto a ridurre i profili di asimmetria relativi al rapporto di utenza, al fine di migliorare la qualità della prestazione in favore dell'utente. Alla sua introduzione, questo istituto è stato accolto con il favore di gran parte della dottrina, come risulta dai principali studi sul tema: in particolare, si fa riferimento a R. Righi, L. Esposito, *La carta dei servizi pubblici nella sanità*, in *Sanità pubblica*, 1994, 693 ss.; F. Pugliese, *Le carte dei servizi. L'autorità di regolazione dei servizi pubblici essenziali. I controlli interni*, in *Riv. trim. appl.*, 1995, 233 ss.; L. Iannotta, *La carta dei servizi sanitari: il rispetto delle persone tra garanzia ed efficacia*, in *Pubbl. amm.*, 1996, 73 ss.; A. Pajno, *Servizi pubblici e tutela giurisdizionale*, in *Dir. amm.*, 1995, 551 ss.

qualificata come S.I.E.G. poiché è correlata ad un'attività economicamente rilevante⁴⁸⁹.

L'attività di organizzazione delle competizioni, infatti, è un vero e proprio S.I.E.G., stante l'esistenza, in astratto, di un mercato lucrativo ed accessibile a più operatori. Se non vi fosse il monopolio sportivo, infatti, sarebbe astrattamente possibile immaginare una molteplicità di operatori che competono al fine di realizzare la migliore competizione sportiva. Inoltre, l'utente di questo servizio è certamente disposto a pagare in funzione della soddisfazione che trae dal servizio.

Alla luce di ciò, sembrerebbe emergere una natura molto diversa in relazione alle varie funzioni esercitate dalle Federazioni; da questa differenziazione dovrebbe derivarne anche una diversa disciplina normativa, soprattutto per quanto riguarda l'affidamento del servizio. Lo stato dell'arte, al contrario, tratta in maniera completamente identica i due ambiti di intervento pubblico individuati – la “giustizia statale nello sport” e la gestione delle competizioni sportive –, causando, probabilmente, una lesione alla normativa della concorrenza.

Ciò che, invece, sembrerebbe estremamente opportuno è che avvenga una profonda differenziazione in relazione alla disciplina di questi due differenti servizi pubblici. Sono gli stessi principi generali in ambito interno e comunitario che consentono di individuare i due diversi modelli.

Mentre, per quanto riguarda l'attività di giustizia delle Federazioni infatti, – come sopra illustrato – la stessa dovrebbe essere subordinata alla medesima disciplina sopra individuata riguardante l'attività di “giustizia statale nello sport” essendo espressione della medesima funzione amministrativa, per quanto concerne

⁴⁸⁹ Come si ha avuto modo di approfondire nel capitolo precedente, sulla base delle moderne ricostruzioni in tema di riparto tra attività a rilevanza economica e quella a rilevanza meramente sociale – facendosi riferimento, tra gli altri, alle ricostruzioni di D. Sorace, *I servizi pubblici economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. amm.*, I, 2010, 5 ss.; F. Midiri, *I servizi pubblici locali privi di interesse economico fra legislatore nazionale e giurisprudenza europea*, in *Federalismi.it*, 2017, VI, 16; G. Piperata, *Il lento e incerto cammino dei servizi pubblici locali dalla gestione pubblica al mercato liberalizzato*, in *Munus*, 2011, I, 43 – il criterio discrezionale tra S.I.G. e S.I.E.G. è quello della natura dell'attività esercitata in quanto idonea ad essere esercitata in un mercato di scambio di beni e servizi. In quest'ottica, l'attività di giustizia non è economica, ma lo è quella di organizzazione delle competizioni sportive.

l'attività che rientra all'interno della nozione di S.I.E.G., sembrerebbe necessario individuare una disciplina profondamente innovativa sulla base dell'applicazione dei principi del diritto europeo e, in particolare, della disciplina del Codice dei Contratti Pubblici e di quella relativa all'art. 106 del T.F.U.E.⁴⁹⁰.

Si procederà, conseguentemente, ad un approfondimento dell'attività di gestione delle competizioni sportive, in relazione alla quale si noterà la necessità di profonde innovazioni al fine di garantire, per quanto possibile, la tutela della concorrenza.

3.3. (Segue): *il rapporto di concessione del servizio di gestione delle competizioni sportive e la concorrenza "per il mercato"*

Al fine di comprendere gli effetti dell'applicazione del diritto della concorrenza di derivazione comunitaria al settore della gestione delle competizioni sportive – seguendo le conclusioni sopra individuate, le quali fanno rientrare questa parte di attività esercitata dalle istituzioni sportive all'interno della nozione di S.I.E.G. –, occorre, anzitutto, prendere in considerazione il peculiare rapporto che intercorre tra C.O.N.I. e Federazioni.

Parte delle funzioni perseguite dalle Federazioni, infatti, ha assunto rilievo pubblicistico alla luce dell'interpretazione che ne è stata data dalla giurisprudenza, successivamente avallata dallo stesso legislatore. Si ricorda che, anzitutto, la giurisprudenza ha qualificato come oggettivamente amministrativa (anche se solo in parte) l'attività delle Federazioni sportive in oggetto. Successivamente, lo stesso

⁴⁹⁰ In altre parole, occorrerebbe realizzare un modello coordinato nel quale gli aspetti prettamente sociali e di interesse generale siano gestiti da un soggetto differente da quello che si occupa dell'attività in economia. Si dovrebbe realizzare, quindi, quello che R. Ursi, *L'evoluzione della nozione di servizio di interesse economico generale nel processo di integrazione europea (Parte II)*, in *Nuove autonomie*, 2002, III, 391, un "equilibrio tra 'concorrenza' – intesa quale strumento atto a migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese – e "cooperazione", al fine di assicurare un'offerta sufficiente di servizi pubblici essenziali, nel rispetto degli obblighi di universalità, continuità, accessibilità a pari condizioni di sicurezza".

legislatore (seppur indirettamente) ha avallato la ricostruzione in oggetto, attraverso i pochi interventi normativi in tema di giustizia sportiva.

L'esito di questa ricostruzione, conseguentemente, è stato (ed è tutt'ora) il seguente: le Federazioni sportive sarebbero soggetti privati che, tuttavia, esercitano per delega pubbliche funzioni del C.O.N.I.⁴⁹¹.

Occorre valutare, a questo punto, se l'analisi da ultimo illustrata sia in qualche modo da rivedere alla luce delle recenti evoluzioni in tema di concorrenza e servizio pubblico.

Il punto di partenza, anche in questo caso, è rappresentato dalla conclusione a cui si è pervenuti, ovvero la riconduzione dell'attività di gestione delle competizioni sportive e dell'esercizio della relativa giustizia all'interno della nozione di servizio pubblico: questa interpretazione comporta – come sopra evidenziato – che le Federazioni sono soggetti privati che esercitano un servizio pubblico, in parte attraverso l'utilizzo di poteri autoritativi. Questa situazione di fatto si è sviluppata e consolidata nel 1986, attraverso la giurisprudenza della Corte di Cassazione che si è servita del concetto di “delega” per legittimare il peculiare rapporto che intercorre tra C.O.N.I. (ente pubblico) e Federazioni (soggetti privati)⁴⁹².

A questo punto sembrerebbe possibile rinvenire una forte similitudine tra il concetto classico di concessione e il rapporto che la Corte di Cassazione ha ravvisato tra C.O.N.I. e Federazioni: la stessa dottrina, infatti, ha associato alla concessione l'aspetto delegatario di pubbliche funzioni, poiché si tratta dello strumento attraverso cui un soggetto pubblico si serve di un privato per esercitare

⁴⁹¹ Per un compiuto approfondimento di queste conclusioni in relazione all'ordinamento italiano si rinvia al secondo capitolo. Si tratta, a ben vedere, di una conclusione che non è esclusivamente riferita all'ordinamento italiano, ma si rinviene in quasi tutti i sistemi pubblicistici di regolamentazione del fenomeno sportivo; come risulta dall'approfondimento di J.M. Meirim, *The Legal Framework of the Portuguese Sportive System*, in D.P. Panagiotopoulos (a cura di), *Sport law (lex sportiva) in the world*, cit., 321 ss., infatti, le conclusioni in oggetto sono state raggiunte anche in Spagna, Portogallo e Francia. In tutti questi paesi le Federazioni vengono considerate quali soggetti privati delegatari di pubbliche funzioni.

⁴⁹² Cfr. Corte di Cassazione, sentenze nn. 3091 e 3019 del 1986.

la sua funzione amministrativa⁴⁹³. Inoltre, quale conferma di questo legame, occorre rilevare che quella giurisprudenza che qualifica come autoritativi in senso oggettivo gli atti dei privati è nata in relazione ai concessionari di pubblici poteri, per poi essere utilizzata dal Consiglio di Stato anche in tema di organizzazioni sportive⁴⁹⁴.

Alla luce di queste considerazioni, occorre valutare la legittimità della delega sulla base delle evoluzioni della disciplina della concessione di pubblico servizio.

Il rapporto tra C.O.N.I. e Federazioni, infatti, è stato inizialmente teorizzato in un regime nel quale la concessione aveva come elemento centrale e prevalente l'aspetto autoritativo del provvedimento amministrativo di attribuzione. Conseguentemente, aveva due caratteristiche relative alla sua adozione: in primo luogo, era limitato dagli ordinari canoni della discrezionalità amministrativa in ordine alla scelta del soggetto beneficiario, selezionato quale miglior soggetto per la cura dell'interesse pubblico; in secondo luogo, non vi era alcuna considerazione in ordine ai profili di concorrenza⁴⁹⁵.

⁴⁹³ Si fa riferimento alla definizione data da F. Benvenuti, *op. ult. cit.*, 1741. In generale, questo trasferimento di una funzione amministrativa dal soggetto pubblico a quello privato è stato interpretato, da parte della dottrina tradizionale, nei termini di sostituzione; queste conclusioni sono state raggiunte da G. Miele, *La distinzione tra ente pubblico ed ente privato*, in *Scritti giuridici*, Milano, Milano, 1987, 424; Id., *Ente pubblico e concessione di servizi pubblici*, in *Foro amm.*, 1942, I, 2 ss.; M.S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, 177 ss.; A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1981, II, 278 ss. Gli Autori, infatti, evidenziano che il titolare dell'attività in oggetto resta la pubblica amministrazione e il privato concessorio diventa titolare del solo esercizio.

⁴⁹⁴ Il Consiglio di Stato, in ambito sportivo, ha utilizzato la nozione di attività oggettivamente amministrativa nella sentenza della sez. VI, 2 luglio 2004, n. 5025, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 990 ss., al fine di assoggettare alcuni atti delle Federazioni sportive al sindacato del giudice amministrativo. Questa espressione richiama la giurisprudenza inaugurata dalla Corte di Cassazione, S.U., sentenza 29 dicembre 1990, n. 12221, in *Foro it.*, 1991, 3405 ss., relativa al concessionario di opera pubblica che veniva qualificato come organo indiretto della pubblica amministrazione: "Si è qui in un caso tipico di esercizio privato di pubbliche funzioni. Le funzioni non cessano di essere pubbliche per il fatto solo che sono esercitate dal privato. E l'esercizio di pubbliche funzioni, quando queste riguardano attività amministrativa in senso stretto, non può compiersi che tramite atti sostanzialmente amministrativi".

⁴⁹⁵ Come risulta evidente dalla ricostruzione del rapporto concessorio ad opera di F.G. Scoca, *La concessione come forma di gestione dei servizi pubblici*, cit., 28 ss., infatti, la concessione aveva come riferimento prevalente l'interesse pubblico alla realizzazione del servizio e non l'interesse

Sulla base del diritto vigente, invece, il rapporto concessorio assume un aspetto maggiormente contrattuale, alla luce dell'inclusione dello stesso all'interno della disciplina dei contratti pubblici avvenuta nel 2016⁴⁹⁶. Le recenti evoluzioni in tema di concessione di pubblico servizio, conseguentemente, sembrerebbero comportare un integrale ripensamento dei rapporti tra C.O.N.I. e Federazioni sportive relativamente alla parte organizzativa delle competizioni, orientandoli, per quanto possibile, verso il rispetto del principio della concorrenza. Saranno prese al vaglio, conseguentemente, le varie opzioni attraverso cui questo risultato può essere raggiunto.

Allo scopo di migliorare ed eventualmente riformare la disciplina organizzativa delle competizioni sportive e del relativo sistema di giustizia sportiva, una prima opzione sarebbe quella di garantire una concorrenza "nel mercato"⁴⁹⁷, consentendo ad una molteplicità di soggetti di organizzare competizioni e pertanto facendo venir meno il monopolio in ambito sportivo⁴⁹⁸.

del privato ad ottenere a parità di condizioni l'occasione economica derivante dalla prestazione del servizio.

⁴⁹⁶ Si tratta di quanto avvenuto ad opera della già citata Direttiva 2014/23/UE. In relazione alle innovazioni apportate dalla direttiva, si veda A. Di Giovanni, *op. cit.*, 65 ss.: "La direttiva in materia di concessioni rappresenta la maggiore novità in quanto introduce per la prima volta una disciplina dedicata appositamente a questo istituto, al fine, innanzitutto, di colmare la lacuna normativa esistente, di superare carenze definitorie e, soprattutto, garantire, per quanto possibile, certezza del diritto [...]. Viene individuato, infine, l'obiettivo che si intende perseguire attraverso l'introduzione di un quadro giuridico idoneo, equilibrato e flessibile per l'aggiudicazione delle concessioni: garantire un accesso effettivo e non discriminatorio al mercato a tutti gli operatori economici dell'Unione assicurando altresì la certezza giuridica e favorendo quindi gli investimenti pubblici in infrastrutture e servizi strategici per i cittadini".

⁴⁹⁷ M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 371: "La concorrenza 'nel mercato' riguarda i servizi pubblici per i quali, date le caratteristiche particolari dell'attività, la fornitura del servizio può essere svolta da una pluralità di concorrenti. E ciò sulla base di un semplice provvedimento di autorizzazione non discrezionale, volto a verificare il possesso dei requisiti tecnici ed economici minimi necessari per intraprenderla posti dalla regolazione del settore".

⁴⁹⁸ Questa conclusione è auspicata da R. Carmina, *Il tramonto del sistema sportivo monopolistico*, in *Riv. ita. dir. pubbl. com.*, 2016, III-IV, 773 ss., il quale ritiene che l'assetto monopolistico non abbia ragion d'essere e debba necessariamente essere smantellato.

Tuttavia, questa conclusione non sembra compatibile con i canoni di “giustizia statale nello sport” individuati nella presente ricostruzione. Un sistema di questo tipo, infatti, non permetterebbe il raggiungimento degli scopi peculiari del settore sotto un duplice punto di vista: in primo luogo, verrebbe disconosciuto dalle istituzioni sovra-nazionali sportive, determinando l'impossibilità per gli sportivi di esercitare la loro professione ad un livello mediatico considerevole⁴⁹⁹; in secondo luogo, farebbe venir meno un requisito fondamentale affinché il mercato connesso al settore sportivo possa operare, ovverosia l'uniformità delle regole sportive e della loro interpretazione ed applicazione⁵⁰⁰.

Questi scopi, a ben vedere, rientrano nel concetto di “esigenze imperative” utilizzato dalla Corte di Giustizia per legittimare una deroga alla tutela della concorrenza: se il mercato non è per sua natura in grado di garantire il rispetto delle suddette esigenze, il principio di libera concorrenza si rende inapplicabile⁵⁰¹.

Una seconda opzione sarebbe quella di garantire una concorrenza “per il mercato”, applicando alle attività di cui trattasi la disciplina dell'evidenza pubblica al fine di individuare il privato che potrebbe esercitare meglio il servizio pubblico di organizzazione delle competizioni sportive: in particolare, le esigenze imperative che richiedono la presenza di un unico operatore non ostano al fatto che lo stesso

⁴⁹⁹ Come testimoniato dalla più volte citata controversia avvenuta tra la Grecia e la F.I.F.A. in ordine alla legge nazionale di disciplina del settore calcistico, infatti, non è materialmente possibile realizzare una disciplina sportiva che garantisca la permanenza del mercato sportivo ma sia in disaccordo con le istituzioni internazionali: la sanzione di esclusione della Federazione Internazionale ai danni dello Stato ellenico, infatti, ha comportato la preclusione nei confronti delle società sportive nazionali all'accesso al mercato sportivo maggiormente rilevante, ovverosia quello delle competizioni europee ed internazionali.

⁵⁰⁰ Cfr. G. Rossi, *op. cit.*, 95 ss.

⁵⁰¹ Sembrerebbe, dunque, che la soluzione sia quella indicata dalla Corte di Giustizia con la sentenza *Meca Medina Majcen*, seppur mutata in relazione alla fattispecie in oggetto: ai sensi dell'art. 106 T.F.U.E., infatti, così come interpretato sulla base del principio di proporzionalità, sarebbe legittima una limitazione alla normativa della concorrenza mediante la concessione di diritti speciali ed esclusivi a soggetti privati; tuttavia, questa limitazione sarebbe come non apposta se prendesse in considerazione esclusivamente un unico privato, ovverosia la Federazione sportiva.

venga individuato attraverso un procedimento amministrativo di selezione del miglior contraente⁵⁰².

Questa soluzione non sembrerebbe contrastare con le esigenze imperative connesse al settore sportivo, poiché garantirebbe l'uniformità e il necessario legame con le relative istituzioni. Inoltre, sarebbe pienamente compatibile con la giurisprudenza della Corte di Giustizia poiché, in base al principio di proporzionalità, comporterebbe un sacrificio alla tutela della concorrenza minimo e comunque funzionale alla salvaguardia delle esigenze imperative connesse al mercato cui il servizio pubblico si rivolge⁵⁰³.

Questa opzione, inoltre, sembrerebbe non solo opportuna, ma anche necessaria, poiché ad oggi un'esclusione dell'applicazione della procedura ad evidenza pubblica non sembra compatibile con l'ordinamento: l'unica soluzione ammessa, infatti, è quella dell'utilizzo dello strumento dell'*in house providing*, il quale, tuttavia, nel caso in oggetto è escluso a causa dell'assetto proprietario privato delle Federazioni sportive⁵⁰⁴.

⁵⁰² M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 371: “La concorrenza ‘per il mercato’ si riferisce alle situazioni nelle quali per ragioni tecniche o economiche (monopolio naturale, costi eccessivi di duplicazione delle reti e delle infrastrutture) il servizio può essere svolto in modo efficiente da un solo operatore. L’attribuzione del servizio, come richiede la direttiva 2006/123/CE più volte richiamata, avviene in seguito a una procedura competitiva di affidamento della concessione (cioè di un diritto speciale o di esclusiva) alla quale possono partecipare tutti i potenziali interessati. In questo modo la regolazione crea una sorta di mercato artificiale, limitato alla fase di scelta del gestore chiamato a svolgere il servizio avendo acquisito un diritto speciale o di esclusiva”.

⁵⁰³ In particolare, sarebbe conforme alla giurisprudenza della Corte di Giustizia relativa all’art. 106 del T.F.U.E., il quale prevede che una *mission* pubblicistica possa comportare l’assegnazione di diritti di esclusiva ad un soggetto solo comportando il minor sacrificio possibile alla tutela della concorrenza.

⁵⁰⁴ Si ricorda che la nozione di società *in house* rilevante ai fini dell’esclusione dell’applicazione del codice ha avuto un’evoluzione in relazione ai suoi contenuti. La sentenza che l’ha conosciuta – Corte di Giustizia, Sezione V, 18 novembre 1999, Causa C-107/98, *Teckal Srl contro Comune di Viano e Azienda Gas-Acqua Consorziale*, in *Eur-lex.europa.eu* – individuava quali requisiti indefettibili il controllo analogo e l’attività maggioritaria in favore della P.A.; tuttavia, l’attuale disciplina – contenuta nell’art. 5, primo comma, del Codice dei Contratti Pubblici – ha previsto un ulteriore requisito, ovverosia la partecipazione pubblica al capitale (quasi) totalitaria.

3.4. *L’auspicato nuovo modello di giustizia sportiva sulla base dell’applicazione dei principi europei e nazionali in tema di servizio pubblico. Le similitudini tra il settore sportivo ed i settori speciali dei contratti pubblici: l’esigenza di garantire una concorrenza “per il mercato”*

Alla luce delle conclusioni sin qui raggiunte, è possibile individuare i principali profili relativi all’adeguamento del vigente sistema di giustizia sportiva – il quale, come sopra evidenziato, è nato in tempi risalenti a momenti storici ormai superati e, quanto meno nei suoi aspetti essenziali, è rimasto sino ad oggi invariato – ai moderni canoni del diritto amministrativo dell’economia. Per il caso in cui lo sport assuma la consistenza di mercato ad alta rilevanza mediatica, infatti, la struttura attuale sembrerebbe del tutto inadeguata e non conforme all’ordinamento vigente.

Il problema alla base di questa situazione, come sopra evidenziato, è rappresentato dalla situazione monopolistica in cui si trovano le istituzioni sportive sovra-nazionali e nazionali. Nessun problema si presenta in relazione all’esercizio della “giustizia statale nello sport”, poiché questo monopolio deriva dall’attribuzione di un diritto speciale in ambito S.I.G. il quale è rimesso alla discrezionalità del soggetto conferente. Qualora si valuti l’attività di gestione e organizzazione delle competizioni, invece, sembrerebbe trattarsi di un diritto speciale che viene assegnato senza conformarsi ai moderni canoni della concorrenza, così come risultanti dalla normativa comunitaria e nazionale.

Da questo punto di vista, sembrerebbe emergere una forte similitudine tra il settore sportivo e i settori speciali in ambito di servizi pubblici⁵⁰⁵. In primo luogo,

⁵⁰⁵ Per un’analisi completa dell’ambito dei settori speciali si rinvia, per tutti, a C. Franchino, F. Titoma, *I settori speciali nel codice dei contratti pubblici*, Torino, 2010 e A. Nicodemo, *Imprese pubbliche e settori speciali: l’autonomia contrattuale e le regole dell’evidenza pubblica*, Torino, 2018. La similitudine tra i settori speciali e l’ambito sportivo emerge chiaramente dalla ricostruzione di D. Galli, *I settori speciali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, IV, 470: “Caratteristica comune a questi settori è il loro carattere chiuso. Non sono esposti, cioè, ad un regime di concorrenza e l’accesso ad essi presuppone la titolarità di diritti speciali o di esclusiva”. Anche il mercato relativo

infatti, in entrambe le fattispecie assume rilevanza l'aspetto monopolistico, il quale non è del tutto eliminabile e, conseguentemente, deve essere regolamentato. In secondo luogo, anche in ambito sportivo si può individuare una vera e propria "rete" non duplicabile, rappresentata dal sistema organizzativo realizzato dalle autorità sovra-nazionali⁵⁰⁶.

Ne consegue che anche in questo caso venga in rilievo i delicati profili relativi ai settori speciali c.d. "a rete": occorre valutare se sia possibile (e se comporti dei benefici) una separazione tra soggetto gestore della rete e operatori privati coinvolti nel mercato⁵⁰⁷.

Da questo punto di vista, sembrerebbe ipotizzabile una separazione tra le due attività prese in considerazione, distinguendo due differenti tipologie di intervento pubblico nel settore sportivo.

all'organizzazione di competizioni sportive di livello mediatico considerevole, infatti, è chiuso a causa della presenza del sistema piramidale composto da C.I.O., Federazioni internazionali e relative compagini nazionali.

⁵⁰⁶ La rete, infatti – come risulta dalla ricostruzione di L. Ceraso, *op. cit.*, 149 ss. – rappresenta quella realtà nella quale è presente un monopolio per ragioni di economia di scala o anche solo politiche, ovvero sia un insieme di infrastrutture in capo ad un unico soggetto non facilmente replicabili. Nel caso in oggetto, infatti, l'insieme di contratti, rapporti e strutture che fanno capo al sistema piramidale sovra-nazionale (ma anche ai singoli sistemi nazionali) non è affatto replicabile, poiché comporterebbe costi esorbitanti e non porterebbe alcun beneficio al mercato, duplicando inutilmente le competizioni sportive. Il tema delle reti è stato affiancato da F. Cintioli, *op. cit.*, 267 ss., al concetto di beni pubblici, poiché l'Autore evidenzia che si tratta di "beni destinati all'uso comune del mercato". Per un approfondimento del tema dei beni pubblici, si veda M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2004, 270 ss., il quale evidenzia che il regime dell'assetto proprietario pubblico o privato relativo ai beni non è di per sé dirimente ai fini dell'individuazione della disciplina applicabile, poiché assume una rilevanza determinante la destinazione degli stessi al perseguimento di pubblici interessi. Con particolare riferimento alle reti, infatti, l'Autore evidenzia che "nell'ambito dei servizi a rete di rilevanza economica [...] appare piuttosto difficoltoso distinguere la pubblicità sostanziale dei beni a destinazione pubblica dalla natura giuridica di determinati beni che [...] potrebbero definirsi 'beni privati di interesse pubblico': in quest'ambito infatti, in esito ai processi di liberalizzazione attivati dal diritto comunitario, da un lato la destinazione amministrativa delle infrastrutture appartenenti ai soggetti pubblici si è rapidamente trasformata in una destinazione sostanzialmente collettiva [...]; mentre dall'altro, sempre allo scopo di garantire a tale collettività un accesso autenticamente concorrenziale al mercato, pure nell'interesse degli utenti, sono stati fortemente compressi i diritti e le libertà dei proprietari privati di varie reti di pubblico servizio".

⁵⁰⁷ L. Ceraso, *op. cit.*, 150.

In primo luogo, l'esercizio della "giustizia statale nello sport", unitamente a tutte le attività di rappresentanza con le istituzioni sovra-nazionali, costituisce l'utilizzo della rete funzionale allo svolgimento del servizio: in questa fase lo Stato deve intervenire esplicando una funzione amministrativa che abbia quale obiettivo la garanzia della regolarità delle competizioni.

In secondo luogo, l'organizzazione delle competizioni sportive e tutta l'attività commerciale ed industriale connessa, invece, sembrerebbe rappresentare un'attività separata ed ulteriore in relazione alla quale è necessario garantire l'accesso alla rete.

Conseguentemente, il primo intervento pubblico dovrebbe continuare ad essere gestito dal C.O.N.I. e dalle Federazioni, assicurando peraltro a tale attività l'applicazione della disciplina in vigore per i servizi pubblici, al fine di garantire una piena soddisfazione dei diritti degli utenti. L'affidamento diretto da un ente pubblico ad un'associazione privata, inoltre, sarebbe compatibile con la vigente disciplina in tema di S.I.G.

Il secondo intervento pubblico, invece, dovrebbe essere aperto ai privati in concorrenza, con una precisazione: poiché è funzionale alla garanzia degli interessi dello sport che sia un unico operatore ad organizzare ciascuna competizione (che sia su scala regionale, nazionale, europea o internazionale), la tipologia di concorrenza relativa a questo settore sarebbe "per il mercato", garantendo la scelta dell'operatore migliore attraverso una procedura ad evidenza pubblica. In altre parole, inquadrando l'organizzazione delle competizioni all'interno della nozione di S.I.E.G. – con conseguente applicazione dell'art. 106 del T.F.U.E. – il diritto speciale che viene attribuito al privato (di organizzare in esclusiva la competizione) deve rispettare, per quanto possibile, la normativa a tutela della concorrenza: la *mission* pubblica, volta a garantire un unico operatore per sport, giustificerebbe una deroga alla concorrenza "nel mercato" ma non a quella "per il mercato".

Sulla base del quadro normativo vigente, infatti, non è legittimo che siano esclusivamente le Federazioni ad organizzare le competizioni sportive affiliate all'organizzazione internazionale, questa possibilità dovrebbe essere garantita in

concorrenza con altri privati. L'esigenza specifica del settore richiede che vi sia un unico privato per ogni sport o competizione, ma non dispone che tale privato sia necessariamente la Federazione sportiva di riferimento. Anzi, avendo la natura giuridica di associazione, questa istituzione si dovrebbe semplicemente occupare di tutelare gli interessi associativi degli sportivi e di coordinare un miglior raccordo tra il privato che organizza la competizione e le istituzioni internazionali di riferimento.

Da questo punto di vista, emblematica è la vicenda della *Premier League*, la quale – non a caso – è la lega calcistica che realizza maggiori profitti in relazione alla vendita del prodotto televisivo: si tratta di un'organizzazione separata ed autonoma dalla *Football Association*, ma rispettosa delle richieste delle istituzioni sportive collegate alla rete sovra-nazionale.

Questa evoluzione permetterebbe di orientare l'attività di giustizia dello sport secondo canoni maggiormente rispettosi del servizio pubblico che viene offerto: da un lato, infatti, coloro che esercitano la giustizia sarebbero indipendenti ed imparziali rispetto agli organizzatori delle competizioni; dall'altro lato, la loro attività sarebbe conformata alla disciplina del servizio pubblico al fine di garantirne un corretto esercizio.

4. La “legittimità sportiva” del nuovo modello di giustizia: profili di compatibilità tra l'intervento pubblico nell'economia e l'autonomia dello sport così come “pretesa” dalle istituzioni sportive internazionali

Arrivati a questo punto della trattazione, occorre valutare se il modello individuato – conforme all'ordinamento nazionale vigente ed orientato dal punto di vista del diritto comunitario – sia compatibile con quanto richiesto dalle istituzioni sportive sovra-nazionali in ordine all'autonomia dell'ordinamento sportivo. In altre parole, occorre valutare se un sistema di organizzazione delle

competizioni sportive ed esercizio della giustizia così delineato sia legittimo dal punto di vista puramente sportivo.

4.1. Il pieno rispetto dell'autonomia del settore sportivo sulla base del nuovo modello di organizzazione e gestione delle competizioni

La principale richiesta che perviene dalle istituzioni sportive sovra-nazionali è rappresentata dall'esigenza che quelle nazionali siano autonome rispetto alle pressioni dell'ordinamento dello Stato⁵⁰⁸. La soluzione così delineata sembrerebbe pienamente compatibile con questa esigenza.

In primo luogo, infatti, lascerebbe completamente impregiudicata l'attuale posizione del C.O.N.I., il quale è già, per l'ordinamento interno, un ente pubblico. L'unica differenza sarebbe il suo assoggettamento alla disciplina del servizio pubblico che, peraltro, non sembra lederne l'autonomia decisionale ed operativa⁵⁰⁹.

In secondo luogo, dal punto di vista delle Federazioni sportive, la loro autonomia verrebbe addirittura accresciuta: venendo meno la delega di pubblici poteri nei loro confronti, infatti, le Federazioni verrebbero assoggettate integralmente al regime privatistico di diritto associativo. Ciò, a ben vedere, non sembra affatto incompatibile con l'ordinamento sportivo che le raccorda al C.O.N.I., in quanto nessuna norma presuppone testualmente una delega⁵¹⁰.

⁵⁰⁸ In particolare, come riportato da J.-L. Chappelet, *op. cit.*, 11 “*under rule 25 of the charter of 1949, being ‘independent and autonomous’ become a requirement for recognition of the NOCs*”. Attraverso l'analisi di questa regola (che oggi è la n. 28 della Carta Olimpica) emerge che lo scopo primario del C.I.O. è che ciascun Comitato nazionale sia indipendente dalle ingerenze del Governo.

⁵⁰⁹ Come emerge dalla citata lettera del C.I.O. del 6 agosto 2019, infatti, ciò che conta ai fini del rispetto della disciplina olimpica è che l'organizzazione e l'attività del C.O.N.I. siano autonome e non dipendano da scelte del Governo italiano. Ne deriva che l'assoggettamento di questa attività ad un regime maggiormente garantista dei diritti degli sportivi non sembra in alcun modo ledere le prescrizioni del Comitato Internazionale.

⁵¹⁰ Come già notato in dottrina da Ferrara, *op. ult. loc. cit.*, il d.lgs. n. 242/1999, all'articolo 15, non riconosce affatto la presenza di una delega di pubblici poteri tra C.O.N.I. e Federazioni, attribuendo esclusivamente “valenza pubblicistica” a parte dell'attività di queste ultime.

Strutturalmente, l'attività federativa verrebbe scomposta in due modalità: dal punto di vista della promozione sociale e del raccordo in relazione agli interessi puramente sportivi, si manterrebbe l'attuale sistema nel quale il C.O.N.I. supporta l'attività delle Federazioni; dal punto di vista economico, invece, le stesse Federazioni perderebbero la gestione delle competizioni ad alta rilevanza mediatica⁵¹¹.

In terzo luogo, e infine, la presenza di privati concessionari del servizio pubblico di organizzazione e gestione della competizione sportiva – seppur esterni all'organizzazione sportiva in senso stretto – non sembrerebbe affatto incompatibile con l'autonomia del settore sportivo. Questi, infatti, sulla base del loro rapporto concessorio, sarebbero vincolati al rispetto di ogni richiesta da parte delle organizzazioni sportive nazionali ed internazionali: affinché possano operare, i soggetti privati devono necessariamente utilizzare la rete delle organizzazioni sportive e, di conseguenza, non potrebbero in alcun modo porre in essere comportamenti che determinino un funzionamento scorretto della rete⁵¹².

Conseguentemente, una delega (o meglio, concessione) a favore di soggetti terzi ed in concorrenza per la selezione non è affatto incompatibile con questa disposizione.

⁵¹¹ L'attività svolta dalle Federazioni, in questo modo, perderebbe qualsiasi connotato economico e si muoverebbe esclusivamente nei confini di una promozione sociale ed educativa del Fenomeno sportivo.

⁵¹² Si evidenzia, infatti, che questa soluzione sembrerebbe non solo compatibile, ma addirittura quella presupposta dalla vigente regolamentazione sportiva italiana. L'art. 23 dello Statuto del C.O.N.I., infatti, non individua quale attività a valenza pubblicistica l'organizzazione delle competizioni sportive, ma cita solo il “controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici”. L'atto di autonomia organizzativa del Comitato, espressione della volontà del suo sopra-ordinato C.I.O., in altre parole, ritiene indefettibile che siano le istituzioni sportive a controllare la regolarità, non che siano le medesime ad occuparsi della organizzazione.

4.2. Il sindacato pieno degli atti di giustizia delle istituzioni sportive: la sua compatibilità con l'autonomia dello sport e con il vigente ordinamento italiano

Dal punto di vista del sindacato degli atti delle istituzioni sportive, la soluzione sin qui esposta potrebbe portare ad un ulteriore sviluppo, garantista di una maggiore autonomia: sarebbe, infatti, possibile superare l'interpretazione costituzionalmente orientata del d.l. n. 220/2003 ed aprire ad un sindacato pieno anche della materia tecnica e disciplinare, nel pieno rispetto delle esigenze autonomistiche del settore⁵¹³.

Secondo la ricostruzione della Corte costituzionale, infatti, l'unico modo per garantire l'autonomia dell'ordinamento sportivo è limitare dal punto di vista esclusivamente risarcitorio l'intervento del giudice amministrativo in ambito disciplinare; inoltre, in ambito tecnico, dovrebbe essere precluso un qualsiasi sindacato⁵¹⁴.

Sulla base del nuovo modello, invece, non sarebbe necessaria nessuna di queste due limitazioni poiché il rispetto della normativa disciplinare e tecnica delle istituzioni sportive verrebbe garantito dallo stesso intervento pubblico nel settore.

A questa conclusione si può pervenire attraverso il percorso evolutivo che si è sin qui seguito. Il modello di giustizia sportiva sopra individuato, infatti, parte

⁵¹³ Si ricorda, infatti, che le sentenze della Corte costituzionale n. 49/2011 e n. 160/2019, pur avendo esposto la compatibilità tra il d.l. n. 220/2003, convertito con la l. n. 280/2003, e l'ordinamento costituzionale, basandosi su una interpretazione costituzionalmente orientata che, di fatto, priva il destinatario di un provvedimento amministrativo della tutela di cui all'art. 113 Cost., possono essere giuridicamente disattese dall'interprete e dalla giurisprudenza poiché si tratta di pronunce di rigetto e quindi non vincolanti.

⁵¹⁴ Come risulta dalla ricostruzione di P. Grossi, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 2012, I, 2 ss., infatti, secondo il giudice delle leggi vi è un'equivalenza tra non interventismo dell'autorità giurisdizionale, da un lato, e autonomia dell'ordinamento sportivo, dall'altro. Tuttavia, le esperienze straniere sopra analizzate hanno ampiamente smentito questa conclusione: l'autonomia dell'ordinamento sportivo è perfettamente compatibile con un sindacato giurisdizionale non differenziato; anzi, la tutela individuata dal legislatore – come sostenuto da F.G. Scoca, *Autonomia sportiva e pienezza di tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2019, III, 1687 ss. – si risolve in una lesione *de facto* molto ampia dell'autonomia dello sport.

dal presupposto che l'attività di "giustizia statale nello sport" sia in vero e proprio servizio pubblico fornito dallo Stato per mezzo delle istituzioni sportive. Lo scopo del servizio in oggetto è realizzare un sistema di competizioni nelle quali l'unico criterio attraverso cui viene individuato il vincitore è quello del merito sportivo; per questa ragione, si è elevata ad interesse pubblico la garanzia della regolarità delle competizioni⁵¹⁵.

Sulla base di questa conclusione, l'attribuzione al giudice statale della funzione di controllo degli atti di giustizia delle istituzioni sportive, anche in materia tecnica e disciplinare, sembrerebbe compatibile sia con l'autonomia delle istituzioni sportive che con l'ordinamento italiano vigente.

Per quanto riguarda l'autonomia delle istituzioni sportive, infatti, risulta decisivo – sulla base del modello adottato – il seguente ragionamento: in primo luogo, l'ordinamento italiano si è fatto carico di fornire il servizio pubblico in oggetto; in secondo luogo, l'unico modo in cui questo servizio sia correttamente reso è che sia garantita la concorrenza tra i vari utenti dal punto di vista sportivo; in terzo luogo, affinché sia possibile garantire questa concorrenza occorre che siano rispettate le regole tecniche e disciplinari poste dalle istituzioni sportive; infine, il soggetto che si occupa di sanzionare il mancato rispetto delle suddette regole non può che essere il giudice statale⁵¹⁶.

In sede di controllo giurisdizionale degli atti di giustizia sportiva emanati dalle Federazioni e dal C.O.N.I., infatti, lo stesso giudice amministrativo sarebbe tenuto a garantire il rispetto della normativa tecnica e disciplinare e ciò non sarebbe affatto incompatibile con l'autonomia dello sport. Da un lato, infatti, le c.d. regole

⁵¹⁵ A ben vedere, si tratta dello stesso interesse pubblico che era stato perseguito, secondo la ricostruzione di G. Rossi, *op. cit.*, 79 ss., dal legislatore attraverso l'entificazione del Comitato Olimpico e la pubblicizzazione di tutto il sistema sportivo.

⁵¹⁶ Come risulta dalla ricostruzione di J.-L. Chappelet, *op. cit.*, 11, infatti, l'oggetto dell'autonomia dello sport ha carattere istituzionale e non giurisdizionale: i vertici mondiali dello sport richiedono che i Comitati e le Federazioni nazionali siano autonomi nelle loro decisioni, in modo da garantire uno sport scevro da influenze politiche e sociali. Conseguentemente, un intervento giurisdizionale di mera applicazione delle norme è pienamente compatibile con questo scopo.

puramente sportive sarebbero rimesse all'attività esclusiva, autonoma e monopolistica delle varie istituzioni (C.I.O., Federazioni internazionali, Comitati nazionali e Federazioni nazionali). Dall'altro lato, l'applicazione ed attuazione delle regole in questione sarebbe garantita non solo dalle istituzioni stesse, ma anche dal giudice nazionale.

Inoltre, le critiche relative al rischio che questo tipo di intervento possa comportare una disparità in ordine all'applicazione delle regole sportive nei vari paesi possono essere facilmente superate: il giudice è vincolato al rispetto dell'interpretazione data dalle istituzioni sportive, poiché si tratta di un requisito necessario affinché funzioni il mercato⁵¹⁷.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano vigente, che si risolve nel d.l. n. 220/2003, si rende necessaria una nuova interpretazione del suo testo, la quale: da un lato, si discosti dalle conclusioni raggiunte dalla Corte costituzionale, non solo criticate dalla migliore dottrina, ma anche non vincolanti per la giurisprudenza (in quanto interpretative di rigetto); dall'altro lato, si fondi sul testo della norma in questione, il quale si presta a una lettura conforme al modello adottato.

In primo luogo, gli artt. 1 e 2 del d.l. dispongono che lo Stato italiano riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo e riservano alle istituzioni sportive la competenza in materia tecnica e disciplinare. In secondo luogo, l'art. 3 del d.l. n. 220/2003 dispone che "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 sensi dell'articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo".

⁵¹⁷ Come evidenzia K. Foster, *op. cit.*, 177, "one of the perennial fears that is expressed about the intervention of law into sport is that it will lead to the ultimate absurdity that one day the result of a sporting competition is decided in the courtroom and not on the playing field". Ciò che si vuole evitare, infatti, è che la decisione di una partita pervenga a tavolino e all'interno di un'aula del Tribunale; tuttavia, questo rischio è facilmente scongiurabile e non verificabile, poiché la stessa normativa tecnica – che il giudice deve portare ad applicazione – postula che il risultato non possa più essere messo in discussione per motivi di gioco, salve eccezioni individuate dalle stesse norme sportive.

La Corte costituzionale ha ricavato da questi articoli una riserva in tema di giurisdizione, combinando il disposto dell'art. 3 con i principi ed i riparti affermati dagli artt. 1 e 2⁵¹⁸.

Questa conclusione, tuttavia, non è affatto necessitata dal testo normativo, il quale tiene ben distinto l'aspetto regolamentare da quello giurisdizionale. L'interpretazione, inoltre, non può che partire dal presupposto che l'attività delle istituzioni sportive è (quanto meno in parte) amministrativa e pubblicistica, ma mai giurisdizionale.

Quanto alla regolamentazione – intesa quale materiale produzione ed elaborazione di regole tecniche e disciplinari – vige la riserva sportiva ai sensi dell'art 2, il quale, infatti, parla di “disciplina” e non certo di esercizio di attività giurisdizionale o giustiziale. La norma si riferisce all'attività regolamentare, specialmente quella pubblicistica, e si occupa di privare gli altri enti pubblici del potere di dettare regole in ambito sportivo. Questa riserva è strettamente necessaria al fine di garantire l'autonomia delle istituzioni sportive e, a ben vedere, la tenuta dell'intero sistema sportivo: una differenziazione per ogni paese delle regole renderebbe impossibile lo svolgimento delle competizioni sportive internazionali.

Quanto alla giurisdizione, invece, l'art. 3 nulla dice in tema di riserva tra sport e Stato italiano, avendo un contenuto non certo sostanziale, bensì esclusivamente processuale: si occupa certamente di ripartire la giurisdizione, ma pur sempre statale e tra il giudice amministrativo e quello ordinario⁵¹⁹.

⁵¹⁸ Rinviando ai capitoli precedenti, si ricorda che la Corte ha ritenuto che il combinato disposto degli artt. 2 e 3 postulasse una riserva sia quanto alla “disciplina” che quanto alle “controversie”.

⁵¹⁹ Secondo l'art. 3, quindi, la giurisdizione è ripartita come segue: il giudice ordinario avrebbe competenza esclusiva in tema di rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, poiché si tratta di diritti soggettivi; il giudice amministrativo ha competenza esclusiva nelle controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2”, come confermato dall'art. 133 del Codice del Processo amministrativo; per le controversie riservate al giudice sportivo, invece, si riespande il generale riparto di giurisdizione legato alla posizione soggettiva dell'attore.

Dal suo testo non deriva alcuna attribuzione di competenze giurisdizionali al “giudice” sportivo (il quale, non essendo giurisdizionale, non può certo ricevere una competenza): il riferimento alle “controversie [...] riservate agli organi di giustizia dell’ordinamento sportivo ai sensi dell’art. 2”, infatti, deve essere valutato tenendo in considerazione la sopra citata natura amministrativa e non giurisdizionale degli atti di giustizia sportiva: non è una riserva tra organi giurisdizionali, bensì tra autorità amministrative. Alla luce di ciò, da un lato, preclude alla pubblica amministrazione di ingerirsi nell’attività (amministrativa) di giustizia sportiva; dall’altro lato, nulla dispone in ordine alla giurisdizione, se non che questa materia non rientra nella competenza esclusiva.

4.3. Le conclusioni sulla giustizia statale nello sport: competenza, causa e funzione del modello adottato

A conclusione della ricostruzione in oggetto, occorre valutare se il modello adottato soddisfi tutti i caratteri della “giustizia statale nello sport” oggetto di analisi, ovvero sia la competenza, la causa e la funzione.

Si è definita competenza della “giustizia statale nello sport” la funzione della pubblica amministrazione di disciplinare quella zona si colloca in quell’ambito di intersezione tra sport e diritto (dello Stato), allo scopo di garantire la piena prevalenza delle norme giuridiche su qualsiasi norma sociale contrastante. Sulla base del modello adottato, questa competenza è certamente attribuita alla pubblica amministrazione, che la riserva alle istituzioni sportive solo in relazione a quanto sia necessario al fine di permettere la fornitura del servizio pubblico in oggetto.

Si è definita causa della “giustizia statale nello sport” l’interesse pubblico al mantenimento dell’uniformità di interpretazione ed applicazione delle regole sportive. Anche questo requisito essenziale è pienamente soddisfatto, in quanto, da un lato, la riserva alle istituzioni sportive della disciplina permette questa

uniformità; dall'altro lato, lo stesso giudice statale è vincolato a garantire questa uniformità, interpretando in senso conforme le norme sportive.

Infine, si è definita funzione della “giustizia statale nello sport” il rispetto del coordinamento funzionale con l'organizzazione sportiva globale. Anche questo requisito essenziale è rispettato, poiché le istituzioni sportive inserite nel circuito globale – pur private dell'attività prettamente economica svolta – mantengono una funzione di centralità e prevalenza in relazione all'attività di controllo della regolarità delle competizioni.

Conclusione

Sulla base delle conclusioni raggiunte nel percorso ricostruttivo seguito, sembrerebbe possibile affermare che, al fine di pervenire alla risoluzione dei problemi della giustizia sportiva – con particolare riferimento a quella italiana –, sia necessario procedere ad un'operazione tanto scontata quanto delicata: l'inquadramento dell'intero settore sportivo all'interno dell'attuale panorama giuridico.

Il (già) presidente della U.E.F.A., Michael Platini, nel 2008, affermava, di fronte ai ministri degli affari esteri europei, che lo sport non solo non fugge dal diritto, ma ne ha bisogno al fine di perseguire i suoi scopi e promuovere i suoi valori. E tuttavia, ad oggi, questo assorbimento dello sport nel mondo giuridico non è ancora avvenuto in maniera appagante.

Nel presente elaborato, quindi, – una volta ricostruito il quadro giuridico nazionale e comparato del settore oggetto di studio – ci si è posti l'obiettivo di porre le basi allo scopo di pervenire ad una piena applicazione del diritto vigente al fenomeno sportivo. La premessa cui si è pervenuti, infatti, è stata che l'attuale stato dell'arte italiano sia legato a ricostruzioni risalenti e non adeguate ai moderni canoni giuridici.

Questa finalità è stata realizzata attraverso una serie di passaggi sistematici, i quali sono stati preceduti da una premessa relativa all'ambito applicativo: poiché la chiave di volta della ricostruzione è stata individuata nella tutela della concorrenza, la ricostruzione si è riferita al solo ambito sportivo che possa avere un rilievo mediatico tale per cui vi possa essere un mercato di scambio di beni e servizi. Alla luce di ciò, i risultati della ricostruzione sono limitati a questa particolare materia, nella quale lo sport si atteggia a prodotto di mercato e in relazione alla quale emergono i profili problematici più stringenti.

In primo luogo, si è individuato quale principale problema del settore la presenza di un monopolio (di fatto o, talvolta, di diritto) in relazione all'attività delle istituzioni sportive, che comporta l'assunzione in capo alle stesse di un potere difficile da controllare.

In secondo luogo, si è ricondotta all'ambito dei servizi pubblici l'attività di C.O.N.I. e Federazioni sportive di gestione delle competizioni sportive e di garanzia della loro regolarità: vi è, infatti, sia il collegamento con i pubblici poteri che la doverosità. All'interno di questo servizio si sono suddivise due tipologie di intervento pubblico, differenti per natura e per modalità organizzative. Il primo intervento, di vero e proprio esercizio della "giustizia statale nello sport", avente la natura di funzione amministrativa orientata alla persecuzione dell'interesse pubblico alla regolarità delle competizioni – in quanto strumento atto a garantire la piena concorrenza tra sportivi –; questa attività, quindi sarebbe attribuibile, a livello organizzativo, quale servizio di interesse generale (S.I.G.), alle istituzioni sportive in assenza di una qualsiasi procedura ad evidenza pubblica, stante la mancanza di un qualsiasi carattere economico del servizio. Il secondo intervento pubblico, invece, attiene alla gestione delle competizioni sportive: questa attività è stata ricondotta alla nozione di servizio pubblico e, in particolare, si interesse economico (S.I.E.G.), stante la (potenziale) presenza di un mercato economicamente rilevante.

In terzo luogo – e con particolare riguardo all'intervento pubblico legato alla gestione delle competizioni – si è valutata la legittimità di un sistema monopolistico di fornitura di un servizio pubblico affidato a dei soggetti (le Federazioni sportive) di natura giuridica privata. Da un lato, l'attività di S.I.G. è legittimo che sia affidata direttamente a loro, ma deve rispettare i principi generali in tema di servizio pubblico; dall'altro lato, l'attività di S.I.E.G. deve rispettare, per quanto possibile e ai sensi dell'art. 106 del T.F.U.E., il diritto della concorrenza. Nel caso in oggetto, questa conclusione sembrerebbe comportare la necessità che la gestione delle competizioni sportive sia affidata ad un privato a mezzo di

contratto di concessione di servizio pubblico, previo esperimento della procedura di evidenza pubblica.

Le conclusioni raggiunte spiegano i loro effetti anche dal punto di vista della tutela giurisdizionale: la stessa deve essere garantita in ogni caso e senza esclusioni poiché attiene alla fornitura di un servizio pubblico. Le clausole di riserva di cui al d.l. n. 220/2003, convertito con la legge n. 280/2003, infatti – sulla base della presente teoria ricostruttiva – non postulano affatto una esclusione della tutela giurisdizionale, ma vincolano il giudice a rispettare (e rendere effettive) le decisioni e le regolamentazioni legittimamente adottate dai soggetti istituzionali sportivi.

Alla luce di ciò, sembrerebbe opportuno e necessario muovere nella direzione di una piena applicazione del diritto al fenomeno sportivo, qualificando il sistema di gestione quale vero e proprio servizio pubblico; occorre superare definitivamente l'impostazione tradizionale che riteneva che lo sport fosse solo un gioco o uno scherzo.

Sembrerebbe arduo individuare la reale ragione per cui, in origine, si è avuta una fuga del settore sportivo dal mondo giuridico; probabilmente, non vi è affatto un unico motivo, ma si tratta di un insieme di circostanze storiche, politiche e sociali. Lungi dal giungere, a conclusione del presente elaborato, ad una risposta univoca in ordine a questo interessantissimo fenomeno, sia consentita la citazione di un illustre Autore sul tema, la quale, se non esaustiva, è quantomeno indiziaria: “Questo è un aspetto particolare di una verità assai più profonda, che però i giuristi sono tutt’ora poco disposti a riconoscere. Essi sono, infatti, sebbene poco meno di una volta, innamorati o quasi abbagliati dal diritto. Essi pensano, perciò, che del diritto non si possa fare a meno. *Ubi societas ibi ius* è da loro inteso non soltanto nel senso che diritto non vi possa essere senza società ma altresì che società non vi possa essere senza diritto. L’identificazione tra diritto e Stato, dalla quale non ci siamo ancora liberati, è una delle esperienze di questo eccesso. Perciò tutte le esperienze, che valgono a distinguersi, in quanto dimostrano che il diritto non è la

sola forza, che tiene insieme la società, sono preziose” (F. Carnelutti, *Figura giuridica dell'arbitro sportivo*, in *Riv. dir. proc.*, I, 1953, 29).

Lo sport, in altre parole, ha per lungo tempo avuto il pregio di rappresentare una realtà tra gentiluomini, i quali non avevano certo bisogno dell'intervento di un magistrato per accettare la sconfitta; oggi, evidentemente, non è più così, e il diritto non può che adeguarsi a questa nuova realtà sociale e sportiva.

Bibliografia

- AGIRREAZKUÉNAGA ZIGORRAGA I., *Intervención pública en el deporte*, Madrid, 1998
- AGOSTINIS B., VIGNA M., *Il nuovo codice di giustizia sportiva: una vera rivoluzione per lo sport italiano*, in *Giustiziasportiva.it*, 2014, II, 77 ss.
- AIELLO G., CAMILLI A., *Il caso Rosi: il riparto di giurisdizione sul provvedimento disciplinare sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 274 ss.
- ALAPHILIPPE F., *Sport et collectivités locales*, Parigi, 1984
- ALLA A., *La concessione amministrativa nel diritto comunitario*, Milano, 2005
- ALPA G., *L'ordinamento sportivo*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1986, II, 326 ss.
- AMAN A.C., *Administrative law and process*, New York, 2014
- AMATO P., *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari per l'ordinamento statale; brevi riflessioni alla luce delle recenti pronunce del TAR Lazio*, in *Riv. dir. ec. sport.*, 2006, III, 44 ss.
- AMMANATI L., A. CANEPA, V. CARFÌ, *La tutela della concorrenza nei mercati regolati: le decisioni dell'AGCM in materia di servizi di interesse economico generale*, in *Concorrenza e mercato*, 2011, I, 210 ss.
- AMSON C., *Droit du sport*, Parigi, 2010
- ANCORA F., *Il concessionario di opera pubblica tra pubblico e privato*, Milano, 1990
- ANTONIOLI M., *Sui rapporti fra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 1026 ss.
- ARENA GREGORIO G., *Soppressione degli "enti inutili" e riforma del parastato nella legge 20 marzo 1975, n. 70*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, II, 678 ss.

- AUDIT M., SCHILL S.W. (a cura di), *Transnational Law Of Public Contracts*, Bruxelles, 2016
- AULETTA F., *Il tramonto dell'arbitrato nel nuovo orizzonte della giustizia sportiva*, in *Juridicum.it*, 2014, 1 ss.
- AURIGA U., *Organizzazione fascista dello sport*, Torino, 1936
- AVERARDI A., *L'ordinamento sportivo e la tutela giurisdizionale dei singoli*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, II, 221 ss.
- AVISI C., *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, Milano, 2006
- BAGNERES M., *Les fédérations sportives: structures, nature juridique et prerogatives*, Nizza, 1983
- BALESTRA L., *Le obbligazioni naturali*, Milano, 2004
- BARILE P., *La Corte di Giustizia della Comunità Europea e i calciatori professionisti*, in *Riv. dir. sport.*, 1977, 303 ss.
- BAROZZI REGGIANI G., *Fenomeno sportivo e ordinamento statale: una questione di rapporti di forza*, in *Dir. econ.*, 2010, 185 ss.
- BAROZZI REGGIANI G., *La Corte costituzionale ridisegna i confini tra giustizia statale e giustizia sportiva*, in *Dir. econ.*, 2011, 369 ss.
- BASILE M., *La giurisdizione sulle controversie con le federazioni sportive*, in *Nuova giur. civ. commentata*, 2005, 280 ss.
- BASILICO A., *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto di agire in giudizio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, II, 213 ss.
- BASSI F., *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, 1969
- BASSOLS COMA M., *La administracion deportiva: evolución y posible configuración*, in A. Nieto (a cura di), *34 artículos seleccionados de la revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, 1983, 375 ss.

- BASTIANON S., *Bosman, il calcio e il diritto comunitario*, in *Foro it.* 1996, IV, 8 ss.
- BASTIANON S., *Sport, antitrust ed equilibrio competitivo nel diritto dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2012, III, 485 ss.
- BASTIANON S., *Da "Cassis de Dijon a Meca Medina": la specificità dello sport tra divieti e deroghe nel diritto dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2017, III, 451 ss.
- BASTIANON S., *L'incerta natura delle Federazioni Sportive nazionali: associazioni di diritto privato o organismi di diritto pubblico? Alla Corte di Giustizia l'ardua sentenza*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2019, I, 149 ss.
- BEKKER P.H.F., DOLZER R., WAIBEL M. (a cura di), *Making Transnational Law Work in the Global Economy: Essays in Honour of Detlev Vagts*, Cambridge, 2010
- BELFIORE C., *La giustizia sportiva tra autonomia e diritto pubblico*, in *Giur. merito*, 2005, 2449 ss.
- BELOFF M., KERR T., DEMETRIOU M., BELOFF R., *Sports law*, Oxford, 2012
- BENEDETTI A.M. (a cura di), *Il caso Genoa, alla ricerca di un giudice*, Torino, 2005
- BENETAZZO C., *Il difficile equilibrio tra concorrenza e regolazione nella disciplina dei diritti audiovisivi sportivi*, relazione al Convegno "I diritti sportivi tra concorrenza e regolazione", Padova 22 maggio 2015, in *GiustAmm.it*, 2015, X, 43 ss.
- BENETAZZO C., *Diritti audiovisivi ed eventi sportivi tra esclusive, pluralismo e mercato*, in *Federalismi.it*, 2017, XX, 45 ss.
- BENETAZZO C., *Intermediario "indipendente" ed eventi sportivi tra misure "antitrust" e nuovo ruolo del servizio pubblico radiotelevisivo*, in *La rivista di diritto dei media*, 2018, III, 21 ss.
- BENVENISTI E., *The Law of Global Governance*, Leiden, 2014
- BENVENUTI F., *Disegno della amministrazione italiana*, Padova, 1996
- BENVENUTI F., *La concessione di opere pubbliche*, in ID., *Scritti giuridici*, III, Milano, 2006, 1739 ss.

- BENVENUTI F., *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in ID., *Scritti giuridici*, III, Milano, 2006, 991 ss.
- BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento e processo*, in ID., *Scritti giuridici*, I, Milano, 2006, 1117 ss.
- BERLINGERIO E., *Studi sul servizio pubblico*, Milano, 2003
- BERMEJO VERA J., *Entes instrumentales para la gestión pública del deporte: las federaciones deportivas*, in M.F. CLAVERO ARÉVALO, A. PÉREZ MORENO, M. F. CLAVERO ARÉVALO (a cura di), *Administración instrumental*, I, 1994, 299 ss.
- BERMEJO VERA J. (a cura di), *Estudio sistemático de la Ley de deporte de Aragón*, Zaragoza, 1998
- BERNINI G., *L'autonomia dell'ordinamento sportivo: profili storici e problemi attuali*, in C. VACCA (a cura di), *Giustizia sportiva e arbitrato*, Milano, 2006, 36 ss.
- BERTONAZZI L., VILLATA R., *Servizi di interesse economico generale*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, 1791 ss.
- BIANCA M., *L'obbligazione*, in *Diritto civile*, IV, Milano, 2019, 782 ss.
- BLANDO F., *Finale di partita. La Corte Costituzionale "salva" l'autonomia dell'ordinamento sportivo italiano*, in *Riv. dir. sport.*, 2012, I speciale, 1 ss.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Le dottrine giuridiche di oggi e gli insegnamenti di Santi Romano*, Milano, 1977
- BOBBIO N., *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, 1960
- BONASIA M., D'UVA M., *Intervento pubblico nell'economia: potere di mercato e protezione sociale*, Torino, 2017
- BONINI F., *Le istituzioni sportive italiane: storia e politica*, Torino, 2006
- BONNES R., *L'administration du sport en France*, Bordeaux, 1976

- BONOMI A., *Giustizia sportiva e giustizia statale. Qualche riflessione sulla legittimità costituzionale della legge 17 agosto 2003, n. 280*, in *Riv. dir. cost.*, 2004, 171 ss.
- BONOMI A., *L'ordinamento sportivo e la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2005, XXV, 362 ss.
- BOTTARI C., *L'ordinamento sportivo alla prova del TAR. La difficile autonomia dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. dello sport*, 2007, III, 397 ss.
- BOUNDULICH J.R., *Rescruiting the "Supreme Court" of Sports: reforming the Court of Arbitration for Sport Arbitration Member Selection Producers*, in *Brooklyn journal of international law*, 1975, 501 ss.
- BOUQUIN C., *Le service public des activités physiques et sportives*, Parigi, 1981
- BOYES S., *The International Olympic Committee, Transnational Doping Policy and Globalisation*, in O'LEARY J., *Drugs and Doping in Sport: Socio-Legal Perspectives*, London, 2001, 167 ss.
- BRUNNÉE J., TOOPE S., *Legitimacy and Legality in International Law. An Interactional Account*, Cambridge, 2010
- BUONGIORNO G., *Giustizia comune e giustizia sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1964, 23 ss.
- CAFAGNO M., MANGANARO F., *Unificazione amministrativa e intervento pubblico nell'economia*, in ID., *L'intervento pubblico nell'economia*, V, Firenze, 2016, 15 ss
- CAIA G., *La disciplina dei servizi pubblici*, in AA.VV., (a cura di), *Diritto amministrativo*, II, Bologna, 2005, 131 ss.
- CALABRÒ M., *Carta dei servizi, rapporto di utenza e qualità della vita*, in *Dir. amm.*, 2014, I-II, 373 ss.
- CALANDRA P., *Il parlamento e la nuova disciplina del parastato*, in *Amm. e soc.*, 1975, III, 483 ss.
- CALLIÈSS G.-P. (a cura di), *Transnationales Recht: Stand Und Perspektiven*, Heidelberg, 2014
- CALZONE S.N., *Il Comitato Olimpico Nazionale Italiano. Istituzione, organizzazione, federazione*, Catanzaro, 1999

- CAMILI A., *Il caso Rosi: il riparto di giurisdizione sul provvedimento disciplinare sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 277 ss.
- CAMMELLI M., SCIULLO G. (a cura di), *Pubblica amministrazione e privatizzazioni dopo gli anni '90, un primo bilancio*, Maggioli, 2004
- CAPRIOLI R., *L'autonomia normativa delle Federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, Napoli, 1997
- CARDARELLI F., *Il nuovo sistema della giustizia sportiva*, in *Libro dell'anno del diritto*, 2015, ed. online
- CARIOLA A., *I rapporti tra giurisdizione sportiva e statale: è possibile un ritorno al privato*, in *Foro amm. CdS*, 2010, X, 2257 ss.
- CARMELO GONZALEZ GRIMALDO M., *El ordenamiento juridico del deporte*, Madrid, 1974
- CARMINA R., *Il tramonto del sistema sportivo monopolistico*, in *Riv. ita. dir. pubb. com.*, 2016, III-IV, 773 ss.
- CARNELUTTI F., *Gioco e processo*, in *Riv. dir. proc.*, 1951, I, 101 ss.
- CARNELUTTI F., *Figura giuridica dell'arbitro sportivo*, in *Riv. dir. proc.*, I, 1953, 20 ss.
- CARNEVALE VENCHI M.A., *Contributo allo studio della nozione di funzione pubblica*, I, Padova, 1969
- CARRARD F., *L'accomplissement d'une mission de service public international: l'exemple des activites sportives*, in AAVV., *Le suiet en droit international*, Parigi, 2005, 101 ss.
- CARTEI G.F., *Il contratto di concessione di lavori e servizi: novità e conferme a 10 anni dal Codice De Lise*, in *Urb. e app.*, 2016, 939 ss.
- CASALINI D., *L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione in house*, Napoli, 2003
- CASINI L., *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010
- CASSESE S., *Sulla natura giuridica delle Federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del "parastato"*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, 117 ss.

- CASSESE S., *La nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 920 ss.
- CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, 123 ss.
- CASSESE S., *Concessione di beni pubblici e “diritto di insistenza”*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 356 ss.
- CAVALLO PERIN R., *La struttura della concessione di pubblico servizio tra provvedimento e contratto*, Torino, 1998
- CAZORLA PRIETO L.M. (a cura di), *Derecho del deporte*, Madrid, 1992
- CAZORLA PRIETO L. M., *Informe acerca de la consideración que en términos jurídicos debe merecer a la Federación Española de Baloncesto la huelga actualmente planteada por jugadores de baloncesto y todo ello en relación al llamamiento de alguno de ellos para formar parte de la Selección Española de Baloncesto*, in *Revista española de derecho deportivo*, II, 1993, 255 ss.
- CERASO L., *I servizi di interesse economico generale e la concorrenza “limitata”. Profili interni, comunitari e internazionali*, Napoli, 2010
- CERULLI IRELLI V., *Problemi dell’individuazione delle persone giuridiche pubbliche dopo la legge sul “parastato”*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, II, 626 ss
- CERULLI IRELLI V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, 2017
- CERUTI M., *Le concessioni tra contratto, accordo e provvedimento amministrativo*, in *Urb. e app.*, 2016, 642 ss.
- CESARINI SFORZA W., *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, 1383 ss.
- CESARINI SFORZA W., *Il diritto dei privati*, Milano, 1963
- CHAPPELET J.-L., BRENDA K.-M., *The International Olympic Committee and the Olympic System: the governance of world sport*, Londra, 2008

- CHAPPELET J.-L., *Autonomy of sport in Europe*, Strasburgo, 2010
- CHAKER N., *Good governance in sport*, Strasburgo, 2004
- CHAUSSARD C., *Les voies de règlement des litiges sportifs. Essai sur la coexistence des différentes formes de justice*, Dijon, 2006
- CHEVÉ L., *La justice sportive*, Parigi, 2012
- CHILDRESS III D.E., RAMSAY M.D., WHYTOCK C.A., *Transnational Law And Practice*, Alphen aan den Rijn, 2015
- CHITI M.P., *L'organismo di diritto pubblico e la nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, Bologna, 2000
- CIMELLARO L., *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Danno e resp.*, 2009, 608 ss.
- CINTIOLI F., *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Milano, 2010
- CIRILLO G.P., *Il sistema della giustizia sportiva in Italia*, in *Federalismi.it*, 2019, XVII, 2 ss.
- CLARICH M., *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. ital. dir. pubbl. com.*, 1996, 613 ss.
- CLARICH M., *Servizi pubblici e diritto europeo della concorrenza: l'esperienza italiana e tedesca a confronto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 91 ss.
- CLARICH M., ZANETTINI L., *Servizi pubblici*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, II, Milano, 2006, 3 ss.
- CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019
- CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Campionato di calcio e stato di diritto*, Napoli, 2018
- CLERICO G., *Mercato e Stato: modi d'essere dell'intervento pubblico nell'economia*, Milano, 2012

- COCCIA C., *Il caso Catania*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 247 ss.
- COCCIA C., *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi modi di risoluzione*, in *Riv. dir. sport.*, 1997, 605 ss.
- COCCIA M., NIZZO C., *Il dopo Bosman e il modello sportivo europeo*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, 337 ss.
- COLANTUONI L., *La cessione di diritti audiovisivi in ambito sportivo*, Commento a d.lgs. 9 gennaio 2008, n. 9, in *I Contratti*, 2008, X, 918 ss.
- COMBES J.-P., *Le service public du sport*, Tolosa, 1983
- CONTINNESSA C., CROCCO D., *Appalti e concessioni. Le nuove direttive europee*, Roma, 2015
- CONTINNESSA C., *Le nuove regole dell'affidamento delle concessioni*, in *Urb. e app.*, 2016, 933 ss.
- COZZOLI V., *Un decennio di privatizzazioni: la cessione di Telecom Italia*, Milano, 2004
- CRAIG P.P., *UK, EU and global administrative law*, Cambridge, 2015
- CRISAFULLI V., *Ricordo di Santi Romano*, in *Giur. cost.*, 1975, 3238 ss.
- CUCHI DENIA J.M., *La distribución de las competencias deportivas en España*, Barcelona, 2005
- D'ALBERTI M., *Concessioni e concorrenza. Temi e problemi a cura dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, Roma, 1998
- D'ONOFRIO P., *Sport e giustizia*, Milano, 2004
- DAVIS T., *What is sport law*, in *Marquette Sport Law Review*, 2001, XI, 211 ss.
- DE GIORGI M.V., *Libertà e organizzazione nell'attività sportiva*, in *Giur. it.*, 1975, IV, 123 ss.
- DE LA PLATA CABALLERO N.F., *Los servicios públicos deportivos*, Madrid, 2001

- DE LISE P., *L'ordinamento della giustizia sportiva alla luce della recente riforma (ex l. 30 dicembre 2018, n. 145)*, in *Federalismi.it*, 2019, VII, 1 ss.
- DE MARCO M.G., *La sentenza Mazzeoli: un grave passo indietro per la tutela giurisdizionale nello sport?*, in *Dir. sport.*, 2007
- DE MARTINI A., *La disciplina dei diritti televisivi nello sport*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2011, II, 14 ss.
- DE SENA E., *Monopoli fiscali*, in *Dig. disc. priv. (sez. comm.)*, X, Torino, 1994, 52 ss.
- DE SILVESTRI A., *La Corte Costituzionale "azzoppa" il diritto d'azione dei tesserati e delle affiliate*, in *Giustiziasportiva.it*, n. 1, Anno VII, 2011, 16 ss.
- DE VALLES A., *I servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, VI, Milano, 1930, 379 ss.
- DEL GIUDICE I., *La giustizia sportiva tra imprese automobilistiche e tutela dei diritti*, in *Foro amm. TAR*, 2008, 2643 ss.
- DELPERIER A., *Contribution à l'étude du sportif en droit positif français*, Bordeaux, 1979
- DI BIASE A., *Monopolio di fatto, dominio nel mercato e obbligo a contrarre*, Napoli, 2017
- DI DONATO M., *Storia dell'educazione fisica e sportiva. Indirizzi fondamentali*, Roma, 1984
- DI GASPARE G., *Monopolio e riserva*, in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, 1990, 1 ss.
- DI GIOVANNI A., *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, Torino, 2018
- DI FILIPPO M., *La libera circolazione dei calciatori professionisti alla luce della sentenza Bosman*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1996, II, 232 ss.
- DI NELLA L., *Il fenomeno sportivo nell'unitarietà e sistematicità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.*, 1999, 25 ss.

- DI TODARO A.A., *La tutela effettiva degli interessi tra giurisdizione sportiva e statale: la strana “fuga” della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente*, in *Giur. cost.*, 2011, 696 ss.
- DROUILLARD P., *Le football professionnel en France*, Bordeaux, 1975
- DUVAL J.-M., *Le droit public du sport*, Marsiglia, 2002
- DUVAL J.-M., *The legacy of Bosman*, Den Haag, 2016
- DUVAL A., *What Lex Sportiva Tells You About Transnational Law*, in P. ZUMBANSEN (a cura di), *The many lives of transnational law. Critical engagements with Jessup’s bold proposal*, 2019, Cambridge, 1 ss.
- ESPARTERO CASADO J., *Deporte y derecho de asociación (las federaciones deportivas)*, León, 2000.
- ESPARTERO CASADO J., *Introducción al derecho del deporte*, Madrid, 2009.
- FABRIZIO F., *Sport e fascismo. La politica sportiva del regime 1924-1936*, Rimini-Firenze, 1976, 20 ss.
- FACCI G., *Il risarcimento del danno come punto di bilanciamento tra il controverso principio dell’autonomia dell’ordinamento sportivo e l’art. 24 cost.*, in *Resp. civ.*, 2011, 420 ss.
- FANTINI S., *La soluzione di compromesso della sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale*, in *Riv. dir. sport.*, 2012, I, 181 ss.
- FARALLI C., *Vicende del pluralismo giuridico. Tra teoria del diritto, antropologia e sociologia*, in *Sociologia del diritto*, 1999, 89 ss.
- FERNÁNDEZ T.R., *La justicia deportiva, cuatro estudios*, Navarra, 2015
- FERORELLI R., *L’evento sportivo come bene in senso giuridico alla luce del d. lgs. n. 9/2008*, Relazione al Convegno “Le regole del gioco: valori sportivi e tutele giuridiche”, Taranto 25 giugno 2009, in *Il Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 2009, III, 415 ss.
- FERRARA L., *Federazione italiana pallavolo e palleggi di giurisdizione: l’autonomia dell’ordinamento sportivo fa da spettatore?*, in *Foro amm. CdS*, 2004, 95 ss.

- FERRARA L., *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport*, in *Foro amm. CdS*, 2005, 1218 ss.
- FERRARA L., *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007, I, 1 ss.
- FERRARA L., ORSO F., *Il codice di giustizia del Coni tra omogeneizzazione procedurale e autonomia federale*, in *Riv. dir. sport.*, 2015, 1 ss.
- FERRARA R., *C.O.N.I.*, in *Dig. IV. disc. pubbl.*, Torino, 1987, III, 175 ss.
- FERRARO F., *Considerazioni sulla compatibilità della normativa italiana sui diritti di trasmissione degli eventi sportivi con il diritto comunitario*, Relazione al Convegno sulla "Proprietà intellettuale e televisioni", Pavia il 26-27 settembre 2008, in *AIDA*, 2008, I, 169 ss.
- FERRARO V., *La concessione e il diritto europeo: il complesso equilibrio tra la tutela della concorrenza e la "specialità" del regime dei contratti della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, 2016, 259 ss.
- FERRETTI L., *Il libro dello sport*, Roma-Milano, 1928
- FISCHIONE G., *La non configurabilità delle Federazioni Sportive Nazionali in termini di organismo di diritto pubblico*, in *Giust.Amm.it*, 2018, V, 24 ss.
- FOSTER K., *The juridification of sport*, in S. Greenfield, G. Osborn, *Reading in Law and Populare Culture*, Londra, 2005, 163 ss.
- FRACCHIA F., *Servizi pubblici e scelta del concessionario*, in *Dir. amm.*, 1993, 367 ss.
- FRACCHIA F., voce *Sport*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, Torino, 1999
- FRACCHIA F., *I servizi pubblici e la retorica della concorrenza*, in *Foro it.*, 2011, I, 106 ss.
- FRANCARIO F., *Concessione di servizi*, in *L'amministrativista. Il portale sugli appalti e i contratti pubblici*, 2016

- FRANCHINI C. (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Torino, 2004
- FRANCHINO C., TITOMA F., *I settori speciali nel codice dei contratti pubblici*, Torino, 2010
- FRATEA C., *I rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e organismi sportivi dopo la sentenza "Meca-Medina"* in *JusOnline*, 2018, I, 26 ss.
- FRATTAROLO V., *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, Milano, 2005
- FRATTAROLO V., *Riflessioni sul tema della responsabilità delle federazioni sportive per i provvedimenti illegittimi degli organi di giustizia federali*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2017, I, 13 ss.
- FRINANI A., BARIATTI S., *Disciplina della concorrenza nella UE*, Milano, 2013
- FROSINI T.E., *Il diritto nel calcio ovvero un calcio al diritto?*, in *Quad. cost.*, 2004, II, 154 ss.
- FROSINI T.E., *La giustizia sportiva davanti alla giustizia costituzionale*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2012, I, 1 ss.
- FROSINI T.E., *La giustizia sportiva italiana e comparata*, in *Federalismi.it*, 2017, XV, 2 ss.
- FUERTES LÓPEZ M., *Las facultades de la Administración autonómica sobre las federaciones deportivas: la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1994*, in *Poder Judicial*, n. 36, 1994, 403 ss.
- FUMAGALLI L., *La risoluzione delle controversie sportive: metodi giurisdizionali, arbitrati ed alternativi di composizione*, in *Riv. dir. sport.*, 1999, 245 ss.
- FUMAGALLI L., *TAS e TNAS: due sistemi a confronto*, in AA. VV., *Il tribunale Nazionale di arbitrato per lo sport. Aspetti sostanziali e processuali, atti del convegno di Parma, 12 febbraio 2010*, in *Quad. rass. dir. econ. sport.*, Napoli, 2011, 79 ss.
- FURNO C., *Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1952, 619 ss.
- GALLO D., *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2011

- GAMERO CASADO E., *Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas*, in *Revista jurídica de deporte y entretenimiento: deportes, juegos de azar, entretenimiento y música*, VIII, 2002, 25 ss.
- GAMERO CASADO E., *Las sanciones deportivas*, Barcelona, 2003
- GAMERO CASADO E. (a cura di), *Fundamentos de derecho deportivo*, Madrid, 2012
- GARDINER S. (a cura di), *Sports law*, Londra, 1998
- GASPARI F., *Libertà di circolazione dei capitali, privatizzazioni e controlli pubblici*, Torino, 2015
- GHIDINI G., *Monopolio e concorrenza*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976, 786 ss.
- GIACOMARDO L., *I (difficili) rapporti tra l'ordinamento interno e l'ordinamento sportivo*, in *Dir. e giust.*, 2002, XXX, 48 ss.
- GIACOMARDO L., *Sanzioni disciplinari sportive e rapporti tra ordinamenti*, in *Giusitiziasportiva.it*, 2014, 154
- GIANNINI M. S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, 3 ss.
- GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950
- GIANNINI M.S., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986
- GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1995
- GIANNINI M.S., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 671 ss.
- GIOMI V., *Stabilità economica e privatizzazioni*, Torino, 2006
- GOISIS F., *Le funzioni di giustizia delle federazioni sportive e della camera arbitrale del C.O.N.I. nelle controversie che la l. 280/2003 affida al giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 997 ss.
- GOISIS F., *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, Milano, 2007

- GOISIS G., *Concessioni di costruzione e gestione di lavori e concessioni di servizi*, in *Ius*, 2011, ed. online
- GOISIS G., *Rischio economico, trilateralità e traslatività nel concetto europeo di concessione di servizi e di lavori*, in *Dir. amm.*, 2011, 725 ss.
- GRAYSON E., *Sport and the law*, Londra, 1994
- GRECO G., *Giustizia sportiva e tutela giurisdizionale sulle sanzioni disciplinari, alla luce del principio di proporzionalità*, in *Federalismi.it*, 2018, 1 ss.
- GREENFIELD S., OSBORN G. (a cura di), *Law and Sport in Contemporary Society*, Londra, 2003
- GREPPI E., VELLANO M. (a cura di), *Diritto internazionale dello sport*, Torino, 2010
- GROSSI P., *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 2012, I, 11 ss.
- GUCCIONE C., *La nozione di organismo di diritto pubblico nella più recente giurisprudenza comunitaria*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, X, 1027 ss.
- GUELI V., *Pluralità degli ordinamenti e condizione della loro coesistenza*, Milano, 1949
- GUIDOLIN R., *Tutela giurisdizionale statale avverso il provvedimento di esclusione di società sportive dai campionati agonistici*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, 484 ss.
- HAUG T., RESCHKE E., *Handbuch des Sportrechts*, Neuwied, 2009
- HERRMANN P.W., *Verbandsautonomie versus Kartellrecht*, in *Causa sport*, 2006, III, 345 ss.
- HILPERT H., *Sportrecht und Sportrechtsprechung im In- und Ausland*, Berlino, 2007
- HUIZINGA J., *Homo Ludens*, Madrid, 1987
- HUON DE KERMADEK M.H., *Le contrôle de la légalité des décisions des fédérations sportives ayant le caractère d'acte administratif*, in *Rev. droit public*, 1985, 424 ss.

- IANNOTTA L., *La carta dei servizi sanitari: il rispetto delle persone tra garanzia ed efficacia*, in *Pubbl. amm.*, 1996, 73 ss.
- KARAQUILLO J.-P., *Le droit du sport*, Parigi, 2019
- KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano
- JAMES M., *Sport Law*, Basingstoke, 2010
- JIMÉNES SOTO I., ARANA GARCÍA E., *El derecho deportivo en España 1975-2005*, Sevilla, 2005
- JIMÉNES SOTO I., PÉREZ-SERRABONA GONZÁLEZ J.L., BOMBILLAR SÁENZ F.M., DEL CARMEN GARCÍA MIRANDA M., *Los retos del deporte profesional y profesionalizado en la sociedad actual*, Madrid, 2017
- KINGSBURY B., *Frontiers of global administrative law in the 2020s*, in *The frontiers of public law*, 2019, 41 ss.
- KLABBERS J., PETERS A., ULFSTEIN G. (a cura di), *The Constitutionalization of International Law*, Oxford, 2009
- LA ROSA L., *La tutela reale in caso di sanzioni disciplinari sportive: profili di giurisdizione*, in *Il diritto amministrativo*, 2019
- LAM E.T.C., *The Roles of Governance in Sport Organizations*, in *Journal of Power, Politics & Governance*, 2014, II.2, 19 ss.
- LANDOLFI S., *L'emersione dell'ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1981, 36 ss.
- LAPOUBLE J.-C., *Droit du sport*, Parigi, 2006
- LATTY F., *La lex sportiva. Recherche sur le droit transnational*, Leida, 2007
- LATTY F., *Transnational Sport Law*, in R.C.R. SIEKMAN, J. SOEK, *Lex Sportiva: what is a Sport Law?*, L'Aja, 2012, 273 ss.

- LEWIS A., TAYLOR J., *Sport: Law and Practice*, Haywards Heath, 2008
- LHULLIER G., *Le Droit Transnational*, Parigi, 2016
- LIND S.-A., *Administrative law beyond the state*, Leiden, 2013
- LOMBARDI R., RIZZELLO A., SCOCA F.G., SPASIANO M.R. (a cura di) *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, Milano, 2009
- LOMBARDO A., *Pierre de Coubertin. Saggio storico sulle Olimpiadi moderne. 1880-1914*, Roma, 2000
- LONGHI L., *La sentenza Murphy: le licenze di ritrasmissione degli incontri di calcio tra diritti di privata e tutela della concorrenza*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2011, III, 11 ss.
- LONGHI L., *La questione della vendita dei diritti televisivi nel calcio di fronte ai processi di globalizzazione e integrazione europea. Aspettando la sentenza Murphy*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2011, II, 270 ss.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ M., *El derecho deportivo: entre el servicio público y el mercado*, Madrid, 2003
- LUBRANO E., *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente dopo la legge n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato*, 2004, in *Giust.Amm.it*, V
- LUBRANO E., *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia. La FIGC si adegua*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2005, II, 21 ss.
- LUBRANO E., *La sottoposizione dell'attività delle federazioni sportive al Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. n. 50/2016), tra certezze (apparenti) e perplessità (consistenti) ancora da definire*, in *Giust.Amm.it*, 2018, III
- LUBRANO E., *Le nuove disposizioni per lo sport previste dalla legge di bilancio per il 2018: un importante riconoscimento per lo sport come valore positivo per la collettività nazionale*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2018, II, 28 ss.
- LUBRANO F., *Diritto dello sport e "giustizia" sportiva*, in *Dir. dello sport*, 2007, 1, 11 ss.
- LUISO F.P., *La giustizia sportiva*, Milano, 1975

- LUISO F.P., *L'arbitrato sportivo tra ordinamento statale e ordinamento federale*, in *Riv. arbitr.*, 1991, 840 ss.
- MACK D.B., *Reynolds v. International Amateur Athletic Federation*, in *Connecticut journal of international law*, 1995, X, 653 ss.
- MADURO M., TUORI K., SANKARI S. (a cura di) *Transnational Law: Rethinking European Law And Legal Thinking*, Cambridge, 2014
- MAMELI B., *L'organismo di diritto pubblico: profili sostanziali e processuali*, Milano, 2003
- MANCINI M., *La Corte costituzionale individua il punto di equilibrio nei rapporti tra ordinamento "autonomo" sportivo e ordinamento "sovrano" statale, tra espansione degli ambiti di "rilevanza" e riduzione delle modalità di tutela*, in *Dir. sport.*, 2011, 91 ss.
- MANCINI M., *Attività sportive "ufficiali", intervento pubblico e sussidiarietà*, Padova, 2012
- MANFREDI G., *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Foro amm. TAR*, 2006, 2971 ss.
- MANFREDI G., *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale*, Torino, 2007
- MANFREDI G., *Il sindacato del giudice amministrativo sulle norme emanate dagli organi sportivi*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 615 ss.
- MANFREDI G., *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, in *Giur. cost.*, 2011, 687 ss.
- MANFREDI G., *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, 2012, III, 299 ss.
- MANFREDI G., *Giuridificazione dello sport*, in *Giur. ita.*, 2016, II, 485 ss.
- MANZELLA A., *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 1 ss.
- MARANI TORO A., *Il C.O.N.I. e il controllo della Corte dei conti*, in *Giur. it.*, 1971, III, 112 ss. e in *Riv. dir. sport.*, 1970, 401 ss.

- MARANI TORO I., MARANI TORO A., *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Giuffrè, 1977
- MARANI TORO I., *La organizzazione dello sport in Italia – il C.O.N.I. – le Federazioni sportive – Gli enti periferici*, in *Riv. dir. sport.*, 1950, 1 ss.
- MARCHETTI B., voce *Sport*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, I, 631 ss.
- MARTINELLI G., SACCARO M., *Sport dilettantistico: come gestirlo*, Milano, 2008
- MARZANO L., *La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive il contrasto tra Tar e Consiglio di Stato approda alla Corte costituzionale*, in *Giur. mer.*, 2010, X, 2567 ss.
- MARZIALETTI L., *Contabilità nazionale e unità istituzionali. Interpretazione ed applicazione dei criteri dettati dal SEC 2010 [Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali] per l'inserimento delle PP.AA. nell'Elenco delle unità istituzionali appartenenti al settore delle Amministrazioni Pubbliche di competenza dell'ISTAT*, in *Rass. avv. Stato*, 2017, II, 270 ss.
- MASSERA A. (a cura di), *I servizi pubblici in ambiente europeo*, Pisa, 2004
- MASSERA A., *Lo sport e il principio di parità delle armi*, in *Riv. Dir. Pubbl. Com.*, 2007, I, 77 ss.
- MASSERA A., *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 2008, I, 137 ss.
- MAUCERI T., *Sui rapporti tra giustizia sportiva e ordinamento statale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2019, III, 594 ss.
- MAZZEI G., *Insospettite convergenze tra le esperienze giuridiche di Stati Uniti e Unione europea in materia di sport*, in *Amministrativamente*, 2015, X-XII, 14 ss.
- MERLINI S., *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 1979
- MERUSI F., *Servizio pubblico*, in *Noviss. digest. it.*, vol. XVII, Torino, 1970, 217 ss.

- MERUSI F., S. Antoniazzi, *Vent'anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali*, Torino, 2017
- MEW G., RICHARDS M.J., *More than just a game: resolving disputes in modern sport*, 2005, *paper* non pubblicato presentato alla 14° convegno sul *Commonwealth*, Londra
- MIDIRI F., *I servizi pubblici locali privi di interesse economico fra legislatore nazionale e giurisprudenza europea*, in *Federalismi.it*, 2017, VI
- MIDIRI F., *Il carattere indipendente della regolazione*, in *Amministrare*, 2019, II, 309 ss.
- MIELE G., *Ente pubblico e concessione di servizi pubblici*, in *Foro amm.*, 1942, I, 2 ss.
- MIELE G., *Principi di diritto amministrativo*, Padova, 1953
- MIELE G., *La distinzione tra ente pubblico ed ente privato*, in *Scritti giuridici*, Milano, 1987, 424
- MIELE G., *Pubblica funzione e servizio pubblico*, in *Scritti giuridici*, Milano, 1987, 136 ss.
- MITROTTI A., *Sulla natura giuridica della FIGC come organismo di diritto pubblico*, in *Rass. avv. Stato*, 2018, II, 132 ss.
- MITTEN M., DAVIS T., SMITH R., DURU N.J., *Sports Law and Regulation: Cases, Materials, and Problems*, Alphen an de Rijn, 2016
- MODUGNO F., *Legge – Ordinamento giuridico – Pluralità degli ordinamenti*, Milano, 1985, 185 ss.
- MODUGNO F., *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 328 ss.
- MONGE GIL A.L., *Aspectos básicos del ordenamiento jurídico deportivo*, Zaragoza, 1987
- MORBIDELLI G., *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 1993, 303 ss.
- MORELLI M., *Considerazioni in tema di canale di eventi sportivi*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2018, I, 94 ss.
- MORILLAS CUEVA L., Mantovani L. (a cura di), *Estudios sobre derecho y deporte*, Madrid, 2008

- MORLINO E., *Il nuovo project financing degli impianti sportivi*, in *Munus*, 2013, III, 497 ss.
- MORO P. (a cura di), *La giustizia sportiva. Analisi critica della legge 17 ottobre 2003, n. 280*, Trento, 2004
- MORO P., *Vincolo sportivo e diritti fondamentali*, Pordenone, 2004
- MORO P., *Controversia tecnica ed equo processo: una questione aperta nella giustizia sportiva*, in *Giustiziasportiva.it*, 2014, II, 1 ss.
- MORZENTI PELLEGRINI R., *L'evoluzione dei rapporti fra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007
- NAFZIGER J.A.R., *International Sports Law*, New York, 2004
- NAFZIGER J.A.R., ROSS S.F., *Handbook on International Sports Law*, Leiden, 2011
- NAFZIGER J.A.R., STOEL T.B. (a cura di), *Transnational Law of Sports*, Cheltenham, 2013
- NAPOLITANO G., *La riforma del Coni e delle Federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, II, 114 ss.
- NAPOLITANO G., *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001
- NAPOLITANO G., *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003
- NAPOLITANO G., *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, in *Gior. dir. amm.*, III, 2004, 1156 ss.
- NAPOLITANO G., *L'adeguamento del regime giuridico del Coni e delle federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, IV, 353 ss.
- NAPOLITANO G., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005
- NAPOLITANO G., voce *Sport*, in *Diz. dir. pubbl.*, VI, Milano, 2006
- NAPOLITANO G. (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Giuffrè, Milano, 2007

- NAPOLITANO G., *Contro lo spettro del neo-pubblicismo: sul carattere privatistico delle leghe sportive e delle procedure di commercializzazione dei diritti audiovisivi*, in *Riv. dir. sport.*, 2016, I, 100 ss.
- G. NAPOLITANO, A. PETRETTO, *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, Napoli, 2017
- NICODEMO A., *Imprese pubbliche e settori speciali: l'autonomia contrattuale e le regole dell'evidenza pubblica*, Torino, 2018
- NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1983
- NOLTE M., *Sport und Recht – Ein Lehrbuch zum internationalen, europäischen und deutschen Sportrecht*, Schorndorf, 2004
- NOLTE M., HORST J., *Handbuch Sportrecht*, Schorndorf, 2009
- ORLANDI M., *Ostacoli alla libera circolazione dei calciatori e numero massimo di 'stranieri comunitari' in una squadra: osservazioni in margine alla sentenza Bosman*, in *Giust. civ.*, 1996, I, 601 ss.
- ORSO F., *Lo sport alla ricerca di un giudice. Considerazioni sui rapporti tra ordinamento generale e ordinamento sportivo a partire al d.l. 5 ottobre 2018, n. 115*, in *Oss. sulle fonti*, 2019, I, 1 ss.
- PAJNO A., *Servizi pubblici e tutela giurisdizionale*, in *Dir. amm.*, 1995, 551 ss.
- PALMIERI A., *Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la consulta crea un ibrido*, in *Riv. dir. sport.*, 2012, I, 198
- PALMIERI A., *In tema di impugnazione del lodo del Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport in una vertenza concernente l'attribuzione e la revoca del titolo di campione d'Italia*, in *Foro it.*, 2019, I, 138 ss.
- PALOMAR OLMEDA A., *El sistema deportivo español: una visión diferentes y pautas de reformas*, Navarra, 2011
- PALOMAR OLMEDA A., RODRIGUEZ GARCIA J., *Derecho del deporte*, Navarra 2017
- PANAGIOTOPOULOS D.P., *The Institutional Problem of the Greek Sport Federation: Structure, Organization, Legal Nature and Function*, in *Marquette Sports Law Journal*, 1995, V, 244 ss.

- PANAGIOTOPOULOS D., *The organs for dispensing justice in sport law disputes: exploring the concept of natural judge*, in *Justice and Sport*, Atene, 1997, 253 ss.
- PANAGIOUTOPOULOS D., *Sport law (lex sportiva) in the world*, Atene, 2004
- PANAGIOTOPOULOS D.P., *Sport Law. Lex sportiva and lex olimpica*, Atene, 2011
- PAPA S., *Il procedimento innanzi agli organi di giustizia sportiva*, Napoli, 2014.
- PAPA S., *Il sindacato della Corte dei Conti avverso gli atti di ricognizione delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato. La vicenda delle federazioni sportive*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, I, 211 ss.
- PAPA S., *Effettività della tutela e autonomia dell'ordinamento sportivo: la Corte costituzionale conferma la legittimità della disciplina vigente*, in *GiustAmm.it*, 2019, fasc. 7
- PAPA S., *Arbitro di calcio, natura giuridica delle federazioni sportive e danno erariale*, in *Giur. it.*, 2019, II, 398 ss.
- PARISI G., *Il problema della individuazione degli enti pubblici economici anche alla luce della nuova normativa sul riassetto del parastato (legge n. 70/1975)*, in *L'amministrazione italiana*, 1976, V, 635 ss.
- PARRISH R., *Sport law and policy in the european union*, Manchester, 2003
- PARRISH R., PENDLEBURY A., *Sports Justice in England*, in *European Sports Law and Policy Bulletin*, 2013, I, 347 ss.
- PASSAGLIA P., *La risoluzione delle controversie sportive e la giustiziabilità dei relativi provvedimenti di fronte alla giurisdizione comune*, 2010, in *Cortecostituzionale.it*.
- PASTORI G., *Pubblica amministrazione e imprese nei servizi pubblici*, in AA. VV., *Congresso su "Mercato unico europeo. Pubblico e privato nell'Europa degli anni '90*, Milano, 1991, 367 ss.
- PASTORI G., *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, II, 1753 ss.

- PEPE G., *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, in *Rass. avv. Stato*, 2016, IV, 264 ss.
- PEREZ R., *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, I, 1988, 508 ss.
- PERFETTI L.R., *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, 2001
- PERSICHELLI C., *Le materie arbitrali all'interno delle competenze della giurisdizione sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 702 ss.
- PESCANTE M., *The Different European Models of Sport Legislations*, in *Juridical Seminars – Sport Laws and Regulations in Europe*, Roma, 1993, 26 ss.
- PFISTER B., STEINER U., *Sportrecht von A bis Z*, Munich, 1995
- PIAZZA I., *Ordinamento sportivo e tutela degli associati: limiti e prospettive del nuovo equilibrio individuato dalla Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2012, II, 187 ss.
- PIAZZA C., DI GAETANO L., *L'Autorità garante della concorrenza verifica l'esistenza di un accordo tra Sky, RTI/Mediaset Premium, Lega Calcio e Infront sulla vendita dei diritti televisivi Serie A 2015-2018*, in *Riv. ital. antitrust*, 2016, I, 6 ss.
- PICONE F., *Arbitrato sportivo e conciliazione extragiudiziale*, in *Riv. dir. sport.*, 1991, 15 ss.
- PINELLI C., *Limiti degli ordinamenti e rilevanza di un ordinamento per un altro nel pensiero di Santi Romano*, in *Giur. cost.*, 1986, 1856 ss.
- PIPERATA G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005;
- PIPERATA G., *Il lento e incerto cammino dei servizi pubblici locali dalla gestione pubblica al mercato liberalizzato*, in *Munus*, 2011, I, 43 ss.
- PIPERATA G., *I servizi pubblici locali tra ri-municipalizzazione e demunicipalizzazione*, in *Munus*, 2016, I, 5 ss.

- POTOTSCHNIG U., *I servizi pubblici*, Padova, 1964
- PUGLIESE F., *Le carte dei servizi. L'autorità di regolazione dei servizi pubblici essenziali. I controlli interni*, in *Riv. trim. appl.*, 1995, 233 ss.
- PUNZI C., *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, in *Atti del convegno generale "la giustizia nello sport"*, 1986, 238 ss. e in *Riv. dir. sport.*, 1987, 237 ss.
- PIRAS P., *Le privatizzazioni tra aspirazioni all'efficienza e costi sociali*, Torino, 2005
- QUARANTA A., *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, 30 ss.
- RANCI ORTIGIOSA P., *Naturalizzazioni, privatizzazioni e concorrenza*, Milano, 2006
- REAL FERRER G., *Derecho público del deporte*, Madrid, 1991
- REIMANN M., HATHAWAY J., DICKINSON T.L., *Transnational Law, Cases And Materials*, Eagan, 2013
- RENNA M., *Il responsabile del procedimento a (quasi) dieci anni dall'entrata in vigore della legge n. 241*, in *Riv. trim. dir. amm.*, 2000, 540 ss.
- RENNA M., *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2004
- RENNA M., VACCARI S., *I servizi pubblici locali di interesse economico generale. Brevi riflessioni in tema di nozione, assunzione e forme di gestione a margine di un recente schema di testo unico*, in G. SALA, G. SCIULLO (a cura di), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, Napoli, 2017, 177 ss.
- RESCIGNO P., voce *Ripetizione dell'indebito*, in *Noviss. dig. it.*, XV, Torino, 1968, 1224 ss.
- RIGHI R., ESPOSITO L., *La carta dei servizi pubblici nella sanità*, in *Sanità pubblica*, 1994, 693 ss.
- RIGO L., *Storia della normativa del CONI dalle sue origini alla legge istitutiva del 1942*, in *Riv. dir. sport.*, 1986, 565 ss.

- ROBLES MORCHÓN G., *Las reglas del Derecho y las reglas de los juegos. Ensayo de teoría analítica del Derecho*, Città del Messico, 1988
- ROMANO TASSONE A., *Tra arbitrato amministrativo e amministrazione arbitrale: il caso della 'Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport'*, in *Nuova giur. civ. commentata*, 2005, 289 ss.
- ROSSI G., *Enti pubblici associativi*, Napoli, 1979
- RUJU S.L., *Monopolio fiscale*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976, 825 ss.
- RUOTOLO M., *Giustizia sportiva e costituzione*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, 403 ss.
- RUSSO E., *L'ordinamento sportivo e la giustizia sportiva*, in *Giustiziasportiva.it*, 2006, 1 ss.
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1981
- SANDULLI P., *I limiti della giurisdizione sportiva*, in *Foro amm. TAR*, 2008, 2088 ss.
- SANDULLI P., SFERRAZZA M., *Il giusto processo sportivo*, Milano, 2015
- SANINO M., *L'organizzazione dello sport in Italia*, in *Riv. amm.*, 1985, II, 115 ss.
- SANINO M., *C.O.N.I.*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988
- SANINO M., *Sport*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1993
- SANINO M., *Giustizia sportiva*, Milano, 2016.
- SANINO M., *Un ulteriore contributo in merito ai profili di giurisdizione in materia di giustizia sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 2018, ed. online
- SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1917
- SANTI ROMANO, *Corsi di diritto costituzionale*, Padova, 1943
- SANTI ROMANO, *Lo stato moderno e la sua crisi*, Milano, 1969

- SANTI ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947
- SANTORO L., *Il riparto di giurisdizione nella l. n. 280/2003: crisi del sistema tra sovranismo del legislatore e letture singolari della giurisprudenza*, in *Eur. dir. priv.*, 2019, III, 869 ss.
- SCALA A., *Autonomia dell'ordinamento sportivo, diritto di azione ex art. 24 Cost., effettività della tutela giurisdizionale: una convivenza impossibile?*, in *Riv. dir. sport.*, 2012, II, 205
- SCHIMKE M., *Sportrecht*, Frankfurt, 1996
- SCOCA F.G., *La concessione come forma di gestione dei servizi pubblici*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Le concessioni di servizi*, Milano, 1988, 28 ss.
- SCOCA F.G., *I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discrezionalità del legislatore*, in *Corr. giur.*, 2011, XI, 1543 ss.
- SCOCA F.G., *Il nuovo codice dei contratti pubblici. Profili sostanziali e processuali*, Napoli, 2017
- SCOCA F.G., *Autonomia sportiva e pienezza di tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2019, III, 1687 ss.
- SCOTTO I., *Il Coni e le Federazioni sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 1954, 341 ss.
- SIEKMAN R.C.R., SOEK J., *Lex Sportiva: what is a Sport Law?*, L'Aja, 2012
- SILENCE L., *Circolazione dei calciatori professionisti negli Stati comunitari*, in *Riv. dir. sport.*, 1977, 291 ss.
- SIMON G., *Puissance sportive et ordre juridique étatique*, Parigi, 1990
- SNYDER F., YI L. (a cura di), *The Future Of Transnational Law: Eu, Usa, China And The Brics*, Bruxelles, 2015
- SORACE D., *I servizi pubblici economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. amm.*, I, 2010, 5 ss.

- SOUVIRÓN MORENILLA J.M., *Fronteras entre lo público y lo privado: las llamadas asociaciones deportivas*, in CARRETERO LESTÓN J.L. (a cura di), *Derecho del deporte: el nuevo marco legal*, Malaga, 1992, 82 ss.
- SPASIANO M.R., *Sport professionistico, giustizia sportiva e sindacato del giudice ordinario*, in *Giust.Amm.it*, 2006, VII
- SPASIANO M.R., *Il rito sportivo*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2011, 212 ss.
- SPENGLER J.O., ANDERSON P.M., CONNAUGHTON D.P., BAKER III T.A., *Introduction to Sport Law With Case Studies*, Champaign, 2016
- SZABLowski D., *Transnational Law and Local Struggles: Mining, Communities and the World Bank*, Oxford, 2007
- TARANTINO A., *La teoria della necessità nell'ordinamento giuridico*, Varese, 1976.
- TEJEDOR BIELSA J.C., *Público y privado en el deporte*, Barcelona, 2003
- TEUBNER G., *Law and Social Theory: Three Problems*, in *Asian Journal of Law and Society*, 2014, I, 235 ss.
- TOSETTO R., MANESCALCHI F., *Profili giuridici del fenomeno sportivo con speciale riguardo alla natura giuridica del rapporto fra associazioni calcistiche e calciatori*, in *Foro pad.*, 1951, III, 49 ss.
- TRAPERO TRAPERO M., *El campo semantico "Deporte"*, Santa Cruz de Tenerife, 1979
- TRAVI A., *Il partenariato pubblico-privato: in confini incerti di una categoria*, in AA.VV., *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblici privati*, Milano, 2013, 10 ss.
- TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2019, 15° ed.
- TRENTINI A., *Giustizia sportiva e giurisdizione. La consulta e la stabilità delle regole nella sentenza n. 160 del 25 giugno 2019*, in *Giust.Amm.it*, 2019, VII

- TRIMARCHI BANFI F., *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2007
- TRIMARCHI BANFI F., *I servizi pubblici nel diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. com.*, 2008, 1102 ss.
- TRIMARCHI BANFI F., *L'interesse legittimo: teoria e prassi*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, IV, 1005 ss.
- TRIVELLATO L., *Considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive*, in *Dir. e società*, 1991, I, 141 ss.
- URSI R., *L'evoluzione della nozione di servizio di interesse economico generale nel processo di integrazione europea (Parte I)*, in *Nuove autonomie*, 2002, I-II, 143 ss.
- URSI R., *L'evoluzione della nozione di servizio di interesse economico generale nel processo di integrazione europea (Parte II)*, in *Nuove autonomie*, 2002, III, 391 ss.
- URSI R., *Le Società per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica tra outsourcing e in house providing*, in *Dir. amm.*, 2005, I, 179 ss.
- URSI R., *Il gioco del Monopoli e i servizi pubblici locali*, in *Foro amm. CdS*, 2010, II, 466 ss.
- VACCA C., *Giustizia sportiva e arbitrato*, Milano, 2006
- VALENTI A., *La competenza della comunità europea in materia sportiva: note sul problema di illegittimità del blocco calcistico delle frontiere*, in *Riv. dir. sport.*, 1976, 337 ss.
- VENUTI M.C., *Monopoli*, in *Dig. disc. priv. (sez. comm.)*, X, Torino, 1994, 34 ss.
- VIDIRI G., *Il "caso Catania": i difficili rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in *Foro it.*, 1994, 511 ss.
- VIDIRI G., *Il 'caso Bosman' e la circolazione dei calciatori professionisti nell'ambito della Comunità Europea*, in *Foro it.* 1996, IV, 10 ss.
- VIDIRI G., *Autonomia dell'ordinamento sportivo, vincolo di giustizia ed azionabilità dei diritti in via giudiziaria*, in *Corriere giur.*, 2007, VIII, 1115 ss.

- VIEWEG K., *The Appeal of Sport Law*, in *Faszination Sportrecht*, 2011, 129 ss.
- VIEWEG K., *Lex sportiva*, Berlino, 2015
- VIGORITA A., *Validità della giustizia sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1970, 10 ss.
- VILLATA R., *Pubblici servizi*, Milano, 2003
- VILLATA R., *La riforma dei servizi pubblici locali*, Torino, 2011
- VILLATA R. (a cura di), *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, Padova, 2014
- VON BOGDANDY A., GOLDMANN M., VENKEE I., *From Public International to International Public Law: Translating World Public Opinion into International Public Authority*, in *The European Journal of International Law*, 2017, Vol. 28, I, 115 ss.
- VON BOGDANDY A., HUBER M., CASSESE S., SHULMAN T., *The administrative state*, Oxford, 2017
- VON BUCHBERGER M., *Die Überprüfbarkeit sportverbandsrechtlicher Entscheidungen durch die ordentliche Gerichtsbarkeit*, Berlino, 1999
- VON DANIELS D., *The Concept of Law from a Transnational Prospective*, Londra, 2010
- WEAVER R.L., FAIRGRIVE D., FRIEDLAND S.I., *Administrative law, administrative structures and administrative decisionmaking*, Durham, 2019
- WEILER P., ROBERTS G., ABRAMS R., ROSS S., HARPER M., BALSAM J., BERRY III W., *Sports and the Law: Text, Cases, and Problems*, Eagan, 2018
- WESTERMANN H.P., *Die Verbandsstrafe und das allgemeine Recht*, Bielefeld, 1972, 52 ss.; W. Grunsky, *Haftungsrechtliche Probleme der Sportregeln*, Karlsruhe, 1979
- WILL M.R., *La société sportive dans quelques ordres juridiques étrangers*, in *La forme sociale des organisations sportives*, Ginevra, 1999, 73 ss.
- WISE A.N., MEYER B.S., *Internazional sport law and business*, Alphen aan den Rijn, 1997

ZANOBINI G., *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1905, II, 233 ss.

ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo. Principi generali*, I, Milano, 1958

ZENO ZENCOVICH V., *La statalizzazione dei "diritti televisivi sportivi"*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2009, I, 126 ss.

ZINCONI E., *Figg. sì al vincolo di giustizia sportiva*, in *Dir. giust.*, 2005, 35 ss.

ZINGALES V., *Provvedimenti di esclusione di società sportive da campionati agonistici e tutela giurisdizionale statale*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 276 ss.

ZUELLI F., *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, Milano, 1973