



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### **"Ordinamento sportivo" e ordinamento giuridico statale tra "autonomia" e "riserva di giurisdizione". Dal "diritto dei privati"**

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

*Original Citation:*

"Ordinamento sportivo" e ordinamento giuridico statale tra "autonomia" e "riserva di giurisdizione". Dal "diritto dei privati" all'"ordinamento settoriale": verso la "lex sportiva"? / F. ZATTI. - In: RASSEGNA DI DIRITTO ED ECONOMIA DELLO SPORT. - ISSN 1970-5611. - STAMPA. - 2-3:(2007), pp. 316-345.

*Availability:*

This version is available at: 2158/314562 since:

*Terms of use:*

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

*Publisher copyright claim:*

(Article begins on next page)

Coubertin, e, secondo quanto stabilito dalla Carta Olimpica<sup>59</sup>, il C.I.O. è un'organizzazione internazionale non governativa *non profit* di durata illimitata dotata di personalità giuridica, con sede a Losanna, riconosciuta dal Consiglio federale svizzero. Ciò significa che il C.I.O. si pone come soggetto-ente in due distinti ordinamenti: l'ordinamento sportivo internazionale e l'ordinamento svizzero all'interno del quale opera con personalità giuridica di diritto privato<sup>60</sup>. Non ha quindi natura di soggetto di diritto internazionale, tuttavia, è un organismo transnazionale distinto e per certi aspetti contrapposto alle altre organizzazioni internazionali<sup>61</sup>. La sua costituzione, i suoi poteri e le sue funzioni sono regolate dalla Carta Olimpica che stabilisce i principi fondamentali ed i valori essenziali del movimento olimpico «*as a basic instrument of a constitutional nature*», definendo i principali diritti e obblighi reciproci dei tre più importanti soggetti costitutivi del movimento olimpico, ovvero il C.I.O., le Federazioni internazionali e i Comitati olimpici nazionali.

4. Il Comitato olimpico nazionale italiano (di seguito, C.O.N.I.) dall'altro è, invece, un ente dal triplice volto istituzionale<sup>62</sup>. Come membro del movimento olimpico è soggetto operante in campo internazionale sportivo; come soggetto riconosciuto dall'ordinamento nazionale è, secondo la legge italiana, ente di diritto pubblico<sup>63</sup>; e, infine, Confederazione delle Federazioni Sportive Nazionali. Come noto, costituito nel 1914 come modello complesso a carattere

<sup>59</sup> V. art. 15 della Carta Olimpica nella versione vigente dal 1 settembre 2004 – Legal Status: «*The IOC is an international non-governmental not-for-profit organisation, of unlimited duration, in the form of an association with the status of a legal person, recognised by the Swiss Federal Council in accordance with an agreement entered into on 1 November 2000*».

<sup>60</sup> Si v. in proposito, G. VALORI, *Il diritto nello sport*, o.c., p. 14.

<sup>61</sup> D. MACINTOSH e M. HAWES, *The IOC and the world of interdependence*, in *Olympika: the international journal of Olympic studies*, 1, p. 29 ss.

<sup>62</sup> Si v. S.N. CALZONE, *Il Comitato Olimpico Nazionale Italiano – Istituzione, organizzazione, federazione*, Catanzaro, 1999, p. 12 ss.

<sup>63</sup> Con riferimento all'ordinamento nazionale si può definire anche il C.O.N.I. come ente bifronte nel senso che da una parte si ha l'organo politico, il C.O.N.I. Ente pubblico e dall'altra l'organo operativo, la Servizi s.p.a. costituita con L. n. 178 del 2002, di proprietà pubblica del Ministero dell'economia e delle finanze.

permanente in sostituzione delle organizzazioni tipicamente occasionali e finalizzate alla partecipazione degli atleti alle Olimpiadi, il C.O.N.I. nasce come ente di natura privata<sup>64</sup> per poi essere trasformato nel 1942 in ente di diritto pubblico<sup>65</sup>.

L'evoluzione della natura giuridica del C.O.N.I., e dei poteri e delle funzioni ad esso conferite dalla legge, strettamente legata al suo inquadramento istituzionale, risulta paradigmatica del rapporto tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico statale. In effetti, dopo che lo Stato «entifica» il soggetto di vertice dell'ordinamento sportivo nazionale, segue un periodo di disinteresse, almeno sul piano normativo, per il settore sportivo<sup>66</sup>. È, circa mezzo secolo più tardi, con la c.d. «Legge Bassanini» che inizia una stagione di frenetica ricerca di un più adeguato e consono assetto istituzionale del C.O.N.I. rispetto alle mutate esigenze del settore sportivo: prima

<sup>64</sup>Consentendo così per struttura, obiettivi ed intenti anche la presenza istituzionale dell'Italia nell'ordinamento sportivo internazionale: cfr. L. FRASCAROLA, *Sport*, in *Enc. dir.*, XLVIII, Milano, 1990, p. 513.

<sup>65</sup>Con la l. 16 febbraio 1942, n. 426 dove all'art. 1 (abrogato dall'art. 19 del d.lg. n. 242 del 1999) si afferma che: «È costituito, alle dipendenze del partito nazionale fascista, il Comitato olimpico nazionale italiano (C.O.N.I.), avente personalità giuridica, con sede in Roma». La giurisprudenza di legittimità, più volte intervenuta sul tema (v. Cass., Sez. un., 2 luglio 1980, n. 4172, C.O.N.I. c. Romeo; Cass., Sez. un., 16 dicembre 1981, n. 6637, C.O.N.I. c. Della Vedova; Cass., Sez. un., 16 luglio 1983, n. 4891, C.O.N.I. c. Marcolini) dà conferma della natura di «ente pubblico non economico, il quale, (agisce) senza fini di lucro e sotto la vigilanza ed il diretto controllo amministrativo e contabile del potere esecutivo».

<sup>66</sup>Prova ne è il fatto che i decreti attuativi della legge istitutiva del C.O.N.I. vengono emanati molti anni dopo: d.P.R. n. 530 del 1974, «Norme di attuazione della L. 16 febbraio 1942, n. 426, sull'istituzione e l'ordinamento del Comitato olimpico nazionale italiano» e d.P.R. n. 157 del 1986, «Nuove norme di attuazione della legge 16 febbraio 1942, n. 426, recante costituzione e ordinamento del Comitato olimpico nazionale italiano (C.O.N.I.)». Inoltre, le disposizioni normative che intervengono sulla materia, come la L. n. 70 del 1975 nel riordinare gli enti pubblici si occupano del C.O.N.I. per inserirlo nel comparto del «parastato», renderlo soggetto alla relativa disciplina e classificarlo come Ente preposto ad attività sportive. Allo stesso modo sia la L. n. 138 del 1992 che il d.lg. n. 29 del 1993 riconoscono e confermano la specificità del C.O.N.I. rispetto agli altri enti pubblici non economici attribuendo allo stesso una generale potestà di auto-normazione e auto-organizzazione.

con il c.d. «Decreto Melandri»<sup>67</sup> e poi con la c.d. «Riforma Pescante»<sup>68</sup>. Con tali provvedimenti normativi, da un lato, si formalizza dal punto di vista legislativo, confermandola, la natura giuridica di ente-pubblico del C.O.N.I. sottoposto alla vigilanza del Ministero dei beni culturali<sup>69</sup> e dall'altro, il suo inserimento nell'ordinamento sportivo internazionale, ai principi del quale «si conforma [...] in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal [...] CIO»<sup>70</sup>.

Anche se i decreti attuativi della L. n. 426 del 1942 contemplavano i principi e gli indirizzi del C.I.O. come criteri guida dell'attività del C.O.N.I., è, tuttavia, con il decreto c.d. «Melandri» che si obbliga il C.O.N.I. a conformarsi ad essi<sup>71</sup>. Ciò introduce un ulteriore elemento di riflessione in relazione al rapporto tra ordinamento sportivo e ordinamento statale. L'obbligo di conformazione ai principi e agli

<sup>67</sup> Si tratta del d.lg. 23 luglio 1999, n. 242 recante «Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - C.O.N.I., a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59».

<sup>68</sup> Si tratta del d.lg. 8 gennaio 2004, n. 15, «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, recante «Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - C.O.N.I.», ai sensi dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137».

<sup>69</sup> V. art. 1, d.lg. n. 242 del 1999: «Il Comitato olimpico nazionale italiano, di seguito denominato C.O.N.I., 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». Si ricordi che già l'art. 1, comma 1, d.P.R. n. 157 del 1986 poneva il C.O.N.I. sotto la vigilanza del Ministero del turismo e dello spettacolo.

<sup>70</sup> V. art. 2, comma 1, d.lg. n. 242 del 1999 che il d.lg. n. 15 del 2004 non modifica. Si ricorda che già l'art. 1, comma 2, d.P.R. n. 157 del 1986, pur non richiamando i principi fondamentali dell'ordinamento sportivo internazionale, faceva riferimento al C.I.O.: «Esso persegue le finalità previste dalla legge 16 febbraio 1942, n. 426, e successive modificazioni, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato internazionale olimpico (C.I.O.)».

<sup>71</sup> V. art. 2, d.lg. n. 242 del 1999: «Il C.O.N.I. si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale, di seguito denominato C.I.O. L'ente cura l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale, ed in particolare la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali finalizzate alla preparazione olimpica. Cura inoltre, nell'ambito dell'ordinamento sportivo, l'adozione di misure di prevenzione e repressione dell'uso di sostanze che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti nelle attività sportive, nonché la promozione della massima diffusione della pratica sportiva, nei limiti di quanto stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616».

indirizzi del C.I.O., come è stato osservato in dottrina<sup>72</sup>, definisce indirettamente anche i limiti dell'ordinamento statale rispetto all'ordinamento sportivo dal momento che la Carta Olimpica prevede che i Comitati olimpici nazionali debbano preservare la loro autonomia e debbano resistere a ogni genere di pressioni di tipo politico, giuridico, religioso o economico che possano impedire il rispetto e l'osservanza della Carta Olimpica<sup>73</sup>.

Meno immediata, invece, appare l'individuazione del profilo di effettività di una tale disposizione normativa nell'ipotesi in cui la conformazione dello Statuto del C.O.N.I. «ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal C.I.O.» si ponga in contrasto con norme dell'ordinamento giuridico statale<sup>74</sup>. Sotto un profilo giuridico la risoluzione dell'eventuale antinomia normativa che ne deriverebbe non pone particolari problemi interpretativi dato che si

<sup>72</sup> Si v. G. NAPOLITANO, *La nuova disciplina dell'organizzazione sportiva italiana: prime considerazioni sul D.Lgs. 2 luglio 1999, n. 242 di "riordino" del Coni*, in *Riv. dir. sport.*, 1999, p. 617.

<sup>73</sup> Si v. art. 28, comma 6, Carta Olimpica: «*The NOCs must preserve their autonomy and resist all pressures of any kind, including but not limited to political, legal, religious or economic pressures which may prevent them from complying with the Olympic Charter*».

<sup>74</sup> Sono varie le riflessioni che emergono dal considerare sul piano giuridico l'effettività di una tale disposizione normativa sia dal punto di vista formale sia da quello sostanziale. In merito al primo aspetto, sono molteplici i dubbi che si pongono sulla possibilità di dare riconoscimento formale ad atti esterni all'ordinamento non inquadrabili, per la natura stessa del soggetto emanante, il C.I.O., tra le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute come previsto all'art. 10 Cost. e secondo quella che è la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale in merito. Si tratta, di riflesso, di un problema relativo al tipo di potestà «normativa» riconosciuta al C.O.N.I. Inoltre, si osservi come il concetto di autonomia che introduce la Carta Olimpica assume, in quel contesto, un significato più simile a quello di indipendenza. Si potrebbe obiettare che si fa riferimento soltanto a quelle pressioni che vietano al Comitato olimpico nazionale di rispettare la Carta olimpica. Tuttavia, nel momento in cui emerge un problema in relazione alla limitazione dell'autonomia o al mancato rispetto della Carta olimpica, ciò pone un problema in termini di relazione giuridica, nell'ordinamento statale, tra istituzioni politiche ed economiche ed il C.O.N.I. Viceversa dal punto di vista del C.O.N.I., come ente dell'ordinamento statale, si pone lo stesso problema in relazione ai principi fondamentali nonché ai diritti e ai doveri dei singoli e delle formazioni sociali così come individuati dalla Carta costituzionale.

risolverebbe in senso favorevole alle norme statuali. Il caso già menzionato della Federazione calcio ellenica suggerisce che il problema è aperto quando la conformazione riguarda aspetti che non sono strettamente collegati alla garanzia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo ma al conflitto eventualmente esistente tra norme statuali e sportive nel disciplinare l'esercizio dell'attività sportiva – e non tanto l'organizzazione ed il funzionamento di tale settore – che implichi riflessi anche su aspetti inerenti interessi extra-sportivi. Emblematico a tal proposito appare il «braccio di ferro» che si è instaurato tra l'allora Ministro della Salute del Governo italiano<sup>75</sup> e il C.I.O. relativamente all'individuazione della normativa (statale o C.I.O.) da adottarsi in occasione dei Giochi olimpici di Torino del 2006. La normativa *anti-doping* italiana, prevedendo misure sanzionatorie di carattere penale anche nei confronti degli atleti, ha visto «sospesa», di fatto, su pressione del C.I.O., la propria efficacia durante lo svolgimento delle Olimpiadi a favore della meno severa normativa di regolamentazione adottata dal C.I.O.

5. Se si restringe l'ambito di indagine dell'ordinamento sportivo alle norme poste a disciplina dell'attività sportiva, o strettamente collegate ad essa, emergono ulteriori aspetti che meritano di essere tenuti in considerazione ai fini dell'identificazione del grado e del tipo di autonomia riconosciuto all'ordinamento sportivo dall'ordinamento giuridico statale. Nel momento in cui il fenomeno sociale sportivo coinvolge interessi più ampi di quelli strettamente «settoriali», allora, i confini con l'ordinamento statale si fanno, se possibile, ancora più porosi con l'effetto di rendere potenzialmente «instabile» il criterio di riparto di giurisdizione basato sul «vincolo di giustizia».

<sup>75</sup> Essendo, si noti, favorevole ad una riforma della legge statale in materia di *doping* conformativa al codice Wada, invece, l'allora Sottosegretario ai Beni culturali con delega allo sport e neutrale l'atteggiamento tenuto nell'occasione dal C.O.N.I. per voce del suo Presidente che nel prendere atto sia della posizione del C.I.O. sia dello Stato dichiara laconicamente il doveroso rispetto della legge dello Stato anche per il fatto che gli atleti che non avessero partecipato ai Giochi per l'esistenza di una diversa legislazione *anti-doping* avrebbe manifestato di fatto la loro colpevolezza.

La scelta del legislatore statale di individuare un criterio oggettivo di ripartizione del potere giurisdizionale non sembra aver risolto quegli aspetti problematici inerenti la tendenza dell'ordinamento sportivo ad essere ordinamento «indipendente» piuttosto che autonomo. Anzi, semmai il contrario, se si pensa che tale incertezza relativa all'ambito di giurisdizione crea i presupposti per un utilizzo strumentale del diritto di altri ordinamenti (statale, comunitario, etc.) nei confronti dello stesso diritto sportivo<sup>76</sup>.

Così il legislatore italiano quando, pur ribadendo che «i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia»<sup>77</sup>, fa «salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo»<sup>78</sup>, si limita a prendere atto di quanto dottrina e giurisprudenza avessero già riconosciuto in merito alla configurabilità del sindacato giurisdizionale statale, contribuendo solo parzialmente a sciogliere il «dilemma» di fondo della distribuzione di giurisdizione tra giudice statale e giudice sportivo<sup>79</sup>.

Nel sancire l'autonomia dell'ordinamento sportivo, il legislatore individua un limite generico – «situazioni giuridiche soggettive

<sup>76</sup> Sul punto si v. S. AGRIFOGLIO, *Costo dei diritti e valore del diritto, o.c.*: «A ben vedere, l'analogia col caso Moggi non sta soltanto in tale, pur radicale, contestazione delle regole, ma, come si è accennato, soprattutto nella circostanza che il Charleroi ed il G14 sono venuti ad usare quale leva per scardinare una regola fondamentale del gioco del calcio non già i rimedi messi a loro disposizione dal mondo (giuridico) del calcio, bensì un ordinamento giuridico diverso, che viene da loro chiamato a tutelare interessi completamente diversi da quelli calcistici, sulla base di norme (il Trattato CE) che l'ordinamento giuridico sportivo, ordinamento che si estende su tutto il globo terracqueo, non soltanto non ha creato, ma che, in caso di loro vittoria, dovrebbe rispettare soltanto nell'U.E.».

<sup>77</sup> Si v. art. 1, comma 2, l. 280 del 2003.

<sup>78</sup> Si v. art. 1, comma 2, l. 280 del 2003.

<sup>79</sup> Sul punto si rinvia a P. MORO, A. DE SILVESTRI, E. CROCIETTI BERNARDI e E. LUBRANO, *La Giustizia Sportiva. Analisi critica della legge 17 ottobre 2003, n. 280*, Trento, 2004, p. 152, note 20 e 21; si v. anche per una sintetica ma efficace ricostruzione del rapporto fra giustizia sportiva e giustizia statale si v. R. FAGNANO, *Primi effetti del d.l. 19 agosto 2003, n. 220 recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*, in G. DI GIANDOMENICO (a cura di), *Le federazioni sportive nazionali tra sport e mercato*, Napoli, 2006, p. 112, nota 3.

connesse con l'ordinamento sportivo» – che sembra trovare corrispondenza, alla stregua di una riserva di competenza, nella delimitazione dell'ambito di esercizio del potere di regolamentazione di settore che l'ordinamento giuridico statale riconosce all'ordinamento sportivo<sup>80</sup>. Tale delimitazione sarebbe, quindi, sostanzialmente riconducibile a quelle norme di natura tecnica rispetto alle quali l'ordinamento statale si pone su un piano di indifferenza in quanto norme esaurenti il loro ambito applicativo all'interno dell'ordinamento sportivo.

Eppure, il legislatore sente l'esigenza di chiarire ulteriormente che per le materie riservate all'ordinamento sportivo «le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui agli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo»<sup>81</sup>. Quasi che il legislatore volesse intendere, con tale precisazione, «l'impossibilità di stabilire preventivamente con assoluta certezza l'irrelevanza per l'ordinamento statale delle questioni relative alle materie enunciate»<sup>82</sup> all'art. 2, comma 1 della L. n. 280 del 2003 anche in ragione della rilevanza spesso economica delle norme dell'ordinamento sportivo e della loro attitudine, anche qualora siano volte a garantire il corretto svolgimento delle attività sportive e ad individuare le sanzioni disciplinari sportive, ad incidere su posizioni soggettive riconosciute dall'ordinamento statale come meritevoli di tutela. Lo stesso legislatore, in effetti, nell'ulteriore ricerca di una miglior definizione

<sup>80</sup> Si v. art. 2, comma 1, l. n. 280 del 2003: «In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive; c) (lettera soppressa); d) (lettera soppressa)».

<sup>81</sup> Si v. art. 2, comma 2, L. n. 280 del 2003.

<sup>82</sup> Si v. R. COLAGRANDE, *Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva (l. 17 ottobre 2003, n. 280, conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2004, p. 717.

dell'ambito riservato alla giurisdizione sportiva – e, probabilmente, attento alle immanenti questioni di illegittimità costituzionale che sottendono la materia – afferma la competenza del giudice ordinario in merito ai «rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti»<sup>83</sup> e devolve «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»<sup>84</sup>, qualora, si osservi, si siano esauriti i gradi di giudizio della giustizia sportiva<sup>85</sup>, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il legislatore, così disponendo, sceglie una soluzione normativa che considera il rapporto fra ordinamento sportivo e statale come un rapporto statico quando, invece, sembra avere carattere dinamico per quanto sinora è emerso.

Come osservato in dottrina, «la realtà è che la materia ricompresa nel concetto di giustizia sportiva brulica di casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche connesse che non possono essere riservate alla stessa (cioè alla giustizia sportiva, *n.d.a.*) senza fare i conti con i principi del codice civile in materia associativa, con gli artt. 10 e 12 della legge n. 91/81 nonché, infine, con gli artt. 2, 4, 18, 24, 41, 103 e 113 della Costituzione»<sup>86</sup>. In generale, occorre considerare che, sotto il profilo pubblicistico, l'autonomia sancita dal legislatore non esonera evidentemente l'ordinamento sportivo dall'essere permeabile ai principi fondamentali stabiliti dalla Carta costituzionale<sup>87</sup> e alla tutela giurisdizionale di quei diritti che sono collegati alla persona, in particolare, nell'esercizio dell'attività sportiva, quando questa sia

<sup>83</sup> V. art. 3, comma 1, L. n. 280 del 2003.

<sup>84</sup> Ai sensi dell'art. 2 della L. n. 280 del 2003.

<sup>85</sup> V. art. 3, comma 1, L. n. 280 del 2003.

<sup>86</sup> V. A. DE SILVESTRI, in AA.VV., *Il diritto dello sport*, Firenze, 2004, p. 22. Si potrebbero inoltre considerare anche gli artt. 33, 34, 35 Cost. in relazione rispettivamente alla cultura sportiva come oggetto di sapere elevato al rango di dignità scientifica e, ancora, al diritto al lavoro.

<sup>87</sup> Si v. G. MORRIDELLI, *Ordinamento sportivo e ordinamento statale*, o.c., p. 3: «[...] il rilievo economico-sociale delle attività sportive è tale che non possono più essere disciplinate solo in sede di ordinamento di settore, in quanto incidono su interessi pubblici e privati di grande rilievo, anche di interesse costituzionale [...], di fronte ai quali il legislatore non può rimanere inerte».

espressione di una funzione socio-sanitaria, ludica e culturale oppure sia invece inquadrabile in un'attività di tipo professionale: il riferimento è, ovviamente, a quei diritti strettamente afferenti la sfera personale (come il diritto alla salute<sup>88</sup>, etc.) e alla sfera economica (come il diritto al lavoro e alla previdenza<sup>89</sup> e il diritto alla libertà di iniziativa economica privata<sup>90</sup>). L'impermeabilità dell'ordinamento sportivo rispetto a tali principi e diritti stabiliti dalla Carta costituzionale costituirebbe, al di là dei vincoli di natura giuridico-istituzionale posti dall'ordinamento statale – che impediscono un tipo di interpretazione diverso –, un'ingiustificata riduzione delle *chance* di ottenere un'effettiva tutela giurisdizionale.

Anche la giurisprudenza comunitaria sembra orientarsi per un'estensione delle tutele giurisdizionali<sup>91</sup>. Le norme dell'ordinamento sportivo, nazionale o internazionale, qualora si riferiscano ad un'attività sportiva configurabile come attività economica<sup>92</sup> possono avere rilevanza esterna nell'ordinamento comunitario, pur in assenza di una disciplina comunitaria delle attività sportive<sup>93</sup>. Certo, non tutte le norme sportive hanno l'attitudine a produrre effetti giuridici. Secondo la Corte di giustizia la rilevanza esterna delle norme sportive deve essere misurata in

<sup>88</sup> V. art. 32 Cost.

<sup>89</sup> V. art. 4 Cost.

<sup>90</sup> V. art. 41 Cost.

<sup>91</sup> Si tratta della sentenza Corte giust., 18 luglio 2006, C. 519/04P. Per un primo commento si v. I. DEL GIUDICE, *La Corte di Giustizia delle Comunità Europee si pronuncia sulla possibile rilevanza esterna delle norme sportive (in margine alla sentenza della Corte giust., 18 luglio 2006, C. 519/04P)*, in *www.giustamm.it*.

<sup>92</sup> Ai sensi dell'art. 2 del Tratt. CE. e, quindi, compatibile con i principi di tutela della concorrenza e di libertà di prestazione dei servizi nonché con quello di libertà di circolazione delle persone. Sull'affermazione di tale principio punto si v. la vasta giurisprudenza della Corte di Giustizia; v. sentenze 12 dicembre 1974, C. 36/74, *Walrave e Koch*, in *Racc.*, p. 1405, punto 4; 14 luglio 1976, C. 13/76, *Donà*, *ivi*, p. 1333, punto 12; 15 dicembre 1995, C. 415/93, *Bosman*, *ivi*, p. 4921, punto 73; 11 aprile 2000, C. 51/96 e C. 191/97, *Deliège*, *ivi*, p. 2549, punto 41; 13 aprile 2000, C. 176/96, *Lehtonen e Castors Braine*, *ivi*, p. 2681, punto 32.

<sup>93</sup> Il progetto di Trattato che istituisce una Costituzione europea prevede all'art. 281 (Istruzione, gioventù, sport e formazione professionale) di assegnare all'Unione poteri di intervento espressamente finalizzati a «sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'imparzialità e l'apertura delle competizioni sportive e la cooperazione

relazione al fine sportivo secondo un criterio di proporzionalità, incumbendo, l'onere della prova sul proponente l'azione.

Al di là delle perplessità che possono essere mosse su quest'ultimo aspetto, il principio di proporzionalità sembrerebbe introdurre degli elementi di coerenza con il carattere dinamico delle istituzioni dell'ordinamento sportivo.

In un progetto di legge presentato alle Camere il 31 luglio 2006<sup>94</sup>, richiamando il principio enucleato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, viene associata la rilevanza giuridica della posizione soggettiva di natura sportiva alla sua immediata valutabilità in termini economici introducendo il concetto di «immediata rilevanza» per l'ordinamento generale di talune situazioni soggettive connesse con lo svolgimento delle competizioni sportive<sup>95</sup>. Nelle more dei lavori parlamentari, vale solo la pena osservare che la giustizia sportiva dovrebbe essere finalizzata a garantire il rispetto di regole di comportamento fondate sui principi morali di lealtà e probità, in breve, sul rispetto delle regole del gioco, anziché entro l'angusto alveo di logiche prettamente economiche<sup>96</sup>.

6. Così l'ordinamento sportivo, nella ricerca di un maggior grado di autonomia, rischia di vedere modificata la sua stessa identità e di trasformarsi in uno strumento soggetto alle regole definite dal sistema economico di mercato. Si tratta di valutare se tale trasformazione consenta di garantire la sostanziale estraneità del sistema sportivo da situazioni patologiche che, a dire il vero, già oggi si manifestano con una frequenza maggiore di quanto non sia già avvenuto in passato.

In questo contesto, appare significativo il processo evolutivo che ha interessato sotto il profilo istituzionale l'ordinamento sportivo nazionale. Come noto, l'ordinamento sportivo nazionale è stato

tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei giovani sportivi».

<sup>94</sup> Si tratta dell'A.C. n. 1527, Disposizioni in materia di autonomia dell'ordinamento sportivo e di giustizia sportiva, presentato dall'on. Paola Balducci, assegnato il 20 settembre 2006 alle Commissioni riunite 2<sup>a</sup> (Giustizia) e 7<sup>a</sup> (Cultura, scienza e istruzione) in sede referente.

<sup>95</sup> V. la Relazione di accompagnamento al progetto di legge A.C. n. 1527.

<sup>96</sup> Cfr. P. D'ONOFRIO, *L'ordinamento sportivo tra giustizia sportiva e giustizia statale*, in [www.cahiers.org](http://www.cahiers.org).

comunemente configurato dalla dottrina come un «ordinamento settoriale a formazione spontanea»<sup>97</sup> con al vertice il C.O.N.I. e la responsabilità politica del Ministro per i beni culturali. Con la qualificazione *ex lege* della natura privatistica delle Federazioni sportive nazionali<sup>98</sup> si è introdotta nell'ordinamento sportivo nazionale un'apertura verso la realizzazione di un modello di governo più affine a quello delle Federazioni sportive internazionali, ispirato essenzialmente alle esigenze di autogoverno di coloro che fanno parte del sistema stesso<sup>99</sup>. Ciò ha favorito, come si è osservato, la continuità normativa tra il piano nazionale e quello internazionale<sup>100</sup> della quale è ulteriore conferma la modifica dell'art. 15 del d.lg. n. 242 del 1999, per effetto dell'art. 1, comma 23 del d.lg. n. 15 del 2004, che introduce il riferimento, oltre che agli indirizzi ed alle deliberazioni del C.I.O. e del C.O.N.I., anche a quelli delle Federazioni sportive internazionali. Il mettere sullo stesso piano gli indirizzi e le deliberazioni del C.I.O., del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive internazionali sembra indirettamente affidare anche alle Federazioni sportive nazionali un ruolo istituzionale più rilevante di quello ricoperto in passato<sup>101</sup>.

<sup>97</sup> Cfr. A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento giuridico sportivo e ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.*, 1, 1979, p. 32 ss.; G. VALORI, *Il diritto nello sport, o.c.*, p. 7.

<sup>98</sup> Come noto, l'art. 15, comma 6 del d.lg. n. 242 del 1999 così come modificato dall'art. 23 del d.lg. n. 15 del 2004, attribuisce alle Federazioni sportive nazionali la natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato senza scopo di lucro. Osserva G. NAPOLITANO, *La nuova disciplina dell'organizzazione sportiva italiana: prime considerazioni sul D.Lgs. 2 luglio 1999, n. 242, di "riordino" del Coni*, in *Riv. dir. sport.*, 1999, p. 621, come le Federazioni, pur senza alcuna specifica previsione, erano già autonomi soggetti di diritto, determinando la normativa non tanto la privatizzazione, quanto l'assunzione della diversa forma dell'associazione non riconosciuta di cui agli artt. 12 ss. c.c. L'evoluzione in senso privatistico, anche se solo parziale, riguarda, quindi, di riflesso, il C.O.N.I. secondo quanto fa osservare L. DI NELLA, *Le Federazioni sportive nazionali dopo la riforma*, in *Riv. dir. sport.*, 2000, p. 66.

<sup>99</sup> Sul punto si v. ampiamente C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva*, Milano, 2000.

<sup>100</sup> Cfr. L. DI NELLA, *Le Federazioni sportive nazionali dopo la riforma, o.c.*, p. 66.

<sup>101</sup> Considerato anche l'esercizio di attività a valenza pubblicistica: v. art. 15, comma 1, d.lg. n. 242 del 1999 come modificato dal d.lg. n. 15 del 2004.

Tale aspetto sembra assumere una particolare rilevanza in prospettiva se si considera il fatto che i conflitti inter-normativi tra ordinamento sportivo nazionale e ordinamento giuridico statale si verificano in concreto, sempre più frequentemente, su prescrizioni specifiche delle Federazioni sportive nazionali nel cui interno traggono origine le relative pretese<sup>102</sup>. Ma al cui interno, come detto, non è limitabile la rivendicazione, neanche a pena di misure sanzionatorie che prevedono l'esclusione dell'associato, non precludendo l'ordinamento giuridico statale di adire la giustizia statale per un sindacato di merito sulla valutazione dei motivi di tale provvedimento<sup>103</sup>. L'autonomia dell'ordinamento sportivo, nel senso di insindacabilità delle pretese endoassociative, non «deve in ogni caso essere mitizzata né enfatizzata risolvendosi, in ultima analisi, [...] nell'autonomia privata che compete alle Federazioni sportive nazionali [...] quali associazioni con personalità giuridica [...], né l'autodichia di queste può in alcun modo essere rapportata con la giurisdizione dei magistrati della Repubblica»<sup>104</sup>.

Il rischio per l'ordinamento sportivo è che al crescere del grado di autonomia delle Federazioni sportive, internazionali e nazionali, diminuisca di fatto la sua capacità di «chiusura» rispetto all'ordinamento giuridico statale ed aumenti, invece, la sua permeabilità rispetto a sistemi giuridici alternativi nei quali la produzione del diritto è la risultante del rapporto di forza esistente tra la pluralità e la diversità degli attori istituzionali che sono presenti sulla scena giuridica e che contribuiscono ciascuno a loro modo «à dire le droits»<sup>105</sup>.

FILIPPO ZATTI\*

<sup>102</sup> Cfr. A. DE SILVESTRI, *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in P. MORO, A. DE SILVESTRI, E. CROCETTI BERNARDI e E. LUBRANO, *La Giustizia Sportiva, o.c.*, p. 90.

<sup>103</sup> Ai sensi dell'art. 24, comma 3, c.c.

<sup>104</sup> V., A. DE SILVESTRI, *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, o.c.*, p. 99.

<sup>105</sup> V., F. OST, *Jupiter, Hercules, Hermès: trois modèles du juge*, in *La force du droit*, Paris, 1991, p. 255.

\* Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico presso il Dipartimento di Diritto dell'economia della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Firenze.

*Abstract.* Il rapporto tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico statale è tema di rinnovato interesse in dottrina in ragione dei recenti avvenimenti che hanno interessato il mondo dello sport a livello nazionale (legge *anti-doping* e Olimpiadi invernali di Torino, vicenda di «calciopoli», ecc.) ed internazionale, specialmente europeo (caso *Charleroi*, caso *Federazione calcio ellenica*, caso *Meca-Medina*, ecc.).

Tali avvenimenti evidenziano il maggior dinamismo delle istituzioni contemporanee, anche per effetto del rilievo assunto dall'economia di mercato, e, conseguentemente, i limiti derivanti da un'interpretazione dell'ordinamento sportivo alla luce della sola teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici secondo la concezione formulata da Santi Romano. Nel nuovo contesto, un'analisi basata sull'esame del solo diritto positivo è parzialmente rivelatrice di quale sia il reale grado di autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto a quello giuridico statale. Diventa, quindi, rilevante concentrare l'analisi su quegli organismi dell'ordinamento sportivo, quali sono i Comitati olimpici e le Federazioni sportive, internazionali e nazionali, al fine di coglierne i tratti distintivi e caratterizzanti in relazione all'esercizio di quelle funzioni, nomopoietica e giurisdizionale, che esse svolgono in ragione delle velleità di chiusura dell'ordinamento sportivo rispetto a quello statale.

Ne emerge un quadro di relazioni in cui sembra prendere forma un modello a rete di produzione del diritto condizionato dai mutevoli rapporti di forza degli attori istituzionali presenti sulla scena giuridica: la *lex sportiva*.

The connection between sport law and the state legal system is again an interesting issue to be analysed because of the latest events occurred in Italy (i.e. anti-doping law controversial for 2006 Torino Winter Olympics, «calciopoli» case and so on) and worldwide, especially in Europe (i.e. Charleroi case, HFF case, Meca-Medina case and so on).

These events show us how contemporary institutions are dynamic, as affected by the rules of the market, so that the legal

pluralism theory as proposed by Santi Romano is no longer by itself helping us to understand the sport law phenomenon. Nowadays the analysis on sport laws by itself is not more useful to have a real idea about how much autonomous a sport institution is with reference to the state legal system. So it seems more effective to analyze the national and international sport bodies, such as the Olympic Committees and the Sport Federations, in order to focus about their powers in terms of «law-making» and «enforcement» as they need to be a close legal system.

The analysis points out a web of links which contribute to create a network of rule-makers affected by the changeable ability of pressure of the institutional bodies involved: the *lex sportiva*.