

## Articoli e Saggi

# I poteri autoritativi delle Federazioni sportive: la natura amministrativa della loro attività e la conseguente competenza del giudice amministrativo alla soluzione delle controversie

Riccardo De Napoli

SOMMARIO: 1. L'obiettivo dell'indagine: la risoluzione dell'incertezza sul riparto di competenze tra giudice sportivo e giudici statali. – 2. Le ragioni alla base del problema: la tesi della pluralità degli ordinamenti giuridici e la nascita del giudice sportivo. – 3. (segue) I riflessi costituzionali dell'istituzione di una competenza esclusiva del giudice sportivo. – 4. I poteri autoritativi delle Federazioni sportive: la qualificazione degli organi federali come soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrativa. – 4.1. La produzione unilaterale degli effetti – 4.2. L'origine legale del potere. – 4.3. La finalizzazione del potere alla persecuzione dell'interesse pubblico. – 5. Gli effetti della natura autoritativa degli atti delle Federazioni sul riparto di competenze tra giudice sportivo e giudici statali. – 5.1. L'apparente contrarietà del criterio di riparto della legge 280 con la qualificazione pubblicistica del potere delle Federazioni sportive. – 5.2. Il criterio di riparto desumibile dalla tesi della pluralità degli ordinamenti giuridici. – 5.3. La sostanziale compatibilità del criterio di riparto della legge 280 con la qualificazione pubblicistica del potere delle Federazioni sportive. – 6. Le conclusioni raggiunte: la competenza generale del giudice amministrativo in materia sportiva. – 7. (segue) Il reale valore del giudice sportivo.

### 1. *L'obiettivo dell'indagine: la risoluzione dell'incertezza sul riparto di competenze tra giudice sportivo e giudici statali*

Nell'ultimo trentennio, il fenomeno sportivo è stato oggetto di crescente attenzione da parte degli esperti del diritto, soprattutto alla luce del livello di diffusione planetario e della notevole rilevanza economica che ha raggiunto<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> A partire dagli anni ottanta, infatti, il fenomeno sportivo è cresciuto a livelli inimmaginabili in precedenza, raggiungendo un rilievo economico di spessore nazionale, come emerge dal *Focus n. 16*, 7 maggio 2013, a cura di G. Ajassa e S. Ambrosetti, per il Servizio Studi B.N.L., in [www.sportindustry.com](http://www.sportindustry.com): il peso sul P.I.L. nazionale è del 3%; genera un giro di affari di circa 25 miliardi di euro; il valore della produzione è pari a oltre

Mentre, in origine, lo sport era quasi esclusivamente un passatempo, oggi è pacificamente accettato, limitatamente al settore del professionismo, che si tratta di un luogo di affari di notevole importanza: la prestazione sportiva, infatti, non è più rilevante esclusivamente in sé, come momento di tempo libero che non era dedicato né al lavoro né al riposo<sup>2</sup>; al contrario, assume la caratteristica di vera e propria prestazione lavorativa, tanto da aver giustificato l'applicazione del diritto comunitario al settore dei contratti sportivi<sup>3</sup>.

In parallelo alla crescita economica del fenomeno<sup>4</sup>, si è sviluppato, inoltre, un conflitto tra giudici sportivi e giudici nazionali in ordine alla competen-

---

50 miliardi di euro; le spese per lo sport delle famiglie d'Italia ammontano a 22 miliardi di euro, pari al 2,3% del totale dei consumi; ed inoltre, il settore sportivo assorbe circa il 90% delle sponsorizzazioni totali in Italia. Le ragioni di questa evoluzione economica sono state individuate, da F. Bonini, *Le istituzioni sportive italiane: storia e politica*, Torino, 2006, 156 ss., in Italia, nell'acquisizione, da parte del gruppo Fininvest, della società Milan A.C.: questo ha permesso che «gli introiti anticipatamente accumulati dalla cessione dei diritti televisivi e dai diversi tipi di sponsorizzazione, hanno prodotto mutamenti radicali nelle tradizionali politiche d'investimento [...]»; la ragione di questo sviluppo a livello globale, invece, è identificata dall'Autore nella sessione del C.I.O. di Tokio del settembre 1990, quando «viene approvata la regola n. 45, che dichiara vietate soltanto le sponsorizzazioni e le contropartite economiche relative alla prestazione olimpica in sé. Si tratta di una legittimazione formale del professionismo, o più esattamente di un modello 'open' nel movimento olimpico». L'evoluzione del peso economico dello sport, in assenza di un adattamento della disciplina regolamentare, ha determinato, come evidenziato da G. Manfredi, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale: i rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007, 190, in primo luogo «una grave crisi finanziaria degli organismi sportivi, costretti a investimenti finanziari di entità nettamente superiore al passato: crisi che ha ispirato interventi legislativi tesi a incrementare e a rendere più penetranti i controlli statali nel settore. In secondo luogo, ha sensibilmente accresciuto la litigiosità di atleti e di società sportive nei confronti degli organismi sportivi: basti solo considerare che per un atleta professionista, per un dirigente sportivo o per una società sportiva anche sanzioni non espulsive, quali una squalifica o una penalizzazione, possono cagionare danni economici ingentissimi».

<sup>2</sup> Si tratta di un'espressione utilizzata da, A. Corbin, *L'invenzione del tempo libero*, Roma-Bari, 1996 ed E. Grendi, *Lo sport, una innovazione vittoriana?*, in *Quaderni Storici*, 1983, XVIII, 679 ss. In argomento, v. anche A. Mosso, *L'educazione fisica della gioventù*, Milano, 1894, 41 ss., il quale esalta lo sport nell'ambiente accademico inglese del diciannovesimo secolo: «(l)'esercizio fisico è utile allo sfogo della vitalità esuberante della gioventù, la fatica un rimedio generale per molti mali, e i giuochi atletici sono una grande scuola per la disciplina. Una corsa a otto remi, una partita al football o al cricket non possono vincersi senza una disciplina assoluta».

<sup>3</sup> Le prime sentenze della Corte di Giustizia riguardanti l'ambito sportivo risalgono già agli anni settanta: in particolare, con il caso *Walrave*, 12 dicembre 1974, causa C 36/72, in *Foro it.*, 1975, IV<sup>^</sup>, 81 ss., e il caso *Donà*, 14 luglio 1976, causa C 13/76, in *Foro it.*, IV<sup>^</sup>, 361 ss., il giudice comunitario ha assoggettato al diritto dei trattati i casi di professionismo sportivo. Successivamente la Corte intervenne in maniera più incisiva, attraverso il noto caso *Bosman*, 15 dicembre 1995, C 415/93, 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*; in dottrina, tra gli altri, ha analizzato il caso, nell'ottica del rapporto tra la giurisprudenza comunitaria e la tesi ordinamentale, M. Clarich, *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi?*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 626 ss., il quale ha riconosciuto «l'impossibilità di individuare criteri univoci per distinguere gli ambiti dei due ordinamenti e per risolvere eventuali conflitti tra norme. Forse solo attraverso un'attenta operazione di ponderazione degli interessi di volta in volta in gioco appare possibile stabilire, con tutte le incertezze e l'opinabilità di questo tipo di operazioni, la preminenza dell'uno o dell'altro ordinamento». Infine, il giudice comunitario è intervenuto in ambito sportivo anche con i casi *Kolpak*, 8 maggio 2003, C 35/03, in [www.europa.eu.int/eur-lex](http://www.europa.eu.int/eur-lex), e *Simutenkov*, 12 aprile 2005, C 265/03, in [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), allo scopo di affermare il primato del diritto comunitario anche sui regolamenti delle Federazioni sportive.

<sup>4</sup> In dottrina, P. Sandulli, M. Sferazza, *Il giusto processo sportivo. Il sistema di giustizia sportiva della Federcalcio*, Milano, 2015, 55, sottolineano la stretta connessione tra l'emersione della rilevanza economi-

za a risolvere le controversie<sup>5</sup>. Infatti, in origine ritenuta pacificamente legittima la competenza esclusiva del giudice sportivo, pur in assenza di una disposizione legislativa a riguardo, alla luce della natura esclusivamente ludica dello sport; successivamente, l'evoluzione economica del settore ha determinato l'emersione di interessi non prettamente sportivi, che i giudici statali hanno ritenuto meritevoli della tutela giurisdizionale generale.

L'interventismo dei giudici dello Stato nelle controversie di competenza del giudice sportivo ha fatto emergere l'esigenza di individuare un criterio di riparto idoneo tra le due giurisdizioni. L'ambito maggiormente delicato si è rivelato quello relativo agli atti posti in essere dalle Federazioni sportive nei confronti di affiliati o tesserati, in grado di incidere sulla possibilità per questi ultimi di svolgere l'attività sportiva a contenuto economico. In materia si è formata una giurisprudenza costante, la quale ha ritenuto determinante la natura dell'interesse perseguito di volta in volta dalle Federazioni sportive: se pubblico, l'atto avrebbe natura pubblicistica, e la controversia sarebbe di competenza del giudice amministrativo; se privato, l'atto avrebbe invece natura privatistica e sarebbe competenza del giudice sportivo risolvere un'eventuale disputa<sup>6</sup>.

Questa giurisprudenza, tuttavia, ha determinato notevoli inconvenienti pratici: si è assistito, da un lato, ad un'incertezza relativa al criterio di riparto tra giudici, determinata dalle difficoltà in ordine all'individuazione della natura dell'interesse perseguito<sup>7</sup>; dall'altro, è proseguito il fenomeno di interventismo

---

ca e la perdita di rilevanza meramente interna dell'ordinamento sportivo, ovvero «un assottigliamento della linea di demarcazione tra diritto sportivo e *lex mercatoria*»: in particolare, «potrebbe ritenersi che molti dei profili una volta considerati come propri dell'ordinamento sportivo siano – oggi – suscettibili di non conservare più quel rilievo meramente interno, attesa la sempre più crescente incidenza dell'attività sportiva nel contesto economico-sociale».

<sup>5</sup> Le controversie in ordine al riparto di competenza che hanno suscitato maggiori attenzioni sono i due c.d. 'casi Catania', il primo risalente al 1993 ed il secondo al 2003. In relazione al primo 'caso Catania', le pronunce rilevanti sono: due ordinanze del TAR Sicilia, pubblicate in *Foro it.*, 1994, IV, 511 ss., con nota di G. Vidiri, *Il 'caso Catania', i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*; la decisione Consiglio di Stato, VI<sup>^</sup>, 1998, n. 1257, in *Riv. dir. sport.*, 1998, 479 ss., con nota di R. Guidolin, *Sulla tutela giurisdizionale statale avverso i provvedimenti di esclusione di società sportive da campionati agonistici*.

<sup>6</sup> Questo criterio è stato elaborato dalla Corte di Cassazione, Sez. Un., sentenze gemelle 9 maggio 1986, n. 3091 e 3092, in *Foro it.*, 1986, I, 1251 ss. Sulla base di questa pronuncia, l'attenzione va posta sull'interesse tutelato: da un lato, si può trattare di interesse privato, dall'altro, «sono pubbliche le manifestazioni di volontà che tendono ad un fine sicuramente coincidente con quello del Coni, o che combaciano perfettamente con la finalità pubblica del Coni».

<sup>7</sup> La Cassazione, nelle sentenze 3091 e 3092, cit., utilizzò un criterio organico, distinguendo i casi in cui le Federazioni sportive operino «come organi del Coni» da quelli in cui operino come soggetti che esprimono «l'autonomia dell'associazione»; il legislatore, invece, cambiò questo criterio, come è sottolineato in dottrina da F. Goisis, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, Milano, 2007, 108, il quale, attraverso un'analisi del D.Lgs. 23 luglio 1999, n. 242, in tema di «riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano – C.O.N.I.», ha evidenziato un rapporto di delega piuttosto che un rapporto organico, perdendo quindi il riferimento con la giurisprudenza degli anni ottanta. Tuttavia, pochi anni dopo l'emanazione del decreto in questione, la giurisprudenza amministrativa fece nuovamente riferimento al criterio organico: in particolare v. Consi-

dei giudici statali nelle materie, in linea teorica, destinate alla competenza esclusiva del giudice sportivo<sup>8</sup>, al fine di tutelare il principio costituzionale di accesso al giudice<sup>9</sup>. Questa condizione ha creato, e continua a creare, considerevoli difficoltà pratiche in ordine alla determinazione del soggetto competente alla risoluzione delle dispute.

Sulla base di questa situazione di fatto, l'obiettivo che ci si pone è quello di superare questa problematica attraverso un cambio di prospettiva: si ritiene, infatti, possibile affermare che non sia realizzabile un riparto di competenze rigido tra giudice sportivo e giudice amministrativo; al contrario, sembra necessario che i rispettivi campi di azione dei giudici si sovrappongano e si integrino, al fine di garantire una tutela effettiva.

Questo obiettivo verrà perseguito attraverso la qualificazione delle Federazioni sportive come soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrativa e, quindi, dotati di un potere autoritativo<sup>10</sup>. Infatti, si ritiene che il criterio

---

glio di Stato, VI<sup>^</sup>, sentenza 9 luglio 2004, n. 5025, in *www.gazzettaamministrativa.it*: «le Federazioni sportive, pur sorgendo come soggetti privati (associazioni non riconosciute), in presenza di determinati presupposti assumono la qualifica di organi del Coni e partecipano alla natura pubblica di questo».

<sup>8</sup> Per un'analisi della giurisprudenza interventista, v. 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. La dottrina, in ogni caso, manifesta il proprio favore per l'interventismo del giudice amministrativo: in particolare, v. G. Manfredi, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle norme emanate dagli organi sportivi*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, I, 615 ss. e G. Vidiri, *Organizzazione dell'attività agonistica, autonomia dell'ordinamento sportivo e d.l. n. 220 del 2003*, in *Giust. civ.*, 2003, II, 509 ss. Per un'opinione contraria, favorevole all'ampliamento delle soluzioni privatistiche in ambito sportivo, v. A. Cariola, *I rapporti tra giurisdizione sportiva e statale: è possibile un ritorno al privato*, in *Foro amm.-Cds*, 2010, X, 2257 ss.

<sup>9</sup> Secondo quanto disposto dall'art. 24 della Costituzione, che garantisce che «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi». In argomento, v. L.P. Comoglio, *La garanzia costituzionale dell'azione ed il processo civile*, Padova, 1970, 40, il quale evidenzia come la locuzione diritti soggettivi-interessi legittimi ha lo scopo di garantire una tutela per qualsiasi posizione giuridicamente rilevante.

<sup>10</sup> La possibilità dell'esistenza di soggetti privati che esercitano attività amministrativa è stata riconosciuta dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, che ha introdotto nella legge 7 agosto 1990, n. 241 il comma 1-ter all'articolo 1: «(i) soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi di cui al comma 1, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge». In giurisprudenza, sono stati individuati numerosi casi nei quali l'attività del soggetto privato, perseguendo necessariamente l'interesse pubblico, è idonea a produrre effetti verso una situazione soggettiva qualificabile come interesse legittimo: in particolare, in ambito di concessionari di opere pubbliche, v. Corte di Cassazione, Sez. Un., 29 dicembre 1990, n. 12221, in *Foro it.*, 1991, 3405 ss. e Cons. di Stato, V, 21 ottobre 1991, n. 1250, in *Giur. it.*, 1991, 255 ss.; in materia di appalti e servizi pubblici, v. Corte di Cassazione, Sez. Un., 12 giugno 1999, n. 332, in *Urbanistica appalti*, 1999, 1349 ss. e Cons. di Stato, IV, 20 maggio 1995, n. 498, in *Riv. trim. app.*, 1997, 99 ss. In dottrina, v. G. Pastori, *Attività amministrativa e soggetti privati*, relazione al Convegno «Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica», Milano, 27-28 settembre 2013, in *Giurisprudenza italiana*, 2014, IV, 1783 ss., il quale analizza la tendenza costante, degli ordinamenti contemporanei, ad affidare il perseguimento di fini pubblici a soggetti privati, che di conseguenza sono incaricati di esercitare un'attività amministrativa per la tutela di interessi generali. Per la definizione di cosa debba intendersi per soggetti privati che esercitano attività amministrativa, v. D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2016, 343 ss.: «(g)li organismi [privati che esercitano attività amministrativa], pur avendo personalità giuridica di diritto privato, hanno una posizione organizzativa simile a quella degli enti pubblici. [...] Il codice del processo amministrativo qualifica questi soggetti come

individuato dalla giurisprudenza, ossia l'analisi della natura degli interessi che vengono tutelati di volta in volta dalle Federazioni sportive, sia assorbito dall'analisi del rapporto che intercorre tra le stesse e gli affiliati o tesserati: si cercherà di dimostrare che le istituzioni sportive, seppur aventi personalità giuridica privata, sono titolari di un potere autoritativo in quanto organi indiretti del C.O.N.I.; di conseguenza, i privati che entrano in relazione con le Federazioni sono titolari di un interesse legittimo al corretto esercizio di questo potere.

Alla luce della ricostruzione del rapporto tra affiliati o tesserati e Federazione, l'attività delle Federazioni sarebbe amministrativa non solo quando persegue un interesse pubblico, ma in ogni circostanza, poiché il potere assunto dall'istituzione sportiva in questione è qualificabile come autoritativo. Questa definizione di tutta l'attività delle Federazioni sportive come amministrativa, di conseguenza, avrebbe il pregio di risolvere a monte il problema del riparto di giurisdizione. Infatti, alla luce della stessa, a priori e senza incertezze, tutte le controversie che sorgono tra Federazioni sportive e affiliati o tesserati sarebbero, in realtà, da un lato, di competenza del giudice amministrativo, senza la necessità di ulteriori indagini; dall'altro, di competenza anche del giudice sportivo, ma in via pregiudiziale; egli, come si avrà modo di sottolineare, rimane l'unico soggetto idoneo a tutelare alcune esigenze rilevanti esclusivamente per l'ordinamento sportivo.

## 2. *Le ragioni alla base del problema: la tesi della pluralità degli ordinamenti giuridici e la nascita del giudice sportivo*

Al fine di arrivare all'obiettivo auspicato, si ritiene opportuno portare alla luce tutti gli elementi che hanno determinato l'emersione dei problemi riguardanti il riparto di competenza delle controversie relative al fenomeno sportivo. Infatti, a monte dell'interventismo dei giudici ordinari, vi è stata la scelta di istituire una giustizia sportiva. Si cercherà, in breve, di spiegare come mai, in questo settore, la tutela di alcune fattispecie sia stata delegata, in via esclusiva, ad un soggetto, il giudice sportivo, che non rientra nel potere giurisdizionale dello Stato<sup>11</sup>.

L'origine di questa soluzione è stata possibile grazie all'attività della dottrina, la quale, verso la metà del secolo scorso, ha teorizzato l'esistenza di un ordinamento giuridico sportivo finalizzato alla regolamentazione dei rapporti tra i soggetti

---

pubbliche amministrazioni, con la conseguenza che la tutela nei confronti degli atti, o almeno di alcuni atti, di questi organismi è affidata al giudice amministrativo».

<sup>11</sup> In argomento, v. S. Papa, *Il procedimento innanzi agli organi di giustizia sportiva*, Napoli, Jovene, 2014, 13, il quale sottolinea che «(i)l giudizio innanzi agli organi della giustizia sportiva non può qualificarsi alla stregua di un procedimento avente natura giurisdizionale» e «tale assunto trova conferma nella dottrina più autorevole, e nella giurisprudenza più recente».

che agiscono all'interno di questo settore<sup>12</sup>. In particolare, il Giannini contribuì ad individuare gli elementi necessari a definire l'insieme delle regole sportive un vero e proprio ordinamento, differente e separato dall'ordinamento generale dello Stato<sup>13</sup>.

In tale sede si vuole porre l'attenzione sulla principale conseguenza di questa interpretazione: poiché l'ordinamento statale e quello sportivo sono diversi nei loro elementi costitutivi, i principi e le finalità dell'ordinamento sportivo possono essere in parte diversi da quelli dell'ordinamento statale. Di conseguenza, i rapporti che per l'uno sono considerati giuridici, è ben possibile che per l'altro siano irrilevanti, alla luce della circostanza che vi è un diverso impianto di regole alla base. Si tratta, quindi, di due ordinamenti separati ed autonomi. Tuttavia, è necessario tenere presente che essi hanno alcuni ambiti di sovrapposizione, alla

<sup>12</sup> In particolare, l'origine di questa soluzione risale alle opere di W. Cesarini Sforza, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1993, I, 1383 ss. e *Il diritto dei privati*, Milano, 1963, il quale effettua una prima ricostruzione del fenomeno sportivo nei termini di 'ordinamento giuridico', riprendendo i requisiti previsti da Santi Romano, nella teoria pluralistica, affinché la regolamentazione di cui si dota una comunità possa essere qualificata come ordinamento; poi fu approfondita da M.S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, 3 ss., il quale contribuì a dare organicità e completezza alla ricostruzione. Queste opere della dottrina sono state alla base della prima teorizzazione della 'giustizia sportiva', ad opera di F.P. Luiso, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, il quale riprende l'opera del Giannini sull'ordinamento giuridico sportivo per trarne gli elementi del sistema di risoluzione delle controversie interno allo stesso. Anche la giurisprudenza ha riconosciuto l'originarietà e l'autonomia dell'ordinamento giuridico sportivo: in particolare, v. Consiglio di Stato, IV<sup>^</sup>, 10 ottobre 1978, n. 1053, in *Foro it.*, 1979, III, 376 ss., che ha sottolineato come il fenomeno sportivo abbia «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». V. anche Corte di Cassazione, III<sup>^</sup>, sentenza 11 febbraio 1978, n. 625, in *Foro it.*, 1978, I, 862 ss.: «(i)l fenomeno sportivo, quale attività disciplinata, sia in astratto, che in concreto, visto indipendentemente dal suo inserimento nell'ordinamento statale, si presenta come organizzato a base plurisoggettiva per il conseguimento di un interesse generale. È un complesso organizzato di persone che si struttura in organi in cui è demandato il potere-dovere, ciascuno nella sua sfera di competenza, di svolgere l'attività disciplinatrice, sia concreta, che astratta, per il conseguimento dell'interesse generale. È, dunque, un ordinamento giuridico».

<sup>13</sup> La ricostruzione del Giannini ha avuto, come punto di partenza, la c.d. 'tesi della pluralità degli ordinamenti giuridici', elaborata all'inizio del secolo scorso da S. Romano, *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa, 1918. Secondo l'Autore, ci si trova alla presenza di un ordinamento giuridico sia in relazione allo Stato che in relazione a qualsiasi corpo sociale dotato di un'organizzazione; la differenza fondamentale è che l'ordinamento dello Stato ha un contenuto particolare, essendo l'unico dotato di sovranità e quindi della capacità di imporsi sugli altri ordinamenti. Per un'analisi approfondita della posizione del Romano, v. N. Bobbio, *Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano*, in *Dalla struttura alla funzione*, Milano, 1977, che approfondisce lo straordinario interesse che si è sviluppato per la tesi pluralistica in Europa, in grado di conciliare le posizioni di G.F. von Gerber, il quale riteneva che l'ordinamento potesse scaturire esclusivamente dallo Stato, e O. von Gierke, che riteneva, al contrario, possibile un differente ordinamento per ogni corpo sociale. In posizione critica rispetto alla teoria ordinamentale si è espresso invece G. Rossi, *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2015, 48, il quale rileva che «il limite che essa presenta è che [...] la pluralità degli ordinamenti giuridici li spiega solo dal punto di vista delle associazioni, che vengono viste 'in sé', e non nel rapporto con un ordinamento positivo che è parte qualificante della loro fattispecie e che non resta solo esterno ad essa. In realtà il rapporto Stato-associazioni influisce sul modo di essere di entrambi. Vi è un intreccio di ordinamenti, nel quale ognuno degli elementi che li compongono condiziona in vario modo l'altro elemento, restandone, però, a sua volta condizionato».

luce del fatto che l'ordinamento dello Stato, essendo generale, si applica a tutti i cittadini, anche a coloro che esercitano attività sportiva<sup>14</sup>.

La separazione tra i due ordinamenti permette di fornire una spiegazione al quesito che ci si era posti, ossia come mai esista il giudice sportivo. Esso è stato istituito allo scopo di garantire, a coloro che fanno parte dell'ordinamento dello sport, una tutela nei confronti di tutte le controversie che sorgono in ambito sportivo; a questo fine, infatti non sarebbe sufficiente il giudice dello Stato, poiché questi non ha la possibilità di risolvere le liti relative a circostanze giuridicamente irrilevanti per l'ordinamento generale.

Mentre la separazione degli ordinamenti è la *ratio* giustificatrice del giudice sportivo, il carattere non completo di questa separazione è la causa di emersione della problematica oggetto di trattazione: negli ambiti che siano rilevanti per entrambi gli ordinamenti, infatti, lo Stato non può rinunciare a far valere i suoi principi; di conseguenza i giudici statali non possono rinunciare ad intervenire nelle controversie<sup>15</sup>.

### 3. *(segue) I riflessi costituzionali dell'istituzione di una competenza esclusiva del giudice sportivo*

Il problema emerso, relativo al difficile riparto di competenze tra giudice sportivo e giudici statali, ha una notevole rilevanza costituzionale: infatti, sulla base della tesi ordinamentale, è necessario che anche l'ordinamento sportivo rispetti i principi inderogabili dell'ordinamento dello Stato, tra i quali una posizione privilegiata è assunta dal principio di accesso alla tutela giurisdizionale in difesa dei diritti soggettivi o interessi legittimi. In questa direzione, occorre comprendere quali siano le

<sup>14</sup> In particolare, F. Bonini, *op. cit.*, X, sottolinea come la storia del fenomeno sportivo costituisca una «dialettica di autonomia e di dipendenza», utilizzando una formula che riflette la caratteristica di autonomia incompleta dell'ordinamento dello sport rispetto a quello generale. In dottrina non c'è uniformità di vedute in relazione alla necessità che l'ordinamento sportivo sia autonomo: da un lato, G. Manfredi, *op. cit.*, 120, sottolinea che «questa direttrice di sviluppo è ben lungi dal costituire una invariante, o una implicazione necessaria, e quasi di carattere ontologico, del fenomeno sportivo»; dall'altro, di opinione contraria, M. Ruotolo, *Giustizia sportiva e Costituzione*, in *Riv. dir. sportivo*, 1998, 443 ss., il quale ritiene che sia incompatibile con le peculiarità del settore una disciplina integralmente statale. Di recente, inoltre, è emersa in dottrina la tendenza a promuovere l'integrazione di ordinamento sportivo ed ordinamento statale: in particolare, v. L. Ferrara, *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di conciliazione ed arbitrato dello sport*, in *Foro amm-CDS*, 2005, 1239 ss., il quale si sofferma sull'incompatibilità del metodo arbitrale a dare una risoluzione univoca delle controversie.

<sup>15</sup> Infatti, come evidenziato da M.S. Giannini, *op. cit.*, 11, «l'ordinamento sportivo, se è originario, non è però sovrano, ove per sovranità si intenda la piena effettività della forza [...]»; gli unici ordinamenti che hanno la caratteristica di sovranità sono quelli statali, sicché l'ordinamento sportivo «non può che sottostare a ciò che gli Stati dispongono nell'ambito della loro sovranità».



conseguenze, per l'ordinamento costituzionale, della devoluzione in via esclusiva al giudice sportivo della competenza a risolvere una controversia.

Al fine di comprendere queste conseguenze, occorre soffermarsi sulla natura del giudice sportivo, la quale, a ben vedere, è duplice: si tratta, infatti, di un soggetto che si atteggia in modo diverso a seconda che venga considerato dal punto di vista dell'ordinamento sportivo e da quello dell'ordinamento generale.

In relazione al settore dello sport, le corti sportive e federali sono il vero e proprio potere giurisdizionale, che ha quindi la funzione di garantire un pieno rispetto dei regolamenti sportivi e una uniforme interpretazione delle regole<sup>16</sup>. Al contrario, in relazione all'ordinamento dello Stato, il giudice sportivo, in realtà, non è affatto un giudice: si tratta, infatti, di un soggetto, nominato dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (C.O.N.I.) e dalle rispettive Federazioni sportive, che si occupa di risolvere determinate controversie attraverso un procedimento di natura amministrativa<sup>17</sup>. Dal punto di vista formale, non è inquadrabile nella funzione giurisdizionale, poiché è espressione del Comitato Olimpico che, come noto, è un ente pubblico; per l'ordinamento generale si tratta quindi, formalmente, di un soggetto della Pubblica Amministrazione. Dal punto di vista sostanziale, tuttavia, esercita una funzione 'giustiziale', poiché gli atti che emana sono decisioni che hanno come finalità quella di soddisfare gli interessi che sono stati lesi<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> La natura giurisdizionale del giudice sportivo, dal punto di vista dell'ordinamento dello sport, risulta particolarmente evidente attraverso un'analisi della dottrina relativa al vertice del sistema della giustizia sportiva, ossia il Collegio di garanzia dello sport: in particolare, v. P. Sandulli, M. Sferrazza, *op. cit.*, 119, i quali evidenziano come «(i)l neocostituito Collegio di garanzia dello sport, terzo grado di giudizio sportivo, (venga) chiamato a svolgere funzioni nomofilattiche analoghe a quelle che, nell'ordinamento giurisdizionale dello Stato, riveste la Suprema Corte di Cassazione.»; v. anche B. Agostinis, M. Vigna, *Il nuovo codice di giustizia sportiva: una vera rivoluzione per lo sport italiano*, in *Giustiziasportiva.it*, 2014, II, 77, i quali pongono l'accento sui poteri che sono attribuiti agli organi di giustizia del C.O.N.I.: da un lato, «un potere di controllo e vigilanza *ex post*, quale terzo grado di giudizio»; dall'altro, un potere di controllo «*ex ante*, attraverso il potere di coordinamento attribuito alla Procura Generale dello sport nei confronti delle Procure federali e di avocazione [...]».

<sup>17</sup> Anche se, in dottrina, S. Papa, *op. cit.*, 12 ss., sottolinea che non è possibile «accomunare integralmente il procedimento innanzi agli organi di giustizia sportiva al procedimento originato dalla proposizione di un ricorso in via amministrativa» e quindi lo stesso termine 'procedimento' è utilizzato in senso atecnico, lo stesso Autore evidenzia come «per quanto concerne l'interpretazione della giurisprudenza, può ritenersi che l'orientamento formatosi a seguito delle decisioni del giudice amministrativo sia ormai costante nel definire il giudizio innanzi agli organi di giustizia sportiva quale procedimento amministrativo *lato sensu* inteso, caratterizzato da evidenti profili di natura giustiziale».

<sup>18</sup> In tal senso, F. Benvenuti, *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, Cedam, 1996, 278, parla di «atti di funzione materialmente giustiziale quando si consideri che essi sono intesi alla restaurazione del diritto obbiettivo violato: è infatti nell'esercizio di questa funzione materiale che si assicura la giustizia mediante una valutazione della corrispondenza del singolo atto, pubblico o privato, con le norme di diritto obbiettivo e quindi mediante la decisione, sulla base di quella valutazione dei conflitti insorgenti tra soggetti interessati da o a quell'atto».



La funzione che svolge è quindi molto simile a quella svolta dalla Pubblica Amministrazione in espressione di autotutela<sup>19</sup>, ma con una differenza fondamentale: se la competenza del giudice sportivo viene qualificata come ‘esclusiva’, non vi è alcuna possibilità di impugnare la sua decisione, formalmente amministrativa, di fronte ai giudici dello Stato.

Di conseguenza, nel caso in cui oggetto della controversia sia un diritto soggettivo o un interesse legittimo, è indefettibile l'intervento dei giudici dello Stato e il conseguente assorbimento della competenza: l'ordinamento giuridico della Repubblica, infatti, è tenuto a far rispettare i principi della Costituzione, e quindi anche quello di accesso al giudice, nei confronti di tutti i cittadini, anche coloro che fanno parte di organizzazioni sportive. Alla luce di ciò, l'assegnazione al giudice sportivo di una competenza esclusiva relativa ad un diritto soggettivo o interesse legittimo sarebbe contraria agli artt. 24 e 113 della Costituzione<sup>20</sup>.

La questione, dal punto di vista teorico, non è mutata nel corso dell'evoluzione storica dell'ultimo secolo in ambito sportivo. Ciò che è cambiato è il numero di casi in cui, nel settore dello sport, si è registrata la presenza di una posizione giuridica tutelata dall'ordinamento generale: fino agli anni settanta, erano molto pochi, poiché lo sport era essenzialmente un gioco non lucrativo. A partire dagli anni ottanta, invece, sono cresciuti in maniera esponenziale, poiché il peso economico del settore sportivo ha assunto, come già approfondito, dimensioni considerevoli.

Questa evoluzione ha determinato, di conseguenza, una crescita delle circostanze in cui fosse necessario l'intervento del potere giurisdizionale dello Stato al fine di affermare la prevalenza dei suoi principi. Il momento di maggiore criticità è stato raggiunto nel periodo scandito dai due c.d. ‘casi Catania’<sup>21</sup>, quando l'interventismo del potere giurisdizionale statale ha raggiunto livelli tali da richiedere una regolamentazione d'urgenza da parte del legislatore nel 2003, attraverso l'emanazione del D.L. 220, poi convertito nella legge 280<sup>22</sup>, finalizzato ad una

---

<sup>19</sup> Sembra trattarsi di autotutela amministrativa: con questa espressione, secondo F. Benvenuti, *op. cit.*, 276 ss., si intende, la «capacità di risolvere da sola il conflitto, senza ricorrere (come dovrebbe fare necessariamente un privato) alla sentenza di un giudice e ciò sia rimuovendo l'atto impugnato sia portandolo ad esecuzione coattivamente».

<sup>20</sup> Gli articoli in questione, come evidenziato da L.P. Comoglio, *op. cit.*, 100, avevano la finalità, rinvenibile nella Relazione svolta all'Assemblea Costituente dalla I Sottocommissione, di ribadire «la necessità costituzionale di una garanzia atta ad impedire che il legislatore ordinario potesse privare determinate categorie di situazioni soggettive sostanziali dalla possibilità della tutela giurisdizionale». Di conseguenza emerge una necessaria pienezza della tutela giurisdizionale, non escludibile per alcune categorie di posizioni giuridiche. Ciò era avvenuto in passato, come analizzato da R. Laschena, *La giustizia amministrativa dall'istituzione della IV Sezione ai giorni nostri*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1989, 2454 ss., per gli interessi legittimi, nei confronti dei quali non vi era alcuna tutela fino all'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato.

<sup>21</sup> In argomento, v. nota 4.

<sup>22</sup> Si tratta della legge 17 ottobre 2003, n. 280, conversione del D.L. 19 agosto 2003, n. 220, recante «disposizioni urgenti in materia sportiva» emanata allo scopo di comporre il conflitto sorto tra giudici sportivi e giudice amministrativo in occasione del secondo caso Catania. Dalla relazione al D.D.L. di conversione

migliore disciplina del riparto di competenza. Tuttavia, il legislatore non è stato in grado di risolvere il conflitto generatosi tra Federazioni e potere giurisdizionale statale, poiché gli interventismi dei giudici statali sono continuati anche dopo l'emanazione della legge 280.

La situazione a cui assistiamo oggi, di conseguenza, è un'incertezza in ordine all'individuazione delle rispettive competenze, poiché la determinazione del giudice dipende da una valutazione, caso per caso, della rilevanza o meno della controversia per l'ordinamento dello Stato. Questa incertezza presenta, essa stessa, profili di incostituzionalità. Come osservato, infatti, quando si parla di riparto di competenze tra giudice sportivo e giudici dello Stato, in realtà si sta effettuando una distinzione tra materie in cui è possibile l'accesso alla tutela giurisdizionale e materie in cui è negata questa possibilità in via assoluta. Ciò perché, nel caso in cui la risoluzione di una controversia risulti di competenza esclusiva del giudice sportivo, in realtà l'unico strumento concesso dall'ordinamento al titolare della pretesa giuridica è di natura amministrativa e non giurisdizionale, poiché non è ammesso in seconda battuta alcun accesso al giudice<sup>23</sup>.

In conclusione, questa è la situazione, in fatto ed in diritto, in cui si pone il presente elaborato, che ha come obiettivo un'interpretazione delle norme vigenti che sia in grado di permettere una chiara definizione del riparto di competenza tra giudici statali e giudice sportivo. Infatti, si ritiene che non possa essere ammissibile, in uno Stato di diritto, una situazione di incertezza in ordine a questo argomento: un errore di valutazione della fattispecie da parte del giudice statale, che qualifichi una controversia come giuridicamente irrilevante, comporterebbe la violazione del diritto costituzionale di accesso al giudice.

---

del D.L. 220/2003, in *www.parlamento.it*, emerge che il legislatore, da un lato, aveva ritenuto che la causa delle problematiche in ambito sportivo fosse l'eccessiva ingerenza dei giudici dello Stato nelle materie tecniche e disciplinari; dall'altro, ha quindi perseguito lo scopo, con questo intervento, di individuare un ambito che sia riserva esclusiva delle istituzioni sportive e, di conseguenza, che la risoluzione delle controversie sia di competenza del giudice sportivo. In dottrina, G. Manfredi, *op. cit.*, 222 ss., parla di ripresa del «favor per il rafforzamento di detti organismi sportivi che si era manifestato dal secondo dopoguerra sino alla fine degli anni ottanta».

<sup>23</sup> Infatti l'art. 3 della legge 280 del 2003 permette il ricorso al giudice amministrativo solo nei casi in cui gli atti della Federazione fuoriescano dall'ambito tecnico e disciplinare. In questo si differenziano notevolmente dall'istituto dei c.d. ricorsi amministrativi. Secondo A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2014, 144 ss., «anche se [...] alcuni profili della disciplina dei ricorsi amministrativi rispecchiano il loro carattere giustiziale e presentano perciò un'affinità con gli istituti di diritto processuale, i ricorsi amministrativi non comportano l'esercizio di una funzione giurisdizionale. L'atto con cui l'organo competente provvede su un ricorso amministrativo non è un atto giurisdizionale, ma è un provvedimento amministrativo». Di conseguenza, è sempre ammessa l'impugnazione di tale provvedimento di fronte al giudice amministrativo. I ricorsi al giudice sportivo non sono assimilabili nemmeno a quelli esperibili di fronte alle Autorità Amministrative Indipendenti, poiché, come risulta da S. Cassese, *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Milano, 2006, 594, «(i) l sindacato giurisdizionale sugli atti delle autorità amministrative indipendenti rappresenta, una [...] tipica forma di controllo. La previsione della giustiziabilità degli atti innanzi al giudice amministrativo, in doppio grado di giurisdizione esclusiva, è uno tra gli elementi che meglio contribuisce a definirne la natura amministrativa».

#### 4. *I poteri autoritativi delle Federazioni sportive: la qualificazione degli organi federali come soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrativa*

Una volta chiarita la problematica che si intende affrontare, si procederà concentrandosi sull'obiettivo fissato in premessa, ossia la qualificazione delle Federazioni sportive come soggetti privati che svolgono attività amministrativa. Infatti, le difficoltà che incontrano i giudici, sportivi e statali, in ordine all'individuazione delle rispettive competenze, e la conseguente situazione di incertezza, sono causate dalla complessità di individuare, di volta in volta, l'interesse perseguito dall'atto della Federazione sportiva. Al contrario, qualificando non i singoli atti, ma tutta la loro attività come amministrativa, si porrebbe fine a questo tipo di conflittualità tra i giudici<sup>24</sup>.

Questo risultato verrà realizzato attraverso l'analisi della natura del rapporto tra Federazioni sportive ed affiliati o tesserati: infatti, le controversie più rilevanti di competenza del giudice sportivo, ossia quelle relative alle materie tecniche e disciplinari, hanno come controparti tali soggetti. La questione da chiarire è se sia effettivamente possibile che alcune di queste controversie siano giuridicamente irrilevanti per l'ordinamento dello Stato e non richiedano una tutela giurisdizionale.

Alla soluzione positiva si è oggi arrivati attraverso un'analisi della posizione giuridica del tesserato o affiliato che viene incisa dall'atto della Federazione: sulla base della valutazione della natura di questa posizione giuridica, è possibile identificare anche il giudice competente alla risoluzione della controversia. In primo luogo, infatti, potrebbe essere che l'atto della Federazione abbia rilevanza pubblicistica poiché persegue gli interessi dell'ente pubblico 'C.O.N.I.'. In tal caso, la posizione giuridica di colui che subisce gli effetti dell'atto è pacificamente qualificata come interesse legittimo, tutelabile di fronte al giudice amministrativo<sup>25</sup>. In secondo luogo, potrebbe essere che l'atto della Federazione produca un danno morale o patrimoniale all'associato o tesserato; ci sarebbe, in questa circostanza, la violazione di un diritto soggettivo<sup>26</sup>. Infine, qualora non sia identificabile alcun interesse legittimo o diritto soggettivo, la dottrina ha identificato e ricono-

<sup>24</sup> In questa direzione assume rilevanza la nozione di 'organo indiretto' della Pubblica Amministrazione: la Corte di Cassazione, nella sentenza del 29 dicembre 1990, n. 12221, cit., afferma infatti che «la obiettiva natura amministrativa dell'atto proveniente da un organo indiretto porta a concludere che lo si debba ritenere anche soggettivamente quale atto amministrativo»; di conseguenza, ciò che rileva non è l'interesse perseguito dall'atto emanato dal soggetto in questione, ma la nuova veste assunta dal soggetto privato alla luce della sua posizione nei confronti della Pubblica Amministrazione, la quale gli consente l'emanazione di atti amministrativi.

<sup>25</sup> In tale direzione, v. Corte di Cassazione, Sez. Un., sentenze n. 3091 e 3092 del 1986, cit., 1251 ss.

<sup>26</sup> In particolare, TAR Lazio, III ter, sentenza 14 dicembre 2005, n. 13616, in *www.giustizia-amministrativa.it* utilizza la disposizione di cui all'art. 1, comma 2, della legge 280 per limitare la clausola di riserva di cui alla lett. b), comma 2, art. 2, L. 280/2003 ai «casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo», escludendo da tali fattispecie l'applicazione di una sanzione pecuniaria.

sciuto la presenza di c.d. situazioni giuridiche soggettive irrilevanti per lo Stato, ma rilevanti esclusivamente per l'ordinamento sportivo, e di conseguenza tutelabili esclusivamente di fronte al giudice di tale ordinamento<sup>27</sup>.

Dal punto di vista teorico, le situazioni giuridiche irrilevanti sono definibili come delle vere e proprie posizioni giuridiche soggettive: di conseguenza, in quanto tali, si occupano di disciplinare il rapporto tra un soggetto rispetto ad un bene della vita. Tuttavia, poiché non rilevano a livello giuridico per l'ordinamento, esse non hanno la dignità di diritti soggettivi o interessi legittimi<sup>28</sup>. Alla luce di ciò, non si ha alcuna violazione della Costituzione nel caso in cui si escluda la tutela giurisdizionale e si conceda esclusivamente una tutela amministrativa, poiché l'accesso al giudice è garantito esclusivamente per le situazioni giuridiche soggettive che l'ordinamento ha scelto di tutelare. Inoltre, è degno di nota il fatto che la tutela amministrativa esperibile di fronte al giudice sportivo, in realtà, non sarebbe neanche dovuta da parte dell'ordinamento giuridico generale, ben potendo lasciare sfornite di qualsiasi protezione le situazioni soggettive che non hanno alcuna rilevanza giuridica<sup>29</sup>.

A livello concettuale, questa categoria di situazioni giuridiche irrilevanti non sembra presentare problemi di grande rilievo: si tratta di posizioni individuate dall'ordinamento dello sport di cui lo Stato prende atto e non ha alcun interesse ad intervenire. Quello che invece si ritiene non possa essere condiviso è l'assunto che tali situazioni giuridiche sorgano nei rapporti tra Federazioni sportive e affiliati o tesserati<sup>30</sup>; infatti, in questi casi, l'esperienza della prassi ha evidenzia-

<sup>27</sup> In dottrina, l'argomento è approfondito da E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2016, 312, il quale definisce la situazione giuridica soggettiva come «la concreta situazione in cui è collocato – o meglio di cui è titolare – un soggetto dall'ordinamento con riferimento al bene che costituisce oggetto dell'interesse», ammettendo poi che, «nella prospettiva della pluralità degli ordinamenti, ben potrebbero esserci situazioni giuridiche riconosciute e protette da uno di essi e non da quello generale», come avviene appunto nell'ordinamento sportivo.

<sup>28</sup> In argomento, v. F. Valerini, *Il processo e l'irrilevante giuridico (nota a margine di una controversia sportiva)*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2003, III, 1035 ss., il quale approfondisce gli effetti di una situazione giuridica irrilevante sulla tutela giurisdizionale.

<sup>29</sup> Si tratterebbe, per l'ordinamento giuridico generale, di interessi di mero fatto, i quali sono presi in considerazione dalla dottrina amministrativistica al fine di differenziarli dagli interessi legittimi, che esigono una tutela giurisdizionale. Gli interessi di fatto, secondo M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2016, 141, «non consentono però l'esperienza di rimedi giuridici e in particolare di azioni da proporre in sede giurisdizionale, che sono previste soltanto per situazioni giuridiche soggettive in senso proprio».

<sup>30</sup> A favore del valore giuridico dell'attività sportiva organizzata, v. F. Goisis, *op. cit.*, 37, il quale evidenzia che, «nella misura in cui lo sport, pur non essendo (eventualmente) in grado di generare impegni seri tra i suoi praticanti, non di meno sia valutato, dall'ordinamento statale, come fenomeno socialmente rilevante, esso può presentare senz'altro rilievo giuridico. Sembra infatti che, nel diritto pubblico, qualsiasi fenomeno, specie se dotato, come lo sport, di una innegabile rilevanza collettiva, sia [...] suscettibile di interessamento e quindi di giuridicizzazione». Contrario a tale impostazione, invece, C. Furno, *Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1952, 641, il quale sostiene che vi sia una completa incompatibilità tra gioco e diritto; inoltre, analizzando gli elementi del contratto con cui un soggetto si obbliga a svolgere una determinata attività sportiva, alla luce dello scopo che viene perseguito dall'attività stessa, ritiene che,

to come l'ordinamento dello Stato abbia un grandissimo interesse ad intervenire, attraverso i suoi giudici, per fornire una tutela. Se davvero fossero situazioni giuridiche irrilevanti, non vi dovrebbe essere alcuna manifestazione di questa esigenza.

Si ritiene che, al contrario, i giudici statali siano portati ad intervenire poiché, in realtà, nei rapporti tra Federazione sportiva ed associati o tesserati la rilevanza o irrilevanza della situazione giuridica dei cittadini viene assorbita da un'ulteriore circostanza: la natura degli atti posti in essere dalle Federazioni è amministrativa, e ciò non in funzione dell'interesse specifico che viene tutelato dall'atto di volta in volta, ma a causa della natura del rapporto giuridico che intercorre tra Federazione e cittadino, ossia un rapporto di supremazia-soggezione nel quale la prima esercita un potere autoritativo nei confronti dei secondi.

Al fine di provare quanto sostenuto, ossia che tutti gli atti delle Federazioni sono provvedimenti amministrativi, si analizzeranno gli elementi costitutivi che permettono alle istituzioni sportive di svolgere la loro attività, poiché questi coincidono con quelli relativi all'esercizio di un potere autoritativo di natura amministrativa: la possibilità di incidere in via unilaterale nella sfera giuridica dei destinatari, l'origine legislativa di tale possibilità nonché la finalizzazione di tale attività al perseguimento dell'interesse pubblico<sup>31</sup>.

---

per definirne la causa, non si possa andare oltre il mero 'gioco'. Un interessante punto di vista sull'argomento è espresso da G. Manfredi, *La giuridificazione dello sport*, in *Giur. ita.*, 2016, 485 ss., il quale, analizzando l'evoluzione storica dell'ordinamento sportivo, sottolinea come la caratteristica dell'irrilevanza delle regole sportive sia stata difesa e tutelata dalle istituzioni sportive stesse: «la formula 'lo sport agli sportivi' venne attuata da parte del CONI e delle Federazioni anche perseguendo l'obiettivo del 'primato del diritto sportivo' rispetto al diritto statale, ossia l'intento di far sì che l'attività sportiva fosse regolata, se non esclusivamente, almeno principalmente dalle norme create autonomamente da parte degli organismi sportivi, la cui applicazione doveva spettare agli organi della cosiddetta giustizia sportiva [...]».

<sup>31</sup> In relazione al primo requisito, esso rappresenta la c.d. 'autoritatività' del provvedimento amministrativo, ossia, secondo M. Clarich, *op. cit.*, 98, la «titolarità di una capacità speciale di diritto pubblico che si concretizza nell'emanazione di provvedimenti produttivi di effetti giuridici nella sfera dei destinatari». Il secondo requisito è inquadrabile nella c.d. 'tipicità' in quanto conseguenza del principio di legalità: infatti, come evidenziato da E. Casetta, *op. cit.*, 538, «(l)a possibilità per l'amministrazione di produrre in un caso puntuale e concreto una vicenda giuridica presuppone che il legislatore abbia ritenuto prevalente l'interesse pubblico rispetto a quello privato, attribuendo il potere all'amministrazione [...]. Di qui l'esigenza di una previa definizione del tipo di vicenda giuridica prodotto dall'esercizio del potere: nel che consiste la tipicità del provvedimento amministrativo». La necessità che l'esercizio di tale potere sia orientato alla persecuzione dell'interesse pubblico è rilevabile nel principio della c.d. doverosità della Pubblica Amministrazione, definita da G. Rossi, *op. cit.*, 90 come la «necessità di perseguire il fine pubblico nel miglior modo possibile, un principio che pervade l'attività dell'amministrazione, descrivendone la disciplina e ponendosi quale canone dell'azione amministrativa».

#### 4.1. *La produzione unilaterale degli effetti*

Il primo elemento è individuabile nella capacità speciale della Federazione di incidere unilateralmente nella sfera giuridica del destinatario della sua attività. Questa, infatti, è una caratteristica tipica del potere della Pubblica Amministrazione, che la distingue dai rapporti privatistici, nei quali la produzione di un effetto giuridico è subordinata al consenso di colui nella cui sfera giuridica l'atto produce effetti<sup>32</sup>.

Anche le Federazioni sportive, al pari della Pubblica Amministrazione, nonostante siano soggetti privati, hanno la capacità di incidere unilateralmente nella sfera degli affiliati o tesserati. Si può accertare l'esistenza di tale capacità attraverso un'analisi della costituzione e dello svolgimento del rapporto tra le due parti.

In relazione alla costituzione del rapporto giuridico, questa avviene attraverso l'accettazione, da parte di un atleta o di una società sportiva, dello statuto della Federazione di riferimento. Questo atto, che determina l'acquisizione dello *status* di affiliato o tesserato, comporta l'accettazione di una serie di obblighi *pro futuro*: in primo luogo, l'accettante si impegna a rispettare tutte le norme statutarie e regolamentari relative all'attività esercitata, non solo quelle esistenti ed in vigore al momento dell'accettazione, ma anche ogni eventuale modifica o novità che la Federazione decidesse di apportare; in secondo luogo, l'accettante si vincola a devolvere la risoluzione di tutte le controversie future, che possano sorgere per la violazione o erronea applicazione di queste norme, ai giudici sportivi<sup>33</sup>, attraverso il c.d. vincolo di giustizia.

Alla luce di questo atto di accettazione, che rappresenta la modalità costitutiva del rapporto tra Federazione e atleti o società, è possibile individuare le modalità dello svolgimento di questa relazione. Infatti, le istituzioni sportive acquisiscono il potere di emanare atti in grado di produrre effetti nella sfera giuridica degli affiliati o tesserati in assenza di una manifestazione di un consenso da parte di questi, ovvero sia in via unilaterale. Questi atti sono suddivisibili in due principali categorie: in primo luogo, i regolamenti che disciplinano gli aspetti tecnici dell'attività sportiva, le modifiche a tali regolamenti nonché gli atti di applicazione degli stessi. Si tratta, a ben vedere, degli atti di natura tecnica. In secondo luogo, sono unilaterali i provvedimenti disciplinari nei confronti di coloro che non rispettano

---

<sup>32</sup> In argomento, F. Benvenuti, *op. cit.*, 187 ss., qualificando gli atti amministrativi dal punto di vista del soggetto, evidenzia come «(d)a questo angolo di visuale diremo intanto che tutti gli atti amministrativi sono unilaterali quando per la formazione non hanno bisogno del concorso del destinatario»; anche quando l'atto conclusivo del procedimento è un accordo, che quindi richiede la manifestazione di volontà del privato, questi «non usa un proprio potere diverso da quello usato dall'amministrazione, ma concorre con questa nell'uso del solo potere d'imperio».

<sup>33</sup> A titolo esemplificativo, si veda l'art. 30, comma 1, Statuto della F.I.G.C., decreto del commissario ad acta del 30 luglio 2004.

questa normativa e le relative sanzioni, nonché i successivi provvedimenti dei giudici sportivi<sup>34</sup>. Si tratta, in questo secondo caso, della materia disciplinare.

In tali circostanze, di conseguenza, a seguito dell'accettazione dello statuto, l'atleta o la società sportiva si trovano in una situazione di soggezione rispetto al potere delle Federazioni di incidere in via unilaterale nella loro sfera giuridica. Non hanno alcuna possibilità di manifestare il proprio dissenso ed evitare la produzione dell'effetto giuridico, il quale risulta essere determinato esclusivamente dalla manifestazione di volontà della Federazione.

#### 4.2. L'origine legale del potere

Il secondo elemento, necessario perché si possa parlare di potere autoritativo delle Federazioni sportive, è l'origine legislativa di questa potestà. Infatti, in uno Stato di diritto, il potere esecutivo è esercitabile solo nel rispetto del principio di legalità, ossia sulla base di una norma attributiva di tale potere<sup>35</sup>.

In relazione a questo elemento, è anzitutto necessario porre l'attenzione sul fatto che, anche nei rapporti tra privati, è possibile che la produzione di effetti nell'altrui sfera giuridica avvenga in maniera unilaterale: si tratta dei c.d. diritti potestativi<sup>36</sup>. Tuttavia, tra un diritto potestativo ed un diritto autoritativo vi è una differenza fondamentale in relazione all'origine: la legittimazione all'esercizio di un potere privato sorge grazie al consenso preventivamente prestato dalla controparte<sup>37</sup>; al contrario, è necessario che la legittimazione all'esercizio di un potere

<sup>34</sup> P. Moro, *Controversia tecnica ed equo processo: una questione aperta nella giustizia sportiva*, in *www.giustiziasportiva.it*, 2014, II, 7 ss., evidenzia alcuni casi relativi a provvedimenti di natura tecnica e disciplinare: la «formazione e gestione dei ruoli arbitrali», la procedura della «c.d. vittoria a tavolino», la decisione del «giudice di gara che agisce in posizione di terzietà». L'Autore si sofferma sulla circostanza che questi atti, nonostante la loro natura prettamente sportiva, incidono su interessi rilevanti dei destinatari.

<sup>35</sup> Le norme giuridiche in questione vengono definite dalla dottrina come «norme di azione», le quali, come esposto da M. Clarich, *op. cit.*, 108, «disciplinano il potere amministrativo nell'interesse esclusivo della pubblica amministrazione, hanno come scopo di assicurare che l'emanazione degli atti sia conforme a parametri predefiniti».

<sup>36</sup> Essi vengono definiti da A. Torrente, P. Schlesinger, *Manuale di diritto privato*, Milano, 2015, a cura di F. Anelli e C. Granelli, 81, come «poteri di operare il mutamento della situazione giuridica di un altro soggetto». Come evidenziato da M. Clarich, *op. cit.*, 104, il diritto potestativo «rappresenta una particolare tecnica o modalità di produzione degli effetti giuridici nei rapporti intersoggettivi che vale, più in generale, anche per il potere amministrativo».

<sup>37</sup> La fattispecie giuridica che sorge tra i privati è definita da F. Benvenuti, *op. cit.*, 394, come «situazione di supremazia o di soggezione speciale», ossia quando «il diritto soggettivo dà il potere di compiere un atto giuridico, si ha appunto un'ipotesi in cui, per effetto della propria posizione giuridica di diritto soggettivo, un soggetto si trova in una situazione di supremazia rispetto al soggetto che, trovandosi in posizione di obbligo, ha invece una situazione di soggezione». La necessità del requisito del consenso è garantita da un principio fondamentale del diritto privato: il c.d. principio dell'accordo, il quale, secondo V. Roppo, *Il contratto. Trattato di diritto privato*, a cura di G. Iudica e P. Zatti, Milano, 2011, 24, «indica che esiste un ambito importante di relazioni



pubblico sorga per effetto di una disposizione di legge, la quale ne individua tutti i requisiti e presupposti<sup>38</sup>.

La questione, a questo punto, è determinare se il potere unilaterale, che le Federazioni sportive esercitano, sia inquadrabile nell'ambito dei diritti potestativi oppure se, al contrario, abbia la natura di potere autoritativo. Per raggiungere questo obiettivo, è necessario indagare sull'origine di tale potere: se consensuale, sarà un potere privato; se al contrario, questo è istituito per legge, si tratterà di un potere autoritativo di natura pubblicistica.

A sostegno della posizione di un potere privato, si potrebbe sostenere che esso sorge con l'accettazione, da parte del futuro destinatario degli atti della Federazione, dello Statuto e dei regolamenti: si tratterebbe di una manifestazione di volontà, di natura consensuale, che costituisce, in capo alla Federazione sportiva, il diritto potestativo di incidere unilateralmente nella sfera giuridica della controparte, allo stesso modo di un contratto che costituisce un diritto di opzione<sup>39</sup>.

In questo caso, al fine di determinare la competenza giurisdizionale, rileverebbe correttamente la natura della posizione giuridica soggetta al potere privato della Federazione: se questa è irrilevante per l'ordinamento giuridico dello Stato, allora sarà irrilevante anche il diritto potestativo sorto in capo agli organi federali.

Si ritiene tuttavia che questa possibilità non sia sostenibile: infatti, il rapporto tra Federazione e affiliato o tesserato ha un'origine che è solo formalmente consensuale, poiché si manifesta all'esterno come un atto definito 'accettazione', espressione all'apparenza di una manifestazione di volontà. Nella sostanza, al contrario, l'accettazione è imposta per legge. Infatti, chiunque voglia esercitare, come atleta o come società, una determinata attività sportiva partecipando alle competizioni nazionali ed internazionali, è vincolato a farlo associandosi o tesserandosi alla Federazione sportiva di riferimento riconosciuta dal C.O.N.I.<sup>40</sup> e non ha alcuna possibilità di scelta.

---

sociali entro cui i soggetti assumono obbligazioni solo se vogliono assumerle, e perdono le loro proprietà solo se vogliono perderle; un ambito entro cui ad ogni soggetto è garantito che le sue posizioni giuridiche non saranno incise per decisione unilaterale di un altro soggetto, senza corrispondente volontà del soggetto interessato».

<sup>38</sup> Si tratta del principio di legalità, ricavabile dalla Costituzione all'art. 97, comma 2, in particolare nel suo significato sostanziale, individuato da F. Levi, *Legittimità (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, XXIV, 1974, 124 ss., sulla base del quale la legge indica non solo i limiti all'agire della Pubblica Amministrazione, ma anche le modalità di esercizio del potere e la sua finalizzazione alla tutela di un interesse pubblico.

<sup>39</sup> Si tratta, secondo A. Torrente, P. Schlesinger, *op. cit.*, 555, del «diritto del beneficiario (o opzionario) di perfezionare il contratto, entro il termine di validità dell'opzione, con la sua sola dichiarazione di accettazione, mentre l'altra parte resta vincolata e non può interferire sulla stipulazione del contratto, che ormai dipende esclusivamente dalla decisione del beneficiario dell'opzione».

<sup>40</sup> La dottrina si è occupata di evidenziare il carattere obbligatorio dell'affiliazione alle Federazioni sportive: in particolare, v. B. Cavallo, *In tema di affiliazione dell'organizzatore sportivo ad una federazione del C.O.N.I.*, in *Giur. it.*, 1965, II, 515, il quale pone l'accento sul fatto che «(l)'affiliazione si opera attraverso un particolare atto formale, in forza del quale il soggetto richiedente viene inserito, in veste di socio, nella struttura a carattere corporativo della federazione sportiva, assumendo la qualità di professionista. Tale inserimento [...]

Alla luce di ciò, la manifestazione di volontà del cittadino si esaurisce nel momento in cui sceglie quale attività sportiva esercitare a livello professionistico; una volta presa questa decisione, è vincolato dall'attuale assetto normativo ad accettare lo Statuto, i regolamenti e il sistema di giustizia del Comitato Olimpico e della Federazione di riferimento. L'accettazione del cittadino è solo apparentemente una manifestazione di volontà consensuale; in realtà è un presupposto legale all'esercizio del potere della Federazione sportiva.

Di conseguenza, è la legge stessa che conferisce alla Federazione il potere di incidere unilateralmente nei confronti delle posizioni giuridiche dei destinatari dei suoi atti. Ciò poiché tutti coloro che vogliono esercitare l'attività sportiva di riferimento sono vincolati a farlo attraverso questa accettazione, non potendo altrimenti partecipare ad alcuna manifestazione o competizione sportiva ufficiale.

Alla luce di tale ricostruzione, perde rilievo la valutazione della rilevanza o meno della situazione giuridica dell'affiliato o tesserato nei confronti della regola sportiva, poiché questa posizione viene assorbita da quella di interesse legittimo al corretto uso di tale regola: in altre parole, coesistono, nella stessa relazione, una pluralità di posizioni giuridiche, una delle quali è sempre di interesse legittimo all'esercizio del potere unilaterale della Federazione<sup>41</sup>.

Ad esempio, andando ad analizzare la regola del fuorigioco, essa è correttamente qualificabile come irrilevante per l'ordinamento generale: lo Stato non ha alcun interesse ad intervenire imponendo una modifica o eliminazione della regola stessa, poiché essa disciplina dei rapporti che rientrano esclusivamente nell'ordinamento sportivo. Tuttavia, l'affiliato o tesserato, in relazione all'esecuzione ed applicazione di questa regola, mantiene una posizione di interesse legittimo: in primo luogo, un atleta potrebbe opporre che la formulazione della regola stessa porti alla violazione del principio della parità di trattamento, nel caso in cui limiti l'utilizzo di strumenti tecnologici per la verifica dello stesso alle sole categorie superiori; in secondo luogo, una società potrebbe agire per ottenere il risarcimento dei danni, nel caso in cui un'applicazione erranea della regola stessa, con dolo o colpa, abbia cagionato un danno alla propria attività commerciale. In entrambe

---

si presenta come atto giuridicamente necessario sia per l'ordinamento giuridico statale che per l'ordinamento sportivo [...]». In argomento, v. anche F. Goisis, *op. cit.*, 79, il quale sottolinea che «l'adesione alle federazioni sportive costituisce una scelta obbligata per chi voglia praticare – in modo professionale e comunque organizzato e riconosciuto-tutelato – l'attività sportiva agonistica. Sicché, le federazioni saranno pure associazioni, ma in cui manca un'effettiva, libera, accettazione dello statuto, perché l'adesione ad esse è insostituibile condizione per il godimento di un determinato (e pubblicisticamente tutelato) bene della vita».

<sup>41</sup> Sulla possibilità che da una stessa relazione scaturiscano una molteplicità di posizioni giuridiche v. G. Rossi, *op. cit.*, 447 ss., il quale, sottolineando che «(o)gni situazione giuridica soggettiva ha carattere prismiatico», evidenzia come «(l)a convivenza fra le situazioni giuridiche soggettive non si concretizza solo in modo lineare fra due o più soggetti, in quanto la stessa situazione soggettiva ha una pluralità di relazioni con quella di altri soggetti». Di conseguenza, è ben possibile che vi sia una sovrapposizione tra una posizione giuridica irrilevante ed un interesse legittimo nei rapporti tra Federazioni sportive ed affiliati o tesserati.

queste situazioni, l'atleta o la società hanno un interesse legittimo al corretto esercizio del potere autoritativo in capo alla Federazione sportiva, poiché sia la modifica del regolamento che la decisione tecnica prese in considerazione incidono in via unilaterale sulla posizione giuridica dei destinatari.

#### 4.3. *La finalizzazione del potere alla persecuzione dell'interesse pubblico*

Spostando, a questo punto, l'attenzione sulle motivazioni storico-giuridiche che hanno portato all'attuale assetto organizzativo delle istituzioni sportive, è possibile individuare il terzo elemento costitutivo necessario perché si possa parlare della sussistenza di un potere amministrativo in capo alle Federazioni sportive: la finalizzazione della loro attività al perseguimento dell'interesse pubblico.

Come è noto, le Federazioni sportive nacquero, all'inizio del novecento, come enti giuridici privati: si trattava di associazioni promosse da coloro che svolgevano le attività sportive al fine di coordinare le manifestazioni e di garantire l'uniformità dei regolamenti<sup>42</sup>. Non erano funzionali alla regolamentazione giuridica dell'attività sportiva, ma esclusivamente ad un sistema istituzionale che permettesse un'uniforme applicazione delle regole di ciascuno sport.

Anche il C.O.N.I. nacque in forma privatistica, come confederazione di Federazioni, pur avendo avuto, fin dall'origine, un forte collegamento con gli esponenti politici<sup>43</sup>. L'istituzione di un comitato olimpico fu imposta dalle pressioni esercitate dal Comitato Internazionale Olimpico (C.I.O.), interessato alla realizzazione di un movimento olimpico mondiale attraverso la distribuzione di una serie di comitati nazionali che coordinassero la partecipazione di ciascun paese<sup>44</sup>.

La caratteristica di un assetto a confederazione ha determinato una stretta connessione strutturale tra Comitato e Federazioni: le seconde hanno assunto l'obbligo di eseguire le disposizioni del primo, perseguendone gli obiettivi e contribuendo alla funzione di regolamentare e disciplinare il settore sportivo. Tutta-

<sup>42</sup> Sull'origine delle Federazioni sportive, v. G. Colasante, *La nascita del movimento olimpico in Italia. Dal conte Brunetta d'Usseaux alla costituzione del C.O.N.I. (1894-1914)*, Roma, Comitato Olimpico Nazionale Italiano, 1996, 200 ss., il quale si occupa di analizzare l'evoluzione della natura delle Federazioni: nate come enti privati finalizzati al coordinamento dello svolgimento di un'attività sportiva, si sono evolute in rappresentanti istituzionali presso il Comitato Olimpico.

<sup>43</sup> In argomento, F. Bonini, *op. cit.*, 69, evidenzia che il Comitato Olimpico «nacque come ente di natura privata, con il consenso di fatto dei pubblici poteri». L'Autore, attraverso un'analisi della nascita del C.O.N.I., evidenzia in maniera approfondita tutte le connessioni tra sport e politica, le quali hanno portato a forti dubbi sulla natura di confederazione privata del Comitato, pur essendo stato a lungo formalmente non riconosciuto da alcuna disposizione statale.

<sup>44</sup> In argomento, v. G. Colasante, *op. cit.*, 200 ss., il quale evidenzia la connessione tra regolamentazione, da parte del Comitato Olimpico, delle attività sportive e partecipazione dell'Italia ai giochi olimpici.

via, in origine, poiché si trattava di una relazione tra soggetti privati, non aveva alcuna rilevanza il fine che veniva perseguito dall'attività delle istituzioni sportive.

A seguito di una serie di stravolgimenti strutturali ed istituzionali, dovuti soprattutto all'interventismo del regime fascista in ogni ambito della società, il C.O.N.I. è stato definitivamente riconosciuto come ente pubblico<sup>45</sup> dalla legge sul parastato del 1975<sup>46</sup>. In quanto soggetto della Pubblica Amministrazione, di conseguenza, il Comitato Olimpico ha assunto la funzione di tutelare una serie di interessi pubblici, come è confermato dal suo Statuto: esso specifica quali interessi persegue l'attività amministrativa del Comitato. In particolare, tra gli altri, si ricordano: il regolare svolgimento delle manifestazioni sportive, la massima diffusione della pratica sportiva, la lotta contro la discriminazione e il diritto a ricevere una formazione educativa o professionale complementare alla formazione sportiva<sup>47</sup>.

Questa evoluzione ha avuto come effetto che le Federazioni, in quanto apparati riconosciuti dal C.O.N.I. e ad esso strutturalmente connessi, hanno assunto la funzione di tutela degli interessi pubblici individuati dal Comitato Olimpico. Nonostante ciò, la natura giuridica delle Federazioni è rimasta privatistica<sup>48</sup>, come ha definitivamente confermato il legislatore attraverso l'emanazione del D. Lgs. 23 luglio 1999, n. 242<sup>49</sup>. Tuttavia, a seguito della qualificazione del C.O.N.I. come ente pubblico, è cambiata la funzione delle Federazioni: si trat-

<sup>45</sup> Si tratta del c.d. ente pubblico-collettivo, un'espressione coniata da G. Rossi, G. Abbamonte, *Gli enti pubblici*, Padova, 1990, definito in questi termini dallo stesso G. Rossi, *op. cit.*, 204: «(i)l termine di ente pubblico-collettivo accosta al carattere pubblico dell'ente la sua esponenzialità di interessi imputabili ad una organizzazione rappresentativa. Carattere comune di tutti gli enti esponenziali di gruppi sociali è che questi sono il risultato di un intreccio fra un fenomeno sostanziale, costituito dall'esistenza del gruppo sociale, e un atto normativo dell'ente territoriale».

<sup>46</sup> Si tratta della L. 20 marzo 1975, n. 70, contenente «disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente». Per approfondire l'intervento legislativo in questione v. A. 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., il quale si occupa di analizzare le tipologie di enti soppressi e quelle mantenute al fine di individuare il criterio che è stato seguito per far ordine nell'organizzazione amministrativa.

<sup>47</sup> Cfr. art. 2, Statuto del C.O.N.I. approvato con la deliberazione n. 1549 del 4 maggio 2016: «2. Il CONI detta i principi fondamentali [...] al fine di garantire il regolare e corretto svolgimento delle gare, delle competizioni e dei campionati. 3. [...] la massima diffusione della pratica sportiva in ogni fascia di età e di popolazione, con particolare riferimento allo sport giovanile sia per i normodotati che, di concerto con il Comitato Italiano Paralimpico, per i disabili [...]».

<sup>48</sup> Per lungo tempo la dottrina, in relazione alle Federazioni sportive, si è divisa tra chi ne sosteneva la natura privatistica e chi, al contrario, le riteneva soggetti pubblici. Tra i sostenitori della prima, v. A. Quaranta, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico statale*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, 36 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. Per i sostenitori della tesi pubblicistica, v. 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.

<sup>49</sup> Il D.Lgs. 23 luglio 1999, n. 242, «Riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano – CONI», dispone all'art. 15, comma 2, che «(l)e Federazioni sportive nazionali e le Discipline Sportive Associate hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato.»

ta di soggetti privati che, tuttavia, essendo posti in dipendenza funzionale con un soggetto pubblico, sono vincolati alla persecuzione degli interessi, a loro volta pubblici, per la tutela dei quali tale soggetto è stato istituito.

In conclusione, si ritiene che sia possibile affermare che tutti gli atti delle Federazioni, che possiedono i tre elementi che si ha avuto modo di evidenziare, sono sostanzialmente dei provvedimenti amministrativi: infatti, le istituzioni sportive hanno il potere, costituito per legge, di incidere in via unilaterale nella sfera giuridica dei cittadini affiliati o associati, allo scopo di perseguire gli interessi pubblicistici del Comitato Olimpico. Gli atti che pongono in essere, quindi, sono espressione dell'esercizio di un potere amministrativo di natura autoritativa finalizzato alla tutela di interessi pubblici<sup>50</sup>.

##### 5. *Gli effetti della natura autoritativa degli atti delle Federazioni sul riparto di competenze tra giudice sportivo e giudici statali*

Nel momento in cui si riconosce che le Federazioni sportive esercitano, nei confronti di affiliati o tesserati, un potere amministrativo di natura autoritativa, anche il riparto di competenze tra giudice sportivo, giudice amministrativo e giudice ordinario non può rimanere immutato. Infatti, i destinatari di un atto di natura sostanzialmente autoritativa sono titolari di un interesse legittimo al corretto esercizio del potere in capo a colui che ha la competenza ad emanare tale atto. Di conseguenza, in linea teorica, in tutte queste circostanze dovrebbe essere garantito l'accesso al giudice amministrativo, in quanto soggetto preposto alla tutela degli interessi legittimi<sup>51</sup>.

A questo punto, è necessario confrontare questa conclusione, alla quale si è giunti attraverso un'analisi della natura del rapporto che intercorre tra Federazione e affiliati o tesserati, con quanto dispone il legislatore relativamente al riparto di competenze tra giudici nel settore dello sport. In particolare, assume una rilevanza centrale la legge 280 del 2003, poiché essa rappresenta l'unica disposizione legislativa in materia di giustizia sportiva<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Lo stesso D.Lgs. 242/1999, all'art. 15, comma 2, conferma la possibilità che le Federazioni esercitino attività a valenza pubblicistica.

<sup>51</sup> Come sottolinea A. Travi, *op. cit.*, 173 ss., «l'elemento storicamente determinante e tuttora fondamentale che definisce la giurisdizione di legittimità [è] rappresentato dalla tutela giurisdizionale degli interessi legittimi. La giurisdizione di legittimità è 'generale' proprio perché ha ad oggetto la garanzia degli interessi legittimi, che è il compito assegnato dalla Costituzione in via generale alla giurisdizione amministrativa».

<sup>52</sup> In tal senso, v. M. Sanino, F. Verde, *Il diritto sportivo*, Padova, 2015, 449 ss., che evidenziano come si tratti, da un lato, del primo intervento legislativo che riconosce l'esistenza di un ordinamento sportivo; dall'altro, si tratta della prima disposizione in materia di giustizia sportiva. L'argomento, infatti, era sempre stato disci-

Si procederà, anzitutto, esponendo come, apparentemente, la disciplina legislativa sia in contrasto con la tesi sostenuta, ossia la qualificazione pubblicistica del potere delle Federazioni sportive in quanto soggetti privati che esercitano attività amministrativa. Seguirà un'interpretazione del dato testuale della legge, orientata dalla tesi della pluralità degli ordinamenti giuridici, al fine di dimostrare che, sostanzialmente, il contrasto tra la legge 280 e la tesi qui sostenuta non sussiste.

### 5.1. *L'apparente contrarietà del criterio di riparto della legge 280 con la qualificazione pubblicistica del potere delle Federazioni sportive*

Procedendo con l'analisi della legge 280 del 2003, apparentemente sembra che questa si ponga in contrasto con le conclusioni raggiunte, poiché attribuisce una competenza esclusiva al giudice sportivo, relativamente alle competenze tecniche e disciplinari, che riguarda rapporti che intercorrono tra Federazioni e affiliati o tesserati; infatti, poiché in questi rapporti si è osservato che il cittadino è sempre titolare di una posizione di interesse legittimo giustiziabile di fronte al giudice amministrativo, allora non dovrebbero essere di competenza esclusiva del giudice sportivo.

In breve, il riparto realizzato dalla legge 280 è il seguente: in primo luogo, ai sensi dell'art. 2, vengono identificate due materie, quelle tecniche e disciplinari, nelle quali l'ordinamento sportivo ha poteri disciplinari e giustiziali, con il giudice sportivo titolare di una competenza esclusiva alla risoluzione delle controversie<sup>53</sup>; in secondo luogo, l'art. 3, comma 1, identifica invece le competenze dei giu-

---

plinato esclusivamente da dottrina e giurisprudenza, essendosi limitata l'attività del legislatore ad un'individuazione della struttura delle istituzioni sportive, ed in particolare del C.O.N.I.

<sup>53</sup> In realtà questa conclusione si ricava dal combinato tra l'art. 2, comma 1, che riserva «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 [...]; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive», e l'art. 3, comma 1, che parla di «controversia non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'art. 2», facendo intendere, pur senza particolare chiarezza, che le controversie nelle materie individuate dall'art. 2 sono quindi di competenza esclusiva del giudice sportivo. La dottrina si è dimostrata scettica in ordine alla possibilità per il legislatore di riconoscere che un determinato ambito sia irrilevante per l'ordinamento giuridico dello Stato. In particolare, v. F. Goisis, *op. cit.*, 94, il quale sottolinea che «per giungere ad ammettere che una certa fattispecie non interessi – e dunque non debba trovare tutela giurisdizionale – l'ordinamento statale (che sappiamo essere fondato, tra l'altro, sul pieno riconoscimento, a livello costituzionale, del diritto d'azione davanti al giudice statale) non basta dire che essa è riconosciuta e tutelata da un altro ordinamento. Si tratterebbe invece, ancora, di dimostrare che l'ordinamento statale non possa occuparsi ovvero abbia, nel suo complesso [...], deciso di disinteressarsi [...] a quella fattispecie». Infine, c'è da evidenziare che parte della dottrina, ed in particolare G. Manfredi, *op. cit.*, 222, ha ritenuto che «il decreto-legge 220/2003 e la legge di conversione 280/2003 si collocano nettamente in controtendenza rispetto ai vari dati, emersi a partire dallo scorso decennio, che (pur con tutte le cautele del caso) paiono indicare la ripresa del processo di integrazione dell'ordinamento sportivo in quello statale. Il che, per vero, non manca di stupire, dato che sembra quasi che il legislatore statale abbia voluto com-

dici statali: quello ordinario in relazione ai rapporti patrimoniali e quello amministrativo in relazione agli atti del C.O.N.I. o delle Federazioni che non ricadono in ambito tecnico e disciplinare<sup>54</sup>. Tale suddivisione si pone in stretta connessione con la tesi ordinamentale, in quanto riflette la quadripartizione per materie effettuata nel 1975 dal Luiso: tecnica, disciplinare, economica ed amministrativa<sup>55</sup>.

Questo riparto legislativo sembrerebbe, come accennato, in contrasto con la tesi che le Federazioni sportive esercitano in tutti i loro atti un potere autoritativo. Infatti, se questa tesi è corretta, tutte le controversie relative a questi atti sarebbero di competenza del giudice amministrativo: non solo «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>56</sup>, ma ogni disputa relativa ad atti che Federazioni e C.O.N.I. adottano nei confronti di affiliati o tesserati. Infatti, poiché in un atto che ricade in ambito tecnico e disciplinare è riscontrabile l'esercizio di un potere autoritativo, di conseguenza anche in tali circostanze deve essere garantita la possibilità ai destinatari dell'atto di ricorrere di fronte al giudice amministrativo: questi sarebbero titolari di un interesse legittimo al corretto esercizio del potere autoritativo, di cui è ammessa la tutela giurisdizionale presso gli organi della giurisdizione amministrativa.

Invece, la legge 280 dispone che le materie tecniche e disciplinari sono di competenza esclusiva del giudice sportivo, in esecuzione del principio di autonomia dell'ordinamento giuridico sportivo individuato dall'art. 1<sup>57</sup>.

A questo punto, si dovrebbe concludere che, anche accettando la tesi esposta, ossia che le Federazioni sportive, pur essendo soggetti privati, emanano atti aventi natura amministrativa, non si raggiungerebbe l'obiettivo auspicato: la risoluzione dell'incertezza relativa ai problemi di riparto tra giudici statali e giudice sportivo. Infatti, se gli atti in ambito tecnico e disciplinare sono autoritativi, ma la legge vieta il ricorso al giudice amministrativo, allora questa legge è incostituzionale per violazione degli articoli 23 e 113, i quali garantiscono la tutela giuri-

---

pensare le maggiori ingerenze di tipo amministrativo nell'ordinamento sportivo mediante la concessione di una parziale immunità dai controlli giurisdizionali».

<sup>54</sup> Cfr. art. 3, comma 1, legge 17 ottobre 2003, n. 280.

<sup>55</sup> Cfr. F.P. Luiso, *op. cit.*, 33 ss.: «(q)uesta descrizione conduce ad una quadripartizione delle diverse forme di giustizia sportiva in giustizia di tipo tecnico, che in sostanza riguarda lo svolgimento delle competizioni sportive [...], giustizia di tipo disciplinare, che riguarda la repressione dei comportamenti che violano le norme della Federazione, giustizia di tipo economico, che riguarda le controversie inerenti i rapporti economici, e giustizia di tipo amministrativo, che riguarda le controversie in ordine alla legittimità di un atto di governo della Federazione». In dottrina, tale quadripartizione è stata adottata anche da F. Picone, *Arbitrato sportivo e conciliazione extragiudiziale*, in *Riv. dir. sport.*, 1991, 15, e M. Coccia, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi modi di risoluzione*, in *Riv. dir. sport.*, 1997, 605, i quali hanno approfondito le dinamiche di risoluzione delle controversie negli ambiti in cui era consentita l'esclusione dei giudici dello Stato.

<sup>56</sup> Cfr. art. 3, comma 1, L. 280/2003.

<sup>57</sup> Cfr. art. 1, comma 1, L. 280/2003.



sdizionale nei confronti degli atti che causano una lesione di interessi legittimi. In questo caso, per risolvere la situazione di incertezza, non sarebbe sufficiente un'operazione ermeneutica interpretativa, ma sarebbe necessario un intervento del giudice delle leggi.

Tuttavia, si ritiene che questa conclusione, ossia l'incostituzionalità della legge 280, seppur fortemente sostenuta in dottrina<sup>58</sup>, non sia condivisibile: in primo luogo, perché la Corte Costituzionale è già stata chiamata a pronunciarsi sull'argomento nel 2011, ed ha escluso apertamente che la legge 280 sia incostituzionale, pur arrivando ad una soluzione di compromesso<sup>59</sup>. In secondo luogo, e principalmente, perché il contrasto della legge 280 con la ricostruzione dell'attività delle Federazioni come autoritativa è solo apparente.

Si procederà, di conseguenza, con un'interpretazione più approfondita delle poche disposizioni legislative emanate nel 2003, al fine di dimostrare che, nella sostanza, non vi è alcun contrasto tra qualificazione pubblicistica dell'attività delle Federazioni sportive e criterio di riparto per materie, poiché solo apparentemente il legislatore devolve la risoluzione delle controversie tecniche e disciplinari al giudice sportivo.

L'analisi dell'intervento legislativo si svilupperà attraverso una valorizzazione del legame tra questo e la tesi della pluralità degli ordinamenti giuridici: anzitutto si procederà individuando il criterio di riparto tra giurisdizioni desumibile dalle formulazioni originarie della tesi pluralistica; in secondo luogo, seguirà un'interpretazione testuale delle disposizioni normative, al fine di evidenziare che vi è piena coincidenza tra il riparto della tesi ordinamentale e quello della legge 280 e che, in nessuno dei due casi, si tratta di un vero e proprio riparto rigido per materie.

---

<sup>58</sup> In particolare, hanno espresso dubbi sulla costituzionalità della legge 280 T.E. Frosini, *Il diritto nel calcio ovvero un calcio al diritto?*, in *Quad. cost.*, 2004, 155 ss., e G. De Marzo, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra spinte autonomistiche e valori costituzionali*, in *Corr. giur.*, 2003, X, 1265 ss.

<sup>59</sup> Il rinvio per questioni di legittimità costituzionale è stato effettuato dal TAR Lazio, III<sup>^</sup>, ordinanza 11 febbraio 2010, n. 241, in *Foro it.*, 2010, n. 10, III, 528 ss.: il tribunale ha chiesto se la lett. b), comma 1, art. 2, e il comma 2, art. 2, della L. 280/2003 fossero compatibili con gli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione. La Corte Costituzionale si è pronunciata sull'argomento con la sentenza Corte Costituzionale, 11 febbraio 2011, n. 49, in *Giur. cost.*, 2011, I, 644 ss.: il giudice delle leggi ha affermato che la legge 280 non esclude «una forma di tutela, per equivalente, diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo», aprendo la possibilità al risarcimento del danno nel caso un cui la situazione giuridica sia rilevante per l'ordinamento generale; una mera esclusione dell'azione di annullamento non è, secondo la Corte, sufficiente a violare l'art. 24 della Costituzione. In dottrina vi è stata una divisione relativamente a questa sentenza di compromesso: da un lato, 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, I, 702, e A. Palmieri, *Sanzioni disciplinari sportive, ricadute sugli interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la consulta crea un ibrido*, in *Riv. dir. sport.*, in *www.coni.it*, ritengono che la soluzione raggiunta dalla Corte non sia da approvare; dall'altro, F. Blando, *Finale di partita. La Corte Costituzionale 'salva' l'autonomia dell'ordinamento sportivo italiano*, in *Riv. dir. sport.*, in *www.coni.it*, ha invece ritenuto corretta la ricostruzione del giudice delle leggi.

## 5.2. *Il criterio di riparto desumibile dalla tesi della pluralità degli ordinamenti giuridici*

Dal punto di vista storico, appare evidente come la legge 280 si ponga in stretta continuità con la tesi della pluralità degli ordinamenti giuridici: ciò è dimostrato dall'art. 1, comma 1, il quale sancisce che «la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale»<sup>60</sup>. Il legislatore, quindi, ha voluto sostenere quanto elaborato, nel corso del novecento, dalla dottrina, la quale ha individuato nel fenomeno sportivo un ambito settoriale dotato di un proprio ordinamento<sup>61</sup>.

Alla luce di questa stretta connessione, è opportuno a questo punto soffermarsi sulla tesi ordinamentale: l'obiettivo è quello di valutare se, attraverso un'analisi della stessa, si possa individuare un criterio di riparto idoneo a suddividere le competenze tra giudice statale e giudice sportivo. Si sceglie, come punto di riferimento, la ricostruzione effettuata dal Giannini nelle «Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi», poiché si tratta del primo tentativo completo di applicazione della tesi ordinamentale al fenomeno sportivo<sup>62</sup>.

Attraverso un'analisi dell'opera dell'Autore, risulta determinante la suddivisione in 'zone', relativamente agli ambiti di rilevanza per ciascun ordinamento: da un lato, c'è una 'zona retta esclusivamente dalle norme sportive' nella quale lo Stato non interviene per affermare i suoi principi ma lascia che le questioni siano risolte esclusivamente dalle istituzioni sportive; dall'altro, c'è una 'zona intermedia', normata sia dalle fonti sportive che da quelle generali, nella quale lo Stato non può rinunciare integralmente al suo intervento, ma deve far valere la sua sovranità<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> In dottrina, la connessione tra legge 280 e tesi ordinamentale è riconosciuta da G. Manfredi, *op. cit.*, 225, il quale evidenzia che «il paradigma pluralista viene piuttosto svolto in modo coerente con le tesi di Santi Romano e (soprattutto) con quelle di Cesarini Sforza sugli ordinamenti infrastatali, in particolare ove 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'».

<sup>61</sup> Sull'opinione della dottrina a partire dal secondo dopoguerra, v. M.S. Giannini, *op. cit.*, 3: «(è) convincimento diffuso tra i giuristi italiani odierni che il complesso mondo degli sportivi costituisca un ordinamento giuridico». Per un'analisi della dottrina in materia di tesi ordinamentale applicata al fenomeno sportivo, v. nota 13.

<sup>62</sup> Si ritiene opportuno puntualizzare che il primo ad occuparsi dell'argomento fu, nel 1933, W. Cesarini Sforza, *op. cit.*, 1383; tuttavia, un miglior punto di riferimento è rappresentato da M.S. Giannini, *op. cit.*, poiché la sua opera ha un maggior valore sistematico, essendosi occupato di ricostruire in maniera organica l'assetto dell'ordinamento sportivo.

<sup>63</sup> Cfr. M.S. Giannini, *op. cit.*, 26: «(v)ista 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 altri 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

Da questa suddivisione è possibile ricavare un primo riparto tra giudice sportivo e giudici dello Stato: anzitutto, saranno di competenza esclusiva del primo le controversie relative alla zona retta esclusivamente da norme sportive, ossia quell'ambito che risulti irrilevante per l'ordinamento giuridico dello Stato; saranno, poi, di competenza dei giudici statali le controversie che siano rilevanti per l'ordinamento generale.

In conclusione, il criterio di riparto, desumibile sulla base della suddivisione in 'zone' del Giannini, è la rilevanza o irrilevanza della controversia per l'ordinamento giuridico dello Stato, non la materia all'interno della quale questa disputa si colloca. Questo criterio non risulta in contrasto con la garanzia prevista dall'art. 24 della Costituzione: infatti, da un lato, nella zona intermedia sono individuabili diritti soggettivi ed interessi legittimi, situazioni giuridiche rilevanti per lo Stato che richiedono una tutela giurisdizionale; dall'altro lato, nella zona esclusivamente sportiva, sono individuabili le situazioni giuridiche irrilevanti per l'ordinamento generale, per le quali non è garantita alcuna tutela giurisdizionale.

### *5.3. La sostanziale compatibilità del criterio di riparto della legge 280 con la qualificazione pubblicistica del potere delle Federazioni sportive*

Alla luce del paragrafo precedente, sembrerebbe che, nonostante la forte connessione storica tra legge 280 e tesi ordinamentale, in realtà il legislatore abbia disatteso quanto elaborato dalla dottrina, poiché ha adottato un criterio di riparto differente: da un lato, la chiave di volta è la rilevanza giuridica della controversia per l'ordinamento statale; dall'altro, si farebbe riferimento esclusivamente alla materia in cui ricade la disputa.

Tuttavia, contrariamente a questa conclusione, è necessario concentrare l'attenzione su un'altra disposizione all'interno della legge 280, la quale sembra porsi in contrasto con un rigido riparto per materie: si tratta di quanto dispone l'art. 1, comma 2, il quale fa riferimento alle situazioni giuridiche che hanno rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica<sup>64</sup>: tale disposizione è la chiave di volta per poter affermare che, in realtà, il riparto individuato dalla legge 280 coincide con quello desumibile dalla tesi ordinamentale, è conforme alla Costitu-

---

gare ai fini della pubblica incolumità, quelle degli ordinamenti sportivi sulle sanzioni sportive, quelle statali sulle qualifiche di alcuni organi o enti sportivi, ecc.».

<sup>64</sup> Si tratta di quanto disposto dal comma 2, dell'art. 1, il quale fa «salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo». In tali termini si era già espresso F.P. Luiso, *op.cit.*, 588, sottolineando 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».

zione ed è compatibile con la qualificazione delle Federazioni sportive come soggetti privati che esercitano attività autoritativa.

Si procede, a tale scopo, con un'interpretazione della legge, al fine di valutare gli effetti di quanto disposto dal secondo comma dell'art. 1 sul criterio di riparto per materie.

Sulla base del dato testuale della legge 280, si dovrebbe riscontrare la presenza di una regola generale, in relazione alla quale l'art. 1, comma 2, sarebbe esclusivamente un'eccezione. Infatti, la regola generale dovrebbe essere il riparto per materie: il giudice sportivo ha la competenza esclusiva in ambito tecnico e disciplinare mentre i giudici statali sono competenti in relazione alle materie economiche ed amministrative<sup>65</sup>. L'art. 1, comma 2, rappresenterebbe l'eccezione di tale regola: se risultasse, in pratica, che in ambito tecnico e disciplinare venga lesa una situazione giuridica rilevante per lo Stato, allora vi sarebbe una deroga tale per cui i giudici statali assorbono la competenza del giudice sportivo.

Questa conclusione è stata largamente sostenuta dalla giurisprudenza, arrivando a far assumere al secondo comma dell'art. 1 una grande rilevanza pratica: da un lato, infatti, è stato utilizzato, dal giudice delle leggi, per giustificare la costituzionalità della legge 280 e la sua compatibilità con l'art. 24<sup>66</sup>; dall'altro, i giudici statali se ne sono serviti al fine di attrarre, nella propria sfera di competenza, controversie teoricamente riservate al giudice sportivo<sup>67</sup>.

Si procede ora ad un'interpretazione del dato testuale della legge 280 ponendola in continuità con la tesi della pluralità degli ordinamenti giuridici: come prima chiarito, infatti, secondo la formulazione originaria della tesi ordinamentale, a rilevare per l'individuazione della competenza esclusiva del giudice sportivo non dovrebbe essere la materia, ma la rilevanza o irrilevanza della controversia per l'ordinamento giuridico dello Stato. Sulla base di questa operazione ermeneutica, sembrerebbe che quanto disposto dalla legge 280 coincida con questo criterio di riparto, e per comprenderlo è sufficiente invertire la regola generale con l'eccezione.

Infatti, l'eccezione di cui all'art. 1, comma 2, in realtà è la regola generale: al giudice sportivo spetta, in via esclusiva, la competenza alla risoluzione delle controversie aventi ad oggetto situazioni irrilevanti per l'ordinamento giuridico della

---

<sup>65</sup> Cfr. art. 2, comma 1, e art. 3, comma 1, della legge 280 del 2003.

<sup>66</sup> In argomento, Corte Costituzionale, sentenza 11 febbraio 2011, n. 49, cit., 644 ss.: «l'esclusione (posta a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo) della 'diretta' giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari, non consente di reputare esclusa la relativa tutela risarcitoria. Pertanto, il destinatario di una sanzione disciplinare inflitta dagli organi di giustizia sportiva che lamenti la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente protetta, può agire, in giudizio, per ottenere il conseguente risarcimento del danno».

<sup>67</sup> Tale evoluzione è analizzata da G. Manfredi, *op. cit.*, 231 ss., il quale pone in evidenza come l'effetto pratico della legge 280 sia stato di restrizione dell'ambito di competenza del giudice sportivo. Per la giurisprudenza in argomento, v. nota 23.

Repubblica; se si tratta di situazioni giuridiche rilevanti, è garantito, al contrario, l'accesso al giudice dello Stato.

Invece, la regola generale di cui agli artt. 2 e 3, in realtà, prevede due presunzioni, una assoluta ed una relativa: nel caso in cui la materia sia amministrativa o economica, il legislatore presume in via assoluta che vi sia una situazione giuridica rilevante per l'ordinamento dello Stato, e di conseguenza assegna la competenza ai giudici statali; nel caso, invece, in cui la materia sia disciplinare o tecnica, si presume in via relativa che non vi sia una situazione giuridica rilevante. È fatta salva, in questo caso, la prova contraria, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1 comma 2. Non sussiste, a ben vedere, alcuna materia che sia integralmente di competenza esclusiva del giudice sportivo.

In conclusione, ciò che rileva, in base alla stessa legge 280 del 2003, ai fini della determinazione del giudice competente, non è la natura della materia, la quale può essere solo un utile strumento presuntivo, bensì la natura della situazione giuridica oggetto della controversia. Se è un diritto soggettivo economico, la competenza è del giudice ordinario; se è un interesse legittimo, la competenza è del giudice amministrativo; se non è né un diritto soggettivo né un interesse legittimo la competenza è del giudice sportivo. La suddivisione delle materie è solo uno strumento utile per rendere più veloce l'individuazione della situazione giuridica relativa alla controversia, ma non ha una forza giuridica sufficiente a rappresentare il criterio generale.

Alla luce di ciò, si possono raggiungere due ulteriori conclusioni.

In primo luogo, il criterio di riparto della legge 280 è compatibile con la Costituzione, poiché garantisce sempre la possibilità «di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti o interessi legittimi»<sup>68</sup>. Le circostanze in cui sarebbe competente esclusivamente il giudice sportivo sono proprio quelle situazioni giuridiche irrilevanti, nelle quali la posizione soggettiva non è né un diritto soggettivo né un interesse legittimo<sup>69</sup>.

In secondo luogo, il criterio di riparto legislativamente previsto è compatibile anche con la qualificazione delle Federazioni come soggetti privati che svolgono attività amministrativa, poiché, anche in ambito tecnico e disciplinare, se l'effetto dell'atto federale è quello di ledere un interesse legittimo, allora il destinatario dell'atto può ricorrere di fronte al giudice amministrativo ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 280.

---

<sup>68</sup> Cfr. art. 24 della Costituzione.

<sup>69</sup> In argomento, v. E. Casetta, *op. cit.*, 312: «(è) il caso delle situazioni la cui tutela, in forza del d.l. 220/2003, convertito nella l. 280/2003, è assicurata all'interno dell'ordinamento sportivo attraverso la giustizia sportiva [...], senza la possibilità per i titolari di adire al giudice dell'ordinamento generale, sul presupposto che esse non abbiano dignità di diritti o interessi legittimi».

6. *Le conclusioni raggiunte: la competenza generale del giudice amministrativo in materia sportiva.*

Ricapitolando le conclusioni raggiunte, è possibile arrivare all'obiettivo auspicato: una semplificazione del criterio di riparto tra giudice sportivo e giudici statali, al fine di evitare che ci possa essere una situazione di incertezza in grado di generare, potenzialmente, molteplici lesioni alla garanzia costituzionale di accesso alla tutela giurisdizionale.

In primo luogo, si è qualificato ogni atto delle Federazioni sportive nei confronti di affiliati o tesserati come atto a rilevanza pubblicistica, non per la natura dell'interesse perseguito, ma in relazione alla natura del potere esercitato, ossia un potere amministrativo di natura autoritativa. Tale interpretazione, anzitutto, consente di qualificare le Federazioni sportive come soggetti privati che esercitano attività amministrativa; inoltre, comporta il riconoscimento in capo ai destinatari degli atti delle Federazioni di una posizione di interesse legittimo.

In secondo luogo, si è identificato il criterio di riparto desumibile dalla legge 280: non un riparto per materie, ma un riparto per posizioni giuridiche soggettive. Con tale operazione non si è voluto stravolgere il significato dell'intervento legislativo, ma, cogliendone la *ratio*, si è cercato di spiegarlo in termini diversi, valorizzandone la connessione con la tesi ordinamentale. Dal dato testuale, infatti, risulta che tutte le controversie che hanno ad oggetto interessi legittimi sono di competenza del giudice amministrativo, a prescindere dalla materia in cui ricadono.

La conclusione a quanto esposto, di conseguenza, è che, nei rapporti tra Federazioni e affiliati o tesserati, non residua alcuna controversia che sia in realtà di competenza esclusiva del giudice sportivo: in tutte le circostanze, infatti, il destinatario dell'atto è titolare di un interesse legittimo, alla luce della natura del potere esercitato dalla Federazione; di conseguenza, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 280, la competenza alla risoluzione delle controversie in ambito tecnico e disciplinare è del giudice amministrativo. A nulla rileva quanto disposto dall'art. 2 della stessa legge, poiché esso è cedevole di fronte alla riserva allo Stato della tutela delle situazioni giuridiche rilevanti<sup>70</sup>.

7. *(segue) Il reale valore del giudice sportivo*

La conclusione che il giudice sportivo non abbia alcuna competenza esclusiva non vuol dire, tuttavia, che il giudice sportivo sia privo di significato o svolga un ruolo secondario: si tratta, infatti, di un istituto basilare per il funzionamen-

---

<sup>70</sup> Cfr. art. 1, comma 2, legge 280.

to dell'ordinamento sportivo, grazie a quanto disposto dalla clausola all'inizio dell'art. 3, comma 2, della legge 280, la quale prevede la c.d. pregiudiziale sportiva: prima di adire ai giudici statali, è sempre necessario esaurire i gradi della giustizia sportiva<sup>71</sup>. Questa disposizione determina che, in ogni circostanza, il giudice sportivo ha la possibilità di pronunciarsi prima del giudice amministrativo, permettendo la realizzazione di una serie di effetti positivi per il sistema giurisdizionale nel suo complesso.

Anzitutto, relativamente all'ordinamento dello sport, permette una tutela maggiormente approfondita delle speciali esigenze del fenomeno sportivo: *in primis*, garantisce che una decisione, seppur non definitiva, intervenga in tempi compatibili con il rapido progredire dei campionati e delle competizioni sportive; inoltre, assicura che questa venga presa da soggetti altamente specializzati nelle materie tecnico-sportive<sup>72</sup>.

In secondo luogo, sempre a favore dell'ordinamento dello sport, la pregiudiziale sportiva permette che il giudice amministrativo intervenga non con un'analisi *ex novo* della fattispecie, ma attraverso una critica alla pronuncia del giudice sportivo: grazie a questo, le istituzioni dello sport sono in grado di dare un solido orientamento unitario alla giurisprudenza statale in ambito sportivo.

Infine, dal punto di vista dell'ordinamento generale, il previo ricorso al giudice sportivo permette di realizzare un importante effetto deflattivo: infatti, la maggior parte delle volte, le parti si accontenteranno della decisione del giudice dello sport, poiché, salvo i casi di rilevanza economica più elevata, nella maggior parte delle circostanze gli interessi in gioco sono, in effetti, prevalentemente sportivi.

---

<sup>71</sup> Cfr. art. 3, comma 1, legge 280.

<sup>72</sup> Come evidenziato da P. Sandulli, M. Sferazza, *op. cit.*, 55, «nell'ambito sportivo si presenta il rischio che il funzionamento dell'ordinamento, laddove affidato ai giudici dello Stato, privi della necessaria competenza tecnica e viene caratterizzato da tempi di risoluzione delle controversie non certo in linea con le esigenze dettate dal rapido progredire dei campionati, con la conseguenza che ne resterebbe sostanzialmente paralizzato il loro svolgimento». Sono quindi individuate le due esigenze principali del settore sportivo: una giustizia rapida e una specifica conoscenza tecnica della materia. In dottrina è molto discusso se effettivamente il carattere tecnico sia un ostacolo per il giudice statale: in particolare, F. Goisis, *op. cit.*, 86 ss., sottolinea che «c'è spazio per discutere se davvero le c.d. norme tecniche sportive (che, lo si ripete, non sono quelle sulla buona pratica sportiva, ma regole al cui rispetto è subordinata la validità della competizione) richiedano il possesso di un sapere specialistico per essere applicate: in molti casi, probabilmente, esse risultano piuttosto elementari e meccaniche. Dunque, alla portata di tutti». V. anche G. Manfredi, *op. cit.*, 60 ss.: «perché la materia tecnica possa, realisticamente, ambire ad un affrancamento dal diritto e dalla giustizia statuali, bisognerebbe che le relative decisioni non presentassero quelle conseguenze – spesso rilevantissime – su interessi economici e personali di tanti soggetti [...]».



*I poteri autoritativi delle Federazioni sportive: la natura amministrativa della loro attività e la conseguente competenza del giudice amministrativo alla soluzione delle controversie*

La crescente capacità di sfruttamento economico delle prestazioni sportive e la progressiva espansione a livello planetario dell'attività di impresa in questo ambito hanno determinato, ormai da tempo, un'insuperabile difficoltà in ordine all'ammissione di una giustizia sportiva autonoma rispetto all'ordinamento giuridico dello Stato; ciò ha comportato una difficile elaborazione di criteri di riparto idonei tra gli organi sportivi di soluzione delle controversie e la giurisdizione dello Stato. Il contributo, partendo dai risultati raggiunti da dottrina e giurisprudenza in materia, si pone come obiettivo la ricostruzione di un riparto di competenza tra gli organi decidenti non rigido e separato, ma condiviso e collaborativo. In particolare, oggetto di approfondimento sarà, in primo luogo, la sussistenza, in capo alle Federazioni sportive, di poteri di natura autoritativa, pur essendo formalmente soggetti privati; in secondo luogo, un'interpretazione della disciplina legislativa sul tema del riparto che sia conforme alla natura autoritativa della loro attività e che comporti una condivisione della competenza a risolvere le controversie sportive.

*The authoritative powers of the Sports Federations: the administrative nature of their activities and the consequent competence of the administrative judge in the resolution of grievances*

The growing scope for the economic exploitation of sports performances and the progressive expansion on a planetary level of business activities in this field have for some time led to an insuperable difficulty with regard to the admission of a sports justice system independent from the state juridical order. This has led to the difficult elaboration of criteria for the ideal allotment of power for the resolution of grievances among sports bodies and state jurisdiction.

This contribution, starting out from results reached by doctrine and jurisprudence on the theme, aims to reconstruct an area of competency among the decision-making organs which is not rigid and separate but shared and collaborative. In particular, an object of investigation will be, first and foremost, the subsistence of authoritative powers held by sports federations, despite their formally being private subjects; secondly, an interpretation of the legislative discipline on the theme of the allotment of power which is in line with the authoritative nature of their activity and which entails a sharing of competence to resolve sporting grievances.