

*Nuovi percorsi del Diritto Privato*

# Diritto privato dello sport

*a cura di*

Ettore Battelli

SECONDA EDIZIONE



**Giappichelli**

## INTRODUZIONE

---

# I RAPPORTI TRA ORDINAMENTO SPORTIVO, ORDINAMENTO STATALE ED EUROPEO

---

di *Ettore Battelli*

---

### SOMMARIO

---

1. Il fenomeno sportivo quale ordinamento autonomo. – 2. L'ordinamento sportivo nell'ambito della pluralità degli ordinamenti giuridici. – 3. Ordinamento sportivo e ordinamento statale. – 4. Il fenomeno sportivo e le fonti dell'ordinamento nazionale. – 5. Il fenomeno sportivo e l'Unione Europea: il ruolo della Corte di giustizia dell'UE.

#### 1. *Il fenomeno sportivo quale ordinamento autonomo.*

Un'indispensabile premessa allo studio del diritto sportivo è rappresentata dalla necessaria conoscenza e comprensione della struttura e delle caratteristiche dell'ordinamento giuridico sportivo<sup>1</sup>.

L'attività sportiva in quanto esplicazione della personalità va adeguatamente tutelata, sia nel suo aspetto individuale, sia in quello associativo «nelle formazioni sociali» in cui agisce (art. 2 Cost.).

---

<sup>1</sup> Tra le principali trattazioni si vedano: AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Atti del 3° Convegno Nazionale SISDiC, Napoli, 2009; M. SANINO-F. VERDE, *Il diritto sportivo*, 4ª ed., Cedam, Padova, 2015; A. MAIETTA, *Lineamenti di diritto dello sport*, Giappichelli, Torino, 2016; G. LIOTTA-L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 83; G. VALORI, *Il diritto nello sport*, 4ª ed., Giappichelli, Torino, 2018; G. CASSANO-A. CATRICALÀ (a cura di) *Diritto dello sport*, Maggioli Editore, Rimini, 2019, p. 33 ss.; M. PITTALIS, *Sport e diritto*, Cedam, Padova, 2019, p. 1 ss.; L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, 2ª ed., Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 19 ss.

Lo sport, infatti, è un'attività umana che coinvolge le abilità fisiche e mentali dell'uomo, ed è al tempo stesso un fenomeno complesso e articolato che nei suoi molteplici aspetti coinvolge la sfera del diritto sotto i profili della sua struttura organizzativa nazionale e internazionale, dei suoi soggetti (associazioni, società e atleti), nonché per l'appunto il profilo dell'attività e cioè la pratica sportiva o più propriamente esercizio dell'attività sportiva<sup>2</sup>.

A tal riguardo, al fine di poter meglio comprendere il valore giuridico dell'attività sportiva propriamente detta, occorre distinguere il gioco dallo sport, evidenziando che quest'ultimo a differenza del gioco puro e semplice si caratterizza per la serietà dei fini e per l'impegno, di ordine prettamente fisico ma anche intellettuale, volitivo e morale: il c.d. agonismo sportivo.

È l'agonismo che qualifica l'attività sportiva e che si manifesta, talora, nella ricerca individuale o collettiva (si pensi agli sport di squadra) di superare i propri limiti e conseguire un risultato (esito sportivo o c.d. "risultato" di gara). Ciò sempre nel rispetto dell'avversario, nell'adozione di un comportamento leale e corretto, oltre che nell'osservazione delle regole prestabilite, riconosciute come autonoma disciplina sportiva (dal Comitato Olimpico Nazionale e Internazionale – rispettivamente CONI e CIO), anche al fine di assicurare l'uniformità delle manifestazioni e la comparabilità dei "risultati" di gara.

Se pure è vero<sup>3</sup> che deve ritenersi sport anche una partita (es. di calcio) giocata in un campo non regolamentare da soggetti non appartenenti ad alcuna associazione o società sportiva (affiliata alla Federazione di competenza; es. la Federazione Italiana Giuoco Calcio – FIGC), occorre partire dall'esercizio dell'attività sportiva c.d. regolamentata se si vuole comprendere la natura di un fenomeno, che nel suo insieme non può essere ritenuto un semplice "gioco" o esercizio, occasionale e spontaneo o anche organizzato. Ciò sia per il sostrato valoriale che guida lo sport sin dai tempi antichi, sia per quelle dinamiche in cui si esprimono contenuti c.d. di spettacolo e intrattenimento che ne rappresentano il profilo economico.

Per questa ragione si reputa fondamentale partire da una ricognizione dei rapporti intercorrenti fra ordinamento statale e "ordinamento sporti-

---

<sup>2</sup>G. MAGNANE, *Sociologie du sport*, Gallimard, Paris, 1964.

<sup>3</sup>Cass. civ., 8 agosto 2002, n. 12012.

vo”, espressione quest’ultima introdotta dalla dottrina di inizio novecento, impiegata dalla giurisprudenza<sup>4</sup> ed entrata nel linguaggio del legislatore (anche costituzionale: art. 117 Cost.)<sup>5</sup>.

Secondo alcune ricostruzioni teoriche più risalenti, il fenomeno sportivo doveva considerarsi giuridicamente irrilevante: le gare, infatti, sono disciplinate da regole puramente tecniche che, in quanto tali, si differenziano profondamente dalle regole di diritto, con una conseguente reciproca estraneità fra sport e diritto<sup>6</sup>.

Si tratta di approcci ampiamente superati, risultando ormai pacifico che lo sport ha un’indubbia rilevanza giuridica di diritto interno e sovranazionale, atteso che l’ordinamento sportivo ha una propria legittimazione che prescinde dall’eventuale riconoscimento da parte dei singoli sistemi statali<sup>7</sup>.

Dal punto di vista del diritto, il fenomeno sportivo rappresenta un ordinamento complesso, settoriale, dotato di una giuridicità originaria, diverso e per molti aspetti separato dall’ordinamento giuridico dello Stato e per questo caratterizzato da una sfera di autonomia, più o meno ampia a seconda degli interessi coinvolti, collocandosi in una posizione assai speciale tra diversi livelli normativi e differenti ordinamenti (nazionali e sovranazionali) dai quali trae il suo valore giuridico<sup>8</sup>.

Il fenomeno sportivo quale ordinamento autonomo ha delle proprie norme, un autonomo sistema di giustizia e un apparato organizzativo, rispettivamente chiamati a dare interpretazione e piena attuazione alle regole da esso stesso prodotte<sup>9</sup>.

Non deve, quindi, sorprendere che il fenomeno sportivo abbia a lungo cercato di sottrarsi al rispetto delle leggi degli Stati. D’altronde, per converso, non sono stati pochi i tentativi di intervento del legislatore ordina-

<sup>4</sup> *Ex multis* Cass. civ., 11 febbraio 1978, n. 625.

<sup>5</sup> G. LIOTTA-L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, cit., p. 9.

<sup>6</sup> In tal senso, fra i tanti, C. FURNO, *Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1952, p. 619 ss., il quale sosteneva l’a-giuridicità dell’ordinamento sportivo.

<sup>7</sup> Conformemente a quanto già sostenuto, a suo tempo, da W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, I, 1933, c. 1381 ss., e in tempi recenti oggetto della riflessione critica di C. CASTRONOVO, *Pluralità degli ordinamenti, autonomia sportiva e responsabilità civile*, in *Eur. dir. priv.*, 2008, p. 545 ss.

<sup>8</sup> G. FARAGLIA, *L’ordinamento giuridico sportivo*, 2<sup>a</sup> ed., C.S.E.F., Bologna, 1988.

<sup>9</sup> F. FRACCHIA, voce *Sport (diritto dello)*, in *Dig. disc. pubb.*, Utet, Torino, 1999, p. 467 ss.

rio, delle corti nazionali e dell'Unione Europea, di ritenere rientranti nella propria giurisdizione fette sempre più ampie dell'attività sportiva<sup>10</sup>.

A una maggiore chiarezza si è giunti con l'art. 165 TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'UE) che ha incluso lo sport tra le competenze di coordinamento e sostegno dell'Unione, cui è seguito l'intervento della Corte di giustizia dell'UE che ha dichiarato la normativa sulla concorrenza applicabile alle sanzioni disciplinari irrogate dagli organi della c.d. giustizia sportiva, ipotizzando un proprio sindacato anche riguardo alle regolamentazioni tecnico-sportive.

## 2. *L'ordinamento sportivo nell'ambito della pluralità degli ordinamenti giuridici.*

Un posto di assoluto rilievo nello studio del diritto sportivo deve essere riservato al grande giurista Santi Romano, cui si deve l'elaborazione della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici o teoria istituzionalistica<sup>11</sup>.

Ai fini che qui rilevano, occorre evidenziare come secondo la tesi sostenuta il diritto scaturisce dalla struttura della società; dunque non necessariamente dallo Stato ma anche dalle diverse istituzioni sociali, da cui il nome di teoria istituzionalistica. Vi potranno essere una pluralità di ordinamenti giuridici, diversi e contestuali. Secondo l'insigne giurista, ogni ordinamento giuridico è istituzione e viceversa ogni istituzione è un ordinamento giuridico. Per istituzione si intende «ogni ente o corpo sociale» e la sua essenza è espressa dalla parola «organizzazione». Il diritto nasce allora nel momento in cui il gruppo sociale diviene gruppo organizzato, ossia si istituzionalizza creando una organizzazione<sup>12</sup>. Quindi, non c'è società senza che si manifesti in essa il fenomeno giuridico (*ubi societas ibi ius*). Si ha un ordinamento giuridico quando oltre alla società, da intendersi come l'insieme dei soggetti, si rinvergono almeno altri due elementi essenziali: la normazione, ossia il complesso delle regole di organizzazione; e l'ordine

---

<sup>10</sup> G. LIOTTA, voce *Sport (diritto dello)*, in *Diritto civile. Dizionario del diritto privato*, promossi da N. Irti, a cura di S. Martuccelli e V. Pescatore, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1658 ss.

<sup>11</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, 2<sup>a</sup> ed., Sansoni, Firenze, 1962 (1<sup>a</sup> ed., Spoerri, Pisa, 1918).

<sup>12</sup> S. ROMANO, *op. cit.*, p. 25 ss.

sociale, cioè il sistema delle strutture entro cui i soggetti che sono membri della società si muovono.

Santi Romano discorre di pluralismo “istituzionalista”, nel quale la produzione normativa delle società sub statali hanno un ruolo significativo e finanche separato da quello dello Stato, differenziandosi, in particolare, da Kelsen, il quale parla di pluralismo statualista nel senso che ogni Stato ha un ordinamento giuridico proprio<sup>13</sup>.

Fondamentale appare il contributo offerto da Massimo Severo Giannini, per il quale l’ordinamento sportivo mondiale sarebbe “superstatale”, “non territoriale” ed “originario”, nel senso che la sua «costituzione [...] fonda la propria efficacia esclusivamente sulla “forza” dell’ordinamento stesso, e non su quella di altri ordinamenti»<sup>14</sup>. In tale prospettiva, gli ordinamenti sportivi nazionali appartengono alla categoria degli ordinamenti diffusi, la cui esistenza viene ricollegata ai gruppi sociali che presentano i requisiti costitutivi della plurisoggettività, dell’organizzazione e della normazione<sup>15</sup>. Tutti elementi che lo stesso Giannini ritenne rinvenibili nel fenomeno sportivo, definibile a pieno titolo come “ordinamento sportivo”.

Con riferimento al primo elemento, basti dire che se c’è una caratteristica propria del fenomeno sportivo è proprio la pluralità e varietà di soggetti che ne fanno parte: atleti, tecnici, associazioni, società, federazioni, leghe, oltre a una miriade di corpi intermedi, tutti accomunati dall’osservanza di un norme comuni dal valore vincolante. Quel che più rileva nel pensiero di Giannini è però aver intuito che nel rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo sono individuabili diverse zone in cui rispettivamente Stato e fenomeno sportivo vengono a contatto, si intersecano, si sovrappongono, escludendosi a vicenda in alcuni punti e confliggendo in altri<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> L’applicazione della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici al fenomeno sportivo è, poi, stata effettuata da W. Cesarini Sforza nell’ambito dell’elaborazione della definizione del “diritto dei privati”, inteso come «quello che i privati medesimi creano per regolare determinati rapporti di interesse collettivo in mancanza o insufficienza, della legge statale» (W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Giuffrè, Milano, 1963 - pubblicato per la prima volta nel 1929 -; ID., *La teoria degli ordinamenti giuridici ed il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, c. 1381 ss.).

<sup>14</sup> M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, p. 10 ss.

<sup>15</sup> M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, cit., p. 17 ss.; ID., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, p. 672 ss.

<sup>16</sup> M.S. GIANNINI, *op. cit.*, p. 26.

A segnare il cambio di prospettiva è sicuramente l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (1° gennaio 1948) con il riconoscimento offerto dall'art. 2 Cost. dei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, ritenuto un significativo avvicinamento alla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici propugnata da Santi Romano

Francesco Galgano ritiene che nel nuovo ordinamento costituzionale il giudice dello Stato, chiamato a decidere in ordine a vicende interne alle associazioni, quali l'espulsione o il recesso dell'associato, dovrà essere il garante del rispetto di diritti e libertà, riservando così all'ordinamento statale una posizione di supremazia. Le stesse norme di organizzazione trovano il proprio fondamento nel riconoscimento costituzionale e nella disciplina legislativa ordinaria. Ed è sempre la Costituzione a porre principi e limiti invalicabili tanto al legislatore ordinario quanto alle organizzazioni intermedie sia di carattere generale sia in ordine alla salvaguardia dei diritti dei singoli e della loro tutela giurisdizionale<sup>17</sup>.

Pietro Perlingieri pone l'accento sulla necessità di «discorrere non tanto di pluralità degli ordinamenti, quanto di pluralità delle fonti», ritenendo che all'interno dell'unità del sistema ordinamentale non ci sia posto per ordinamenti intermedi o settoriali<sup>18</sup>. In questo senso, è l'ordinamento giuridico della Repubblica, nei limiti dei diritti e dei valori inderogabili della Costituzione, che riconosce e garantisce al fenomeno sportivo autonomia (e, si badi, non indipendenza), considerandolo non un ordinamento in senso proprio ma anzi un fenomeno aperto sul piano giuridico ad articolazioni interne e a fonti esterne sovranazionali.

Un ulteriore impulso ai rapporti tra ordinamento statale e ordinamenti intermedi, negli anni successivi, giunge nel diritto interno dall'attuazione del regionalismo.

Dal consolidamento della Comunità/Unione Europea, dalla progressiva affermazione della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), dalla

---

<sup>17</sup>F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati (Art. 36-42)*, in *Commentario Scialoja Branca*, 2ª ed., Zanichelli – Casa Editrice del Foro Italiano, Bologna, 1976, dimostra l'esigenza costituzionale di tutelare il singolo individuo all'interno delle formazioni sociali ritenendo che tale compito spetti al giudice ordinario chiamato a decidere su vicende particolarmente delicate delle associazioni quali l'espulsione o il recesso dell'associato.

<sup>18</sup>P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, 3ª ed., Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 196 s.

spinta dal mercato comune europeo, deriverà poi il vero e proprio consolidamento del pluralismo come dato storico giuridico.

Lo sport, coinvolto sotto il profilo economico-sociale, sarà così chiamato a rendere conto della sua pretesa autonomia per ciò che attiene all'aspetto delle tutele e dei diritti degli sportivi quali membri dell'organizzazione e/o di coloro che dello sport fanno il loro lavoro.

Sempre volgendo lo sguardo al piano sovranazionale, è stata pure avanzata l'ipotesi che le strutture di governo dello sport sarebbero soggetti di diritto internazionale in quanto associazioni autonome operanti nel sistema retto a livello mondiale dalla Carta olimpica. Sarebbero inoltre soggette all'ordinamento dell'Unione Europea solamente in quanto da questa riconosciute per sviluppare la dimensione europea dello sport in base a quanto previsto dall'art. 165 TFUE. Sarebbero, inoltre, soggetti riconosciuti dall'ordinamento repubblicano che gli conferisce un'autonomia organizzativa e normativa limitata solo da situazioni giuridiche soggettive così come prevede l'art. 1 della l. n. 280/2003, nel rispetto di quel principio di sussidiarietà orizzontale che dal 2001 trova espresso riconoscimento nel comma 4 dell'art. 118 Cost.

La stessa legge sullo sport n. 426/1942 non conteneva alcun riferimento all'articolazione a livello mondiale che appare, invece, nell'art. 1 e nell'art. 34 del D.P.R. 157/1986 (regolamento attuativo della stessa l. n. 426/1942) ove è stato stabilito che l'atleta non professionista «deve praticare lo sport in conformità alle regole del Comitato Olimpico Internazionale (CIO) e della competente federazione internazionale». Solo successivamente fu introdotto con il d.lgs. n. 242/1999 l'obbligo del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) di conformarsi «ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal CIO». Il riferimento «ai principi» sembra peraltro avere una funzione di indirizzo, ma senza automatismi che vorrebbero l'ordinamento nazionale considerarsi per questo dipendente da quello sportivo internazionale. D'altronde, nell'attuale sistema anche il CIO è un fenomeno associativo che ha la sua base giuridica nell'art. 102, n. 8, della Costituzione federale svizzera<sup>19</sup>.

Da un lato non può negarsi che il modello europeo di sport, incentrato

---

<sup>19</sup>Così M. PIERINI, *L'autonomia del fenomeno sportivo nell'ordinamento repubblicano e dell'Unione Europea*, in G. CASSANO-A. CATRICALÀ, *Diritto dello sport*, cit., p. 33 ss., spec. p. 40.

sul principio di specificità del fenomeno sportivo, garantisce un certo ambito di autonomia in ragione delle sue finalità, mentre dall'altro non può trascurarsi la costante giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE che non ammette deroghe (se non talune, eccezionalmente individuate) alla riconducibilità dello sport nell'alveo del diritto europeo ogniqualvolta questo assuma una dimensione economica<sup>20</sup>.

Della mutata realtà sociale su cui fondare l'autonomia degli ordinamenti giuridici intermedi rispetto all'ordinamento repubblicano fu interprete Pietro Rescigno il quale ha avuto, tra gli altri, il merito di individuare nella base contrattuale la legittimità degli ordinamenti giuridici intermedi. Come ricostruito da Rescigno, infatti, le formazioni sociali legittimate dall'art. 2 Cost. si fondano sul consenso di coloro che vi aderiscono: «il potere di autoregolamentazione scaturisce dall'accordo di tutti i soggetti che fanno parte della formazione-istituzione». Deve quindi convenirsi che, nel fenomeno sportivo, un ruolo centrale rivestono l'autonomia privata e il contratto o meglio il negozio associativo, che nel tesseramento e nell'affiliazione trova i momenti fondanti dell'appartenenza a questo ordinamento così particolare<sup>21</sup>.

La libertà del singolo si esprime proprio nella scelta di praticare o meno un determinato sport e richiede l'accettazione, cioè l'adesione alle regole prestabilite dalla Federazione sportiva di appartenenza.

Contrariamente a quanto sostenuto da Giannini non è sufficiente "lo svolgere" di fatto "un'attività sportiva" per far acquistare alla persona fisica la qualità di appartenente all'ordinamento sportivo, essendo necessario invece un atto formale. E l'accesso di un individuo ad un qualsiasi tipo di formazione sociale stabilmente costituita esige la stipula di un corrispondente negozio per consentire che gli effetti giuridici delle attività poste in essere dai membri siano giuridicamente imputabili all'ente oppure a suoi organi o rappresentanti<sup>22</sup>.

Ciò senza sminuire quelle manifestazioni di grande rilievo sia per il valore giuridico sotteso, sia per il numero considerevole di persone interessa-

---

<sup>20</sup> S. BASTIANON, *L'Europa e lo sport. Profili giuridici, economici e sociali*, Giappichelli, Torino, 2014.

<sup>21</sup> P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, Il Mulino, Bologna, 1966, fonda su basi contrattualistiche la legittimità degli ordinamenti intermedi e cioè sul consenso volontario di tutti coloro che vi aderiscono.

<sup>22</sup> Cfr. F. MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Giuffrè, Milano, 1983, p. 18 ss.

te, quali ad esempio lo sport studentesco praticato nell'ambito delle strutture scolastiche e quello esercitato come impiego del tempo libero. Questa constatazione rende agevole cogliere il primo e forse più importante significato della normativamente affermata libertà di esercizio dell'attività sportiva. Questa può essere praticata anche al di fuori delle strutture organizzative ufficiali, potendo ad esempio svolgere una funzione educativa o semplicemente ricreativa, e nel contempo essere giuridicamente valutata come tale.

L'affermata libertà di esercizio dell'attività sportiva comporta anche la libertà del relativo associazionismo a scopi ricreativi e culturali al fine di offrire agli associati la possibilità di svolgere un'attività agonistica non collegata ai programmi federali.

Alla luce di tale dottrina l'associazionismo amatoriale dovrebbe a sua volta costituire un ordinamento giuridico. Di conseguenza parlare dell'ordinamento sportivo è esaminare la realtà "ufficiale", offrendo una visione ed una analisi giuridica insufficienti dello sport perché, in questo modo, si tralascerebbe la dimensione non organizzata del fenomeno sportivo, la quale è non meno significativa numericamente ma soprattutto ugualmente degna di tutela e di considerazione<sup>23</sup>. Si pensi all'esercizio di pratiche da parte di singoli o di gruppi non stabilmente organizzati, quali ad esempio gli amici che giocano a pallone ogni sabato o i ragazzi che si ritrovano tutti i giorni presso un campo di pallacanestro. Tale criticata visione pluralistico-ordinamentale è quindi fortemente limitata nella sua capacità rappresentativa del fenomeno<sup>24</sup>.

### 3. *Ordinamento sportivo e ordinamento statale.*

Una volta affermata l'esistenza di una pluralità di ordinamenti, il fenomeno sportivo è posto al cospetto dell'ordinamento giuridico, inteso come stabile organizzazione dotata di autonomia normativa

---

<sup>23</sup> E. INDRACCOLO, *Rapporti e tutele nel dilettantismo sportivo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2008.

<sup>24</sup> L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, in L. DI NELLA-E. INDRACCOLO-A. LEPORE-P. DEL VECCHIO-S. PALAZZI, *Manuale di diritto dello sport*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 35.

L'ordinamento statale regola il fenomeno sportivo con un complesso molto articolato di norme, a partire dall'istituzione del CONI, alla l. n. 91/1981, alla l. n. 280/2003, per finire all'art. 117 Cost. che parla espressamente di "ordinamento sportivo", lasciando alla competenza concorrente Stato-Regioni la capacità di legiferare in materia.

L'ordinamento sportivo costituisce la fonte primaria di regolamentazione dell'attività oggetto della prestazione dell'atleta e dello sport individuale e/o di squadra.

Richiamando la fondamentale tesi, sopra esposta, di Pietro Perlingieri, per la quale la pluralità di fonti non coincide necessariamente con una pluralità di ordinamenti, occorre aggiungere che nessun dubbio residua sul fatto che il fenomeno sportivo debba fare i conti con più livelli normativi.

La giurisprudenza, d'altronde, da tempo è giunta ad affermare che il rapporto fra l'ordinamento giuridico statale e l'ordinamento giuridico sportivo è «di riconoscimento: riconoscimento, da parte dell'ordinamento giuridico statale, dell'ordinamento giuridico sportivo già autonomamente esistente e perciò originario; non già creazione, perché [...] l'ordinamento giuridico sportivo, che è costituito ed agisce nel territorio nazionale italiano, è collegato all'ordinamento giuridico internazionale, donde attinge la sua fonte»<sup>25</sup>.

Ebbene, questa impostazione è oggi esplicitamente sancita anche dal legislatore: ai sensi dell'art. 1, comma 1, d.l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito con modificazioni dalla l. 17 ottobre 2003, n. 280, infatti, «La Repubblica riconosce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale».

L'ordinamento sportivo è dunque dotato di una potestà normativa originaria, che tuttavia non è abilitata a disciplinare in via esclusiva tutto ciò che riguarda il fenomeno dello sport. Come chiarito dalla Corte di Cassazione «In particolare, non è attribuita all'ordinamento giuridico sportivo la potestà normativa attinente ai rapporti intersoggettivi privati»<sup>26</sup>.

La Costituzione repubblicana del 1948, d'altronde, non conteneva riferimenti diretti al fenomeno sportivo, né a livello del singolo né a livello organizzativo. Solamente con la riforma del Titolo V della Costituzione del

---

<sup>25</sup> Così Cass., sez. III, 11 febbraio 1978, n. 625, in *Foro it.*, I, 1978, c. 862 ss.

<sup>26</sup> Cass. n. 625/1978, cit.

2001, il nuovo art. 117 parla genericamente di ordinamento sportivo senza peraltro offrire ulteriori definizioni o elementi conoscitivi<sup>27</sup>.

Neppure il Trattato di Roma del 25 marzo 1957, istitutivo dell'allora Comunità economica europea, conteneva riferimenti allo sport. Viceversa, con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, l'art. 165 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea include lo sport tra le competenze di coordinamento e sostegno dell'UE<sup>28</sup>.

Ebbene, in conformità a quest'orientamento, l'art. 1, comma 2, d.l. n. 220/2003, convertito con modificazioni dalla l. n. 280/2003, statuisce che «I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, *salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo*».

L'ordinamento sportivo ha il potere di dettare norme volte a disciplinare determinati aspetti dell'attività sportiva (intesa in senso ampio)<sup>29</sup>, nonché la sanzione applicabile in caso di violazione di siffatte norme<sup>30</sup>.

L'art. 2 del citato d.l. n. 220/2003 dispone chiaramente che «è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione e l'applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive».

I rapporti fra ordinamento sportivo e ordinamento statale sono, dunque, in parte di autonomia e in parte di interferenza<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Solo dopo la riforma del Titolo V, realizzata con la l. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, è possibile rinvenire un fondamento espresso: l'art. 117, comma 3, Cost. attribuisce la competenza legislativa concorrente allo Stato e alle Regioni in materia di «ordinamento sportivo». Anche precedentemente, tuttavia, si riteneva che lo sport avesse un valore fondamentale, in quanto contribuisce allo sviluppo della personalità dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali (art. 2 Cost.), all'associazionismo (art. 18 Cost.) e alla tutela della salute (art. 32 Cost.). Cfr. P. SANDULLI, *Costituzione e sport*, in *Principi e problematiche di giustizia sportiva*, Aracne, Roma, 2018, p. 29 ss.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> B. BERTINI, *La responsabilità sportiva*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 213.

<sup>30</sup> Cfr. L. COLANTUONI, *Diritto sportivo*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 358 ss.

<sup>31</sup> Cfr. P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo* (Relazione al Convegno di Studi "I rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo", Firenze, 2 dicembre 2011), in *Diritto amministrativo*, 2012, p. 3 ss., il quale si sofferma sulla

Ciò che lo Stato, in ogni caso, non può stabilire è che l'attività sportiva prescinda dal principio di lealtà che incarna lo spirito stesso dello sport «non solo durante la competizione agonistica, ma in ogni momento della sua vita di relazione con l'associazione e gli altri associati»<sup>32</sup>.

I due ordinamenti restano autonomi quando il primo disciplina una serie di comportamenti che restano giuridicamente irrilevanti per il secondo; interferiscono quando entrambi attribuiscono rilevanza a una medesima condotta.

#### 4. *Il fenomeno sportivo e le fonti dell'ordinamento nazionale.*

Lo Stato postmoderno ha riconosciuto fonti diverse non soltanto al suo interno (in particolare le leggi regionali), bensì anche all'esterno (c.d. principio di apertura internazionale dell'ordinamento interno) e all'Unione Europea, specialmente a seguito dell'introduzione nella Costituzione dell'art. 117, riconoscendo una tutela ancor più penetrante al potere di autoregolamentazione dei privati<sup>33</sup>.

L'ordinamento giuridico statale non conosce, però, al suo interno propriamente altri "ordinamenti" (ancorché derivati), bensì settori normativi integrati da uno o più sistemi nell'insieme ordinamentale unitario e superiore e, anche laddove fa uso del termine "ordinamento" (ad esempio proprio al comma 3 dell'art. 117 Cost., con riguardo all'ordinamento sportivo), fa riferimento a sistemi più o meno organici di norme giuridiche destinati a regolare determinati ambiti della realtà (è il caso dell'ordinamento forense).

È necessario, quindi, per quanto strettamente attiene all'ordinamento sportivo coordinare la sua autonomia rispetto alla Carta Costituzionale, tenendo conto della presenza di regole costituzionali idonee a fondare il riconoscimento del sistema sportivo<sup>34</sup>: l'art. 3, comma 2, che favorisce il pieno sviluppo della persona umana; l'art. 18, che tutela il diritto di asso-

---

questione inerente la razionalizzazione dei rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento giuridico dello Stato italiano.

<sup>32</sup> Cons. Stato, 6 marzo 1973, n. 80.

<sup>33</sup> L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 51.

<sup>34</sup> G. LIOTTA-L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, cit., p. 13.

ciazione; l'art. 31, con riguardo alla protezione dell'infanzia e della gioventù; l'art. 32, che tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e al tempo stesso come interesse generale primario della collettività; l'art. 35 (in combinato disposto con gli artt. 1 e 4) in materia di tutela dell'attività lavorativa; l'art. 41, che sancisce il principio della libertà di iniziativa economica privata; nonché con riferimento alla giustizia sportiva gli artt. 24, 103, 113 Cost.

In attuazione, poi, del già citato art. 117 Cost., all'interno degli statuti delle Regioni (a statuto ordinario) è stabilito che siano trasferite a queste ultime funzioni amministrative che «comprendono, tra l'altro, anche la promozione di attività sportive e ricreative» a tutti i livelli, compresa l'agevolazione della partecipazione di atleti a campionati e a competizioni di carattere ultraregionale, nonché la promozione delle manifestazioni sportive e «la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature». Tale ultima competenza si esercita in concreto attraverso la costruzione, il miglioramento, l'ampliamento, l'acquisizione e la gestione di impianti sportivi<sup>35</sup>.

Con riguardo alla competenza regionale, si segnala la sentenza della Corte Cost. n. 517/1987 che, chiamata a pronunciarsi ben prima dell'introduzione dell'art. 117 Cost., dopo aver distinto le attività sportive secondo il loro carattere agonistico e non agonistico, ha precisato che solo le prime rientrano nella materia dell'ordinamento sportivo di competenza statale, mentre le seconde c.d. amatoriali e ricreative sono di attribuzione regionale (*ex art. 56, D.P.R. n. 616/1977*)<sup>36</sup>.

Al di là di tale risalente orientamento, deve oggi ritenersi che trasversalmente al riparto di competenze tra Stato e Regioni, ma anche con riguardo alle funzioni attribuite agli Enti Locali e alle altre Istituzioni siano da valorizzarsi gli aspetti sociali dell'attività sportiva sotto forma di sostegno all'attività motoria e sportiva di soggetti che si trovano in condizioni di disagio sociale come disabili e anziani.

Oltre alle fonti nazionali e regionali (e a quelle europee di cui si dirà di seguito) troviamo le fonti emanate dagli organi sportivi, cioè dalle istituzioni sportive dotate di quella autonomia che è loro riconosciuta dallo Stato. Negli statuti e nei regolamenti delle federazioni sportive, infatti, sono presenti norme che devono essere osservate da tutti gli appartenenti al mondo sportivo. In generale tali norme danno origine ad un complesso si-

---

<sup>35</sup> Così M. PIERINI, *L'autonomia del fenomeno sportivo*, cit., p. 47 s.

<sup>36</sup> Cfr. G. LIOTTA-L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, cit., p. 15 s.

stema di rapporti tra gli iscritti (affiliati e tesserati) che coinvolgono lo svolgimento del gioco/competizione e le regole procedurali e sanzionatorie previste in caso di controversie.

La l. n. 280/2003 all'art. 2 stabilisce le competenze dell'ordinamento sportivo in materia di corretto svolgimento delle attività sportive e agonistiche, i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare, l'irrogazione e l'applicazione delle relative sanzioni.

Volendo riassumere, i contenuti caratterizzanti la legge sono i seguenti: (1) il riconoscimento di un sistema di giustizia interno al fenomeno sportivo, per tutte le controversie di carattere tecnico, concernenti l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo; (2) la riserva della giurisdizione statale per le controversie che abbiano rilevanza per l'ordinamento statale in relazione a situazioni giuridiche connesse con l'ordinamento sportivo; (3) l'attribuzione della competenza esclusiva al TAR Lazio (salvi i casi di controversie di carattere economico-patrimoniale che sono attribuite alla giustizia ordinaria e che, trattandosi di diritti disponibili, possono essere devolute dalle parti ad arbitrati); (4) la previsione legislativa della c.d. clausola compromissoria.

Si precisa che, in materia di tesseramento e affiliazione o iscrizione al campionato e simili, poiché nei confronti delle persone giuridiche tali provvedimenti limitano il diritto di iniziativa economica o il diritto al lavoro (in riferimento agli atleti professionisti e, per l'ordinamento europeo, anche per i dilettanti che percepiscano una remunerazione), mentre nei confronti dei non professionisti (o degli sportivi amatoriali) detti provvedimenti sono limitativi del diritto di associazione, ne deriva che nessun vincolo di giustizia può precludere il ricorso al giudice dello Stato.

Per le controversie disciplinari concernenti i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e delle conseguenti sanzioni quali, ad esempio, i provvedimenti di squalifica, sospensione, radiazione, invece, occorre distinguere: nonostante il Consiglio di Stato (sent. n. 1050/1995) avesse ritenuto tali provvedimenti, quali atti amministrativi, impugnabili davanti al giudice amministrativo a prescindere dal vincolo di giustizia federale, ai sensi dell'art. 2, lett. *b*), l. n. 280/2003, le controversie di natura esclusivamente disciplinare sono da ritenersi di competenza della sola giustizia sportiva<sup>37</sup>, mentre per le controversie di natura "anche" sanzionatoria si ritiene che, ove vengano in rilievo posizioni giuridiche di interesse legitti-

---

<sup>37</sup> M. PIERINI, *L'autonomia del fenomeno sportivo*, cit., pp. 49-51.

mo, non possa essere precluso il ricorso al giudice amministrativo, sia pure subordinandolo al previo esperimento di tutti i gradi della giustizia sportiva (c.d. “pregiudiziale sportiva”).

### 5. *Il fenomeno sportivo e l’Unione Europea: il ruolo della Corte di giustizia dell’UE.*

Dopo aver chiarito il quadro dell’ordinamento sportivo in rapporto all’ordinamento statale, sul piano sovranazionale, secondo la costante giurisprudenza della Corte Giustizia UE, considerati gli obiettivi della Comunità, l’attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario in quanto configurabile come attività economica ai sensi dell’art. 2 del Trattato CE (ora articoli da 2 a 7 del TFUE).

Già la Carta Europea dello Sport ed il Codice Europeo di etica sportiva di Rodi del 1992, tra i propri scopi, introdussero l’impegno delle istituzioni comunitarie nel garantire a tutti i cittadini e in particolare ai giovani la possibilità di praticare sport e godere di programmi di educazione fisica idonei allo sviluppo delle proprie attitudini sportive di base, in ambienti sani e sicuri, favorendo la possibilità di coltivare le proprie capacità per raggiungere risultati sportivi di eccellenza. Parimenti il valore delle regole morali ed etiche dello sport, di rispetto della dignità umana, trovarono riconoscimento proprio nel coevo Codice Europeo di etica sportiva che enunciò la celebre regola del “*fair play*”: «Chi gioca lealmente è sempre vincitore».

In tale contesto merita di essere ricordata la dichiarazione dell’Anno Europeo dell’educazione attraverso lo sport del 2004 e il “Libro bianco sullo sport” (COM[2007]391def.) promosso in coincidenza con le Olimpiadi di Atene (e gli Europei di calcio in Portogallo), con il merito di aver sottolineato aspetti profondamente legati allo sport come la tutela della salute pubblica, dell’istruzione, dell’inclusione sociale, della lotta al razzismo e del contrasto alla violenza, del volontariato, nonché della promozione dello sport come strumento nella politica di sviluppo dell’UE e del finanziamento dello sport<sup>38</sup>.

Ebbene, proprio nell’ambito della politica di finanziamento dello sport di base è stato promosso in seno al programma “Erasmus” lo stanziamento

---

<sup>38</sup>Cfr. G. LIOTTA-L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, cit., p. 18 s.

di un fondo destinato al sostegno dei progetti transnazionali facenti capo ad enti pubblici e organizzazioni della società civile.

Si segnala infine la Comunicazione del 2011 (COM/2011/0012) della Commissione Europea denominata «Sviluppare la dimensione europea dello Sport», nella quale si pone attenzione, tra l'altro, allo sport per i disabili ed alla parità tra i sessi nello sport, nell'ottica della valorizzazione di esso come momento di pari opportunità e di inclusione sociale.

È accaduto che i maggiori problemi interpretativi e di coordinamento si sono spostati dal piano interno, che pure ha continuato a suscitare riflessioni, al piano sovranazionale e al sistema europeo in particolare.

Tra gli ambiti attribuiti all'Unione, che più rilevano, rientrano senz'altro le materie economiche, in tema di libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali, nonché le norme sulla cittadinanza dell'Unione, finendo così per attrarre lo sport all'interno dell'ambito d'azione dell'ordinamento europeo sotto plurimi profili<sup>39</sup>.

Lo sport è stato chiamato a confrontarsi con l'ordinamento europeo sia in quanto attività economica in senso lato, e per questo assoggettabile alle regole del mercato interno, comprese quelle della concorrenza, sia in quanto settore nel quale sono esplicitati servizi e occupati lavoratori cittadini dell'Unione.

A partire dagli anni '70 l'Unione Europea si è occupata di sport principalmente attraverso l'intervento della sua Corte di giustizia.

Centrale è stata la sentenza "Bosman" del 1995 per gli effetti che ne sono scaturiti in materia di libera circolazione e di vincoli di appartenenza degli sportivi ai club. Ripetuti i tentativi di invocare l'incompatibilità di molteplici disposizioni sportive con il diritto europeo nel tentativo di stravolgere il sistema<sup>40</sup>. Due pronunce della Corte di giustizia dell'UE spiccano su tutte: "Deliège" (sentenza 11 aprile 2000, cause riunite C-51/96 e C-191/97) e "Lehtonen" (sentenza 13 aprile 2000, causa C-176/96). La sentenza "Meca-Medina e Majcen" del 2006 (sentenza 18 luglio 2006, causa C-519/04), rovesciando le conclusioni cui erano giunti Commissione europea e Tribunale, ha poi mostrato una particolare attenzione verso il problema delle sanzioni disciplinari, capaci di incidere sulla disciplina della concorrenza, soffermandosi inaspettatamente a chiarire il suo punto di vista

---

<sup>39</sup>C. ALVISI, (a cura di), *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 32 ss.

<sup>40</sup>M. PIERINI, *L'autonomia del fenomeno sportivo*, cit., p. 53.