

*Studi di diritto tributario*

Collana fondata da G. Tabet e F. Tesaurò

Diretta da M. Basilavecchia - M.C. Fregni - A. Giovannini - S. Sammartino

LAURA LETIZIA

LA TASSAZIONE  
DELLE ATTIVITÀ SPORTIVE  
DILETTANTISTICHE



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

## Premessa

Il volume è l'esito di un percorso di ricerca, particolarmente sollecitato dall'incarico di insegnamento, a partire dall'a.a. 2014/'15, in "Diritto tributario dello sport" presso l'Università degli Studi di Roma *Foro Italico* nell'ambito del percorso giuridico-gestionale del corso di laurea magistrale in "Management dello sport".

L'occasione ha consentito, infatti, di appurare e approfondire l'intenso processo che, via via, ha interessato il fenomeno sportivo e le sue "organizzazioni" sino a divenire *business oriented*, non più solo *ludus*, rappresentando un genere di ricchezza per il diritto tributario.

Al contempo, lo sport è espressione di valori, vettore di integrazione e coesione sociale, fattore a contrasto delle diseguaglianze e discriminazioni, anche di genere, elemento relazione, culturale, educativo, didattico, formativo, di prevenzione sanitaria e, dunque, a "supporto" della persona fisica, intesa in accezione singola e plurale, a cui la Corte costituzionale ha riconosciuto, da tempo, un interesse pubblico tale da richiederne la protezione e l'incoraggiamento da parte dello Stato<sup>1</sup>.

Sul versante fiscale, il tutto si è sostanziato e si sostanzia attraverso misure sottrattive del "carico" a favore di coloro che lo eseguono, lo sostengono e dei riferibili soggetti collettivi, purché non finalizzati al lucro, quantomeno in modo prevalente o esclusivo, involgendo altresì gli interventi in materia di finanza pubblica indirizzati a idonei trasferimenti di risorse per consentire l'effettivo esercizio delle sue molte pratiche.

L'ambito, in effetti, riverbera svariati riflessi su aspetti riguardanti la materia tributaria, tutelati dal legislatore in un'ottica premiale mediante l'intervento di disposizioni agevolative e l'applicazione di regimi tipizzati rispetto alle compagini (e ai contribuenti persone fisiche) che nello stesso operano esercitando attività nel dilettantismo.

---

<sup>1</sup> Sent. n. 57/1975.

L'ampio panorama delle "forme" con cui i "tipi" di persone giuridiche del settore possono esplicarsi prevede, infatti, che qualora appartengano al non professionismo si disarticolino in strutture associative, con o senza personalità giuridica, assumendo la qualifica di enti non commerciali ai fini fiscali oppure, appartenendovi, la forma delle società di capitali (s.r.l. - s.p.a.) e, dunque, di enti commerciali.

I soggetti collettivi societari, per di più, possono adottare la forma delle cooperative con estensione di talune disposizioni di *favor*, sempreché affiliati a una federazione sportiva nazionale, una disciplina sportiva associata o un ente di promozione sportiva, riconosciuti (ai fini sportivi) dal Comitato nazionale olimpico italiano o dal Comitato paralimpico italiano.

I campi di indagine per l'oggetto di studio sono, dunque, molteplici, oltre che complessi, e ciò pure per il sorgere di diverse complicanze rispetto all'individuazione di "equilibri" tra valori, interessi e funzioni, spesso confliggenti, contemplati in disposizioni sia tributarie sia civilistiche.

Nella cornice, peraltro, va collocata la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 117/2021 che ha istituito il codice del terzo settore ove le realtà dello sport, svolgendo attività di "interesse generale", possono rientrare tra gli enti nello stesso regolamentati, nonché dal d.lgs. n. 36/2021 recante il riordino e la riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi ove e, tra l'altro, il concetto dell'assenza di fini utilitaristici ha ricevuto una rinnovata formulazione.

Il primo intervento, in particolare, si rivolge alle organizzazioni private che acquisiscano, per quanto di interesse, la natura di associazioni di promozione sociale o imprese sociali (contemplate dal d.lgs. n. 112/2021), perseguendo "scopi plurimi" ma osservando, pur sempre, il vincolo della secondarietà delle attività "diverse", mentre l'altro involge aspetti pure afferenti alla tassazione delle prestazioni di lavoro nello sport.

Il processo attuativo delle riforme segnalate relativamente a connessioni applicative di norme tributarie preesistenti, da abrogare o abrogate, di nuova istituzione oppure nell'attesa dell'approvazione unionale appare, però, tortuoso, oltre che perfettibile, in quanto carente nel complesso di un assetto limpidamente definito dal legislatore.

Sui temi accennati si proveranno, quindi, a rendere delucidazioni richiamando istituti e disposizioni con riferibili messe in atto, implicazioni e problematiche su cui la dottrina ha indagato e continua a indagare, piuttosto rivolgendo l'attenzione – quale filo conduttore della disamina – alle tipicità degli enti del settore le cui attività non siano rivolte a obiettivi preminentemente o esclusivamente protesi verso le logiche di mercato e il profitto.

Da ciò, la trattazione prende l'avvio, verificando con richiami essenziali contenuti nei primi due capitoli, le origini e le evoluzioni giuridiche del fenomeno a livello interno, la sua circoscritta autonomia rispetto all'ordinamento statale, le innumerevoli articolazioni in cui si esplicita, l'imminente introduzione dell'attività sportiva in qualsiasi forma espressa nella Carta costituzionale, la *vexata quaestio* dell'assenza dello scopo lucrativo rispetto alle società del dilettantismo, il rilievo che hanno assunto e assumono gli interventi sovranazionali.

Il capitolo III si sofferma, invece, sulle applicazioni limitanti la portata impositiva ordinaria di alcune norme tributarie a beneficio delle attività sportive, non trascurando riflessioni sulle categorie "proprie" della materia, ossia quelle degli enti commerciali o meno. L'attenzione si rivolge, in specie, alle tipicità reddituali che li presiedono assumendo la forma prevalente dell'ambito, quella associativa, vagliandone le clausole costitutive, di gestione e scioglimento con correlate previsioni ispirate a canoni presidiati da finalità promozionali-sociali nella prospettiva impositiva.

Le ulteriori misure incentivanti, declinate anche ricorrendo a regimi forfetari, sono poi l'oggetto del capitolo IV, mentre il successivo saggia il trattamento tributario dei sodalizi dello sport che intendono appartenere al terzo settore.

Infine, dato l'approssimarsi dell'entrata in vigore della riforma in materia di enti sportivi e lavoro sportivo, nel capitolo VI si valutano i requisiti necessari per il godimento di "agevolazioni" fiscali, l'imposizione riservata ai redditi ritratti dalle prestazioni rese nel contesto, il regime rimodulato a favore dei "neo-residenti" dello sport e quello di cui all'art. 24-*bis* del Tuir.

Nell'avviare le riflessioni si precisa che l'approccio metodologico prescelto delinea i profili sottoposti ad analisi in chiave ricostruttiva, analitica e *in itinere*, non trascurando gli interventi reputati maggiormente significativi della giurisprudenza e della prassi indirizzati alla dimensione *social oriented*, nell'auspicio che le considerazioni rese possano contribuire a dare sistematicità a taluni aspetti di interesse per la materia tributaria ma carenti, sino a oggi, di approfondimenti monografici, e nella consapevolezza che saranno senz'altro integrati da prossimi apporti dottrinali.



## *Capitolo I*

### *Il contesto nazionale e il fenomeno sportivo*

SOMMARIO: 1. Le origini e le evoluzioni dell'ordinamento sportivo interno. – 2. L'ordinamento sportivo tra autonomia e dipendenza dall'ordinamento statale. – 3. La Costituzione: un riferimento immediato all'ordinamento sportivo e molti riferimenti mediati allo sport. – 3.1. L'art. 53 Cost.: la leva fiscale in funzione promozionale delle attività sportive non finalizzate al lucro. – 3.2. Verso l'introduzione dell'attività sportiva nella Carta costituzionale. – 4. Le articolazioni plurime del sistema. – 5. Gli enti collettivi privati dello sport costituiti in forma societaria e la questione dell'assenza dello scopo lucrativo.

#### *1. Le origini e le evoluzioni dell'ordinamento sportivo interno*

Gli aspetti e i rapporti giuridici del nostro sistema sportivo, ampiamente inteso, rappresentano il punto di avvio verso cui si indirizza l'indagine richiedendo prime ed essenziali osservazioni sul riferibile ordinamento giuridico, la cui regolamentazione fu sollecitata dal movimento che si sviluppò per consentire agli atleti e alle squadre italiane di partecipare alle Olimpiadi di Atene.

La circostanza rese necessaria, pertanto, la costituzione agli inizi del secolo scorso, anche per l'emersione di questioni prettamente economiche, delle prime associazioni di persone dell'ambito, organizzate in forma privata, e delle loro articolazioni federali<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>In merito R. FRASCAROLI, *Sport (dir. pubbl. e priv.)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, p. 519 ss.; più di recente e, tra gli altri, G.G. CARBONI, *L'ordinamento sportivo nel diritto comparato*, in *federalismi.it*, 2021, 12, p. 2. Sulle regolamentazioni nel tempo delle attività sportive, cfr. U. GUALAZZINI, *Premesse storiche al diritto sportivo*, Milano, 1965.

Conseguentemente, nel giugno del 1914 il Comitato olimpico nazionale italiano (Coni) acquisì una configurazione permanente<sup>2</sup> e gli si assegnò il compito anzidetto, oltre a quello di coordinare e vigilare i soggetti collettivi presso cui i *team* e gli sportivi avrebbero reso le loro attività e *performance*.

Nel corso del ventennio fascista, come è noto, le espressioni “autonome” delle associazioni in genere e, dunque, anche di quelle sportive, subirono significative limitazioni e le stesse, per lo più, si rivolsero a rappresentare aspetti ideologici e propagandistici del regime. Cosicché l’addestramento finalizzato all’arruolamento implicò di conseguire l’equilibrio psicofisico a ciò confacente, mentre la pratica sportiva assunse carattere “educativo”<sup>3</sup>. Si registrò, peraltro, l’apertura allo sport “di massa” incrementandone l’impiantistica per lo svolgimento.

Di seguito, tuttavia, la pratica sportiva fu intesa in un senso solo “competitivo”, quale strumento della “nazionalizzazione” e per far acquisire all’Italia prestigio a livello internazionale.

In sostanza, il valore *anche* “estetico” dello sport divenne funzionale a divulgare l’azione del partito unico<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Difatti, dapprima era stata ideata la Commissione italiana per i Giochi olimpici (1906), composta dai rappresentanti degli sport che intendevano parteciparvi. L’anno seguente fu poi sostituita dal Coni, un ente con personalità giuridica di diritto privato. Sulla genesi e sugli sviluppi del Comitato, cfr. I. MARANI TORO-A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977, p. 220 ss.; L. RIGO, *Storia della normativa del Coni dalle sue origini alla legge istitutiva del 1942*, in *Riv. dir. sport.*, 1986-1987, p. 565 ss.

<sup>3</sup> Nella “Carta dello Sport” del 30 dicembre 1928 si delineò la prima struttura organizzativa del settore, suddivisa nell’Opera nazionale balilla rivolta agli sport per la gioventù, nel Coni rivolto alle competizioni agonistiche, nell’Opera nazionale dopolavoro finalizzata a promuovere la costituzione e il coordinamento di tutte le associazioni culturali e sportive sorte *ante* regime, assumendo poi alla sua caduta, la denominazione di Ente nazionale assistenza lavoratori. Cfr. G. CORINTO, *L’associazionismo sportivo in Italia: educazione e pratica agonistica*, in *AGEI-Geotema*, 2018, p. 108.

<sup>4</sup> Cfr. A. LOMBARDO, *Il fascismo alle Olimpiadi*, in M. CANELLA-S. GIUNTINI (a cura di), *Sport e fascismo*, Milano, 2009, p. 52. Sul “valore” che lo sport assunse per il regime, altresì F. FABRIZIO, *Sport e fascismo. La politica sportiva del regime 1924-1936*, Rimini-Firenze, 1977; J.M. HOBBERMAN, *Politica e sport. Il corpo nelle ideologie politiche dell’800 e del ’900*, Bologna, 1988; S. PIVATO, *Comitato olimpico nazionale italiano*, in *Diz. fasc.*, I, Torino, 2002, p. 320; A. BACCI, *Lo sport nella propaganda fascista*, Ivrea, 2002; F. BONINI, *Le istituzioni sportive italiane. Storia e politica*, Torino, 2006; A. SIMONE, *Lo sport come ordinamento giuridico. Un profilo storico*, Torino, 2021, in specie p. 23 ss. Ricorda A. CAPPUCCIO, *La Rivista di diritto sportivo nella temperie cul-*

Con la l. n. 426 del 1942 il Coni divenne un ente pubblico non economico<sup>5</sup>, dotato di organi territoriali, provinciali e regionali, al fine di auto-governare lo sport<sup>6</sup>, oltre a essere costituito dalle federazioni e dalle associazioni e società sportive alle prime affiliate.

In particolare, l'art. 11 della legge dispose che agli effetti tributari era «parificato alle amministrazioni dello Stato», sebbene tale parificazione non «estesa alle imposte dirette».

Nel 1974, il d.P.R. n. 530<sup>7</sup>, con estremo ritardo, delineò il regolamento attuativo della l. n. 426 e all'apice delle pratiche fisiche, motorie e sportive fu concretamente posto l'organismo; alla sua base, invece, le società, le associazioni e le organizzazioni ulteriori, comunque mancanti dello scopo lucrativo, a cui dovevano affidarsi – allora come ora – tutte le realtà operanti nel settore<sup>8</sup> e con la funzione precipua di inquadrare, mediante il tesseramento all'organismo sportivo di riferimento, gli atleti nella categoria dei professionisti o dilettanti.

Le relazioni tra i diversi soggetti del sistema in disamina sorsero e si

---

*naturale dell'Italia repubblicana*, in *Riv. dir. sport.*, 2019, p. 18, che l'*escalation* della “fascistizzazione” dello sport trovò l'apice in riferimento al Coni che, sorto come associazione privata, man mano fu spogliato della sua autonomia, sino a quando la Carta statutaria del 1927 rimise al duce la nomina del suo presidente, oltre che dei presidenti delle singole federazioni.

<sup>5</sup>La natura pubblicistica del Coni poteva evincersi anche dall'attribuzione della vigilanza sullo stesso dell'autorità ministeriale, oltre che dalla generalità degli interessi perseguiti, dalla percezione di finanziamenti statali, dal peculiare regime fiscale e contabile riservatogli. Ciò trovò conferma nel 1975 con la l. n. 70 che lo identificò “ente pubblico necessario”, assimilato agli enti strumentali e ausiliari dello Stato. Sul punto N. CALZONE, *Il Coni ente pubblico nella legislazione vigente*, in *Riv. dir. sport.*, 1997, p. 439; M. SANINO, *Sport*, in *Enc. giur. Treccani*, XXX, Roma, 1993; G. NAPOLITANO, *Il riordino del Coni*, in AA.VV., *Profili evolutivi del diritto dello sport*, Napoli, 2001, p. 10 ss.; G. PEPE, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, in *La voce del diritto*, 2 febbraio 2017.

<sup>6</sup>Per una lettura della progressiva regolamentazione del settore, si rimanda a M. COLUCCI, *Lo sport e il diritto. Profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Napoli, 2004, *passim*; G. NAPOLITANO, *Sport*, in S. CASSESE-M. CATENACCI (a cura di), *Diz. dir. pubbl.*, VI, Milano, 2006, p. 5678 ss.; G. MANFREDI, *La giuridificazione dello sport*, in *Giur. it.*, 2016, 2, p. 485 ss.

<sup>7</sup>Modificato, nel 1986, dal d.P.R. n. 157, “Nuove norme di attuazione della legge 16 febbraio 1942, n. 426, recante la costituzione e l'ordinamento del Comitato olimpico nazionale italiano.

<sup>8</sup>Al riguardo A. LEPORE, *Fenomeno sportivo e autonomia privata nel diritto italiano ed europeo*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, n. 2-bis, 2015, p. 142.

fondano, quindi, su atti di adesione volontaria a programmi di attività presidiati da norme<sup>9</sup>.

È del 1981, invece, la l. n. 91 che riconobbe alle federazioni l'autonomia tecnica, organizzativa e gestionale per le rispettive pratiche (art. 14, comma 2); se ne definirono, inoltre, i regolamenti, contenenti pure le disposizioni per l'esercizio dello sport "controllato".

In tal modo, le stesse denotano una natura eterogenea: associazioni con personalità giuridica di diritto privato, prive di fini di lucro, regolate, salvo deroghe, dalle norme del cod. civ., nonostante svolgano anche funzioni pubbliche<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup>F. CARDARELLI, *Morfologia dell'ordinamento sportivo*, in G. TERRACCIANO-P. SANDULLI-C. ROMBOLÀ (a cura di), *Argomenti di diritto nazionale e internazionale di sport e giustizia sportiva*, Roma, 2022, p. 14.

<sup>10</sup>Ciò ha trovato conferma nell'art. 18, d.lgs. n. 242/1999. In tema G. MORBIDELLI, *Gli Enti dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 334, nonché in ID.-V. CERULLI IRELLI (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, 1994, p. 171 ss.; C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il CONI e la regolamentazione dello sport*, Milano, 2000, p. 5 ss. S. CASSESE, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del "parastato"*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, p. 117, ha precisato che la dimensione pubblicistica delle federazioni va intesa in senso "effettivo" solo rispetto alle finalità che perseguono, non per quanto concerne l'attività che eseguono. L'art 23 dello statuto del Coni gli ha attribuito il segnalato rilievo in quanto suoi "organi" e poiché dallo stesso ricevono finanziamenti. M. SANINO-F. VERDE, *Il diritto sportivo*, Padova, 2015, p. 196, hanno ricordato come, in base a un orientamento ormai "unanime", le federazioni denotino un duplice aspetto: hanno una natura pubblicistica riconducibile all'esercizio, in senso lato, di funzioni pubbliche proprie del Coni; hanno una natura privatistica collegata alle specifiche attività eseguite che, in quanto "autonome", sono "separate" dalle prime attività segnalate. La funzione pubblicistica ha ricevuto, peraltro, un riconoscimento aggiuntivo nel codice del processo amministrativo, laddove la lett. z) dell'art 133 devolve alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie aventi a oggetto gli atti delle federazioni e del Coni non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo, a meno che le stesse attengano ai rapporti patrimoniali società/associazioni e atleti. In giurisprudenza, *ex multis*, Cass. civ., SS.UU., nn. 2028/1968 e 4108/1983; Tar Lazio, Sez. III, nn. 882/1980, 878/1983, 4/1984. Più di recente, SS.UU., n. 136919/2012. Nella decisione n. 3092/1986, peraltro, le SS.UU. hanno statuito che l'agire delle federazioni in qualità di organi del Coni non ne esclude la suddetta natura privatistica. Quanto alla Corte dei conti nell'ord. n. 11/2020, in riferimento alla responsabilità erariale determinata dalla provenienza dal bilancio pubblico di fondi "a destinazione vincolata" erogati alle federazioni, è stata affrontata la *vexata questio* della qualificazione giuridica dei "tesseramenti", delle cui entrate ne beneficiano, e interpretando il regolamento Ue n. 549/2013 sul "Sistema europeo dei conti nazionali e regionali" (Sec 2017). Ciò, nella

La legge, in ogni caso, introdusse le disposizioni in materia di rapporti tra società sportive e professionisti, cosicché l'ordinamento sportivo emerse a livello di diritto statale<sup>11</sup>.

Nel 1996, ancora, la l. n. 586 prevede la possibilità per i sodalizi di perseguire scopi di profitto assumendo le vesti delle società di capitali e purché destinassero una quota parte dei loro utili, ossia in misura non inferiore al 10 per cento, all'addestramento e alla formazione sul piano tecnico-sportivo dei giovani atleti.

Il "decreto Melandri" del 1999<sup>12</sup> abrogò, invece, la legge del 1942 e in

---

specie, con riguardo all'inserimento di due federazioni nell'elenco delle amministrazioni pubbliche nel conto economico consolidato e in ragione del fatto che le istituzioni private, carenti di scopi lucrativi, quando controllate da pp.aa. vanno classificate al suo interno (Corte di giustizia, 11 settembre 2019, C-612/17 e C-613/18). Tale rilievo involge tutti i trasferimenti economici che le federazioni ricevono e, dunque, pure le quote associative, una volta accertato che trattasi di contributi obbligatori percepiti in relazione a un interesse pubblico economico o sociale di "natura pubblica". Da ciò, la Suprema Corte ha statuito che il parametro di riferimento della responsabilità erariale è dato dalla provenienza dei fondi erogati dal bilancio pubblico, oltre che dal dovere, posto su tutti coloro che li amministrano, di assicurarli ai fini a cui destinati. In senso conforme, Cass. civ., SS.UU., nn. 22513/2006, 23332/2009, 5019/2010, 3310/2014. Sul punto D. PECCERILLO, *Le federazioni sportive quali soggetti privati percettori di fondi statali a destinazione vincolata: i contributi del Coni e le entrate parafiscali da versamenti obbligatori*, in *Riv. Corte conti*, 2020, 1, p. 86 ss.

<sup>11</sup> In precedenza, difatti, la struttura organizzativa dello sport rispetto all'ordinamento centrale «si atteggiava come estranea alla sua normazione (primaria o secondaria che fosse), in quanto interna a un altro ordinamento che, sebbene riconosciuto, si reputava non rilevante sul piano degli interessi generali e, al tempo stesso, capace di auto-organizzarsi. Tale situazione rendeva necessaria l'ulteriore implicazione secondo la quale tutti i poteri che le federazioni esercitavano nei confronti delle società, siccome non previsti da norme aventi rilievo sul piano dell'ordinamento generale, potevano sortire effetti solo nell'ambito dell'ordinamento sportivo». Così S. LANDOLFI, *La legge n. 91 del 1981 e l'emersione dell'ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1982, p. 38.

<sup>12</sup> Il d.lgs. n. 242 fu emanato in ragione della "Bassanini" (l.d. n. 59/1997), con la quale l'Esecutivo era stato delegato al riordino degli enti pubblici trasformando in associazioni di diritto privato quelli che non necessitavano della personalità di diritto pubblico. Ciò attenne, tra l'altro, all'organizzazione sportiva e, in base al distinguo ivi individuato, le federazioni sono state tipizzate per avere la segnalata "duplice" natura con riferimento all'attività eseguita. Infatti, se esse operano quali organi del Coni, assumono una valenza privatistica e l'art. 23 dello Statuto fa riferimento, come accennato, alle attività riguardanti l'ammissione e l'affiliazione di società/atleti, oltre che al "controllo" delle manifestazioni sportive, alla fruizione di contributi pubblici, alla prevenzione/repressione del *doping*. Sul punto si specifica altresì che si ebbe un ampio

tervenne sulle federazioni a fini di riordino, disponendo – tra l’altro – che gli interventi del Coni andavano armonizzati con le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato olimpico internazionale (Cio), un fenomeno associativo che ha sede a Losanna e che si basa sull’art. 102, n. 8 della Costituzione federale svizzera<sup>13</sup>.

In particolare, il decreto sottopose l’organismo alla vigilanza del Ministero dei beni culturali e ne variò la configurazione in ente dotato di una personalità peculiare di diritto pubblico; i suoi organi, infatti, dovevano essere e sono composti dai rappresentanti dei maggiori enti privati sportivi e la sua attività ha un ruolo essenziale nell’organizzare il settore rivolgendosi, peraltro, a incrementarne lo sviluppo favorendo l’esercizio delle varie pratiche sia agonistiche sia di base e amatoriali.

Nella specie, lo statuto definisce il Coni «Confederazione delle federazioni sportive e delle discipline associate»<sup>14</sup> con funzioni di coordinamento, indirizzo e controllo<sup>15</sup> del movimento sportivo, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Cio, oltre che con i principi dell’ordinamento internazionale<sup>16</sup>.

---

diabito tra i fautori della tesi privatistica e pubblicistica che portò poi a un’interpretazione intermedia circa la natura “ibrida” o “mista” delle federazioni. In merito, oltre agli Autori prima indicati, si vedano R. CAPRIOLI, *L’autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, Napoli, 1977, p. 77 ss.; ID., *Le federazioni sportive nazionali fra diritto pubblico e diritto privato*, in *Dir. giur.*, 1989, p. 10 ss.; F. FRACCHIA, *Sport*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, Torino, 1999, p. 470 ss.

<sup>13</sup> Il Cio, un’organizzazione privata non governativa, è identificato dalla regola n. 1 della Carta olimpica quale «autorità suprema del movimento olimpico». Le sue risorse, in larga misura, conseguono dalla cessione dei diritti televisivi per i Giochi olimpici e dai proventi di sponsorizzazione. In tema, tra gli altri, V.R. POUND, *The International Olympic Marketing Programme*, in *Olympic Review*, 1991, p. 490 ss.; R. SAPIENZA, *Sullo status internazionale del Comitato Internazionale Olimpico*, in *Riv. dir. sport.*, 1997, 3, p. 411 ss.; G. COLASANTE, *L’organizzazione dello sport nel mondo e nella società moderna*, in *Enc. sport*, Roma, 2003, reperibile in *treccani.it*; M. VILLANO, *Comitato internazionale olimpico (C.I.O.)*, in *Disc. disc. pubbl.*, Agg. II, Torino, 2005, p. 153 ss. Quanto ai rapporti ordinamento sportivo mondiale/nazionale cfr., in particolare, L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010, *passim*; M. VELLANO, *Il CIO e il governo transnazionale dello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 2017, II, p. 243 ss.

<sup>14</sup> Come modificato dal Consiglio nazionale del Coni nella deliberazione n. 1549 del 4 maggio 2016 (art. 2, comma 4).

<sup>15</sup> D.lgs. n. 242/1999. Al riguardo G. NAPOLITANO, *L’adeguamento del regime giuridico del CONI e delle Federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 4, p. 355 ss.

<sup>16</sup> Tra gli organismi sportivi, oltre alle federazioni, si ricordano i gruppi sportivi mi-

Lo stesso, inoltre, «cura la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali», adotta – di intesa con la Commissione per la vigilanza e il controllo sul *doping* e per la tutela della salute nelle attività sportive – «le misure di prevenzione e repressione dell'uso di sostanze che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti nelle attività sportive», nonché promuove «la massima diffusione della pratica sportiva per i normodotati e i disabili», insieme al Comitato italiano paraolimpico (Cip), assumendo anche «le opportune iniziative contro ogni forma di discriminazione e violenza nello sport».

In seguito, il “decreto Urbani-Pescante” del 2004<sup>17</sup> modificò e integrò il decreto di riordino del Coni<sup>18</sup>; l'anno prima, invece, il d.lgs. n. 220, dedicato a regolamentare i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica, “codificò” l'autonomia del primo<sup>19</sup> circoscrivendola alle

---

litari e dei corpi dello Stato, le discipline sportive associate, gli enti di promozione sportiva, nonché le associazioni benemerite a cui possono affiliarsi le società e associazioni sportive.

<sup>17</sup> D.lgs. n. 15/2004. Al riguardo G. NAPOLITANO, *L'adeguamento del regime giuridico del CONI e delle Federazioni sportive*, in *Gior. dir. amm.*, 2004, 4, p. 335 ss.

<sup>18</sup> In tema G. NAPOLITANO, *Il riordino del Coni*, cit., p. 10 ss. Relativamente agli “effetti” del decreto del 2004 sugli enti sportivi, cfr. M. SIGNORINI, *Le organizzazioni sportive*, in M. COLUCCI (a cura di), *Lo sport e il diritto. Profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Napoli, 2004, p. 7 ss. Per una ricostruzione dei molti interventi di riforma sull'organizzazione e sul funzionamento del Coni, tra gli altri, C. FRANCHINI-S. CHERUBINI (a cura di), *La riforma del CONI. Aspetti giuridici e gestionali*, Milano, 2004.

<sup>19</sup> Nel decreto vi è il primo riferimento normativo all'autonomia detta, quale canone regolatore dei rapporti tra ordinamento sportivo interno e generale, riguardante anche la giustizia sportiva. Sul riparto tra questa e quella statale, che ha portato la dottrina a differenziare le controversie azionabili dinanzi ai giudici ordinari da quelle riservate agli organi sportivi, oltre che a classificarle in categorie attinenti a questioni tecniche, disciplinari, economiche e amministrative, recepite dalla giurisprudenza, si rimanda a L. GIACOMARDO, *Autonomia per le Federazioni ed una delega in bianco al C.O.N.I.*, in *Dir. giust.*, 2003, 31, p. 9 ss.; G. NAPOLITANO, *Il decreto è un rimedio, il male resta*, in *Il Riformista*, 20 agosto 2000; G. VIDIRI, *Organizzazione dell'attività agonistica, autonomia dell'ordinamento sportivo e d.l. n. 220 del 2003*, in *Giust. civ.*, II, 2003, p. 509 ss.; F. GHIGNONE, *Brevi note in materia di giustizia sportiva*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2006, 2, p. 693 ss.; G. MANFREDI, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle norme emanate dagli organismi sportivi [Nota a Cons. Stato, Sez. VI, 25/01/07, n. 268]*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 2, p. 615 ss.; P. SANDULLI, *I limiti della giurisdizione sportiva [nota a Tar Lazio, sez. III-ter, 19 marzo 2008 n. 2472]*, in *Foro amm.-Tar*,

fattispecie relative alle situazioni giuridiche soggettive allo stesso connesse ma rilevanti per l'ordinamento statale.

Osservando la disciplina più recente, i riferimenti essenziali al settore in osservazione sono rinvenibili nella l. n. 145/2018 istitutiva della s.p.a. Sport e Salute, nella l.d. n. 86/2019 indirizzata al riordino e alla semplificazione delle disposizioni in materia di ordinamento sportivo, nella l. n. 31/2020 sull'organizzazione e sullo svolgimento dei XXV Giochi olimpici e dei XIV Giochi paralimpici invernali "Milano-Cortina 2026".

La legge del 2018 ha riguardato, in particolare, il riassetto e la nuova denominazione della società Coni Servizi<sup>20</sup>, istituita nel 2002 con il d.l. n. 138, quanto ai finanziamenti allo sport, pur lasciando immutata la totale partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze, oltre a ridefinirne le competenze in ragione del cambiamento dei rapporti tra le figure soggettive pubbliche componenti il sistema.

La nuova s.p.a. svolge, «previa stipula del contratto di servizio», la funzione di ente strumentale del Coni ed è una struttura operativa dell'autorità governativa competente in materia con il compito di attuare le scelte di "politica pubblica" dell'ambito.

Relativamente all'accennato riparto di competenze tra le figure di vertice, una di diritto pubblico, una di diritto privato, il modello è dell'"esternalizzazione" affidando cioè, come premesso, alla società funzioni strumentali, mentre sul piano finanziario le è stato assegnato il 90 per cento del contributo pubblico prima erogato alla Coni Servizi<sup>21</sup>.

Non è variata, invece, la *mission* del *Comitato* rispetto all'attività da

---

2008, 7-8, p. 2088 ss.; A. GIACONIA, *Sport e ordinamenti giuridici*, Pisa, 2009, p. 144 ss.; A. CARIOLA, *I rapporti tra giurisdizione sportiva e statale: è possibile un ritorno al privato*, in *Foro amm.-CdS*, 2010, 10, p. 2257 ss. Più di recente E. MORLINO, *Autonomia dell'ordinamento sportivo e giudice amministrativo: profili critici di una ridefinizione di equilibri*, in *Riv. dir. sport.*, 2017, 2, p. 409 ss.

<sup>20</sup> Su di essa, in specie, C. FRANCHINI, *Il riordino del CONI*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, XI, p. 1209; G. NAPOLITANO, *L'adeguamento del regime giuridico del CONI e delle Federazioni sportive*, cit., p. 353.

<sup>21</sup> In merito A. CARDI, *L'"ordinamento" sportivo e la "disciplina" statale dell'organizzazione e dell'attività sportiva (a margine delle recenti innovazioni legislative)*, in *federalismi.it*, 2020, 30, p. 33. Il nuovo "modello" si accosta, invero, a quello presente nel Regno Unito ove il sistema sportivo si fonda su due soggetti giuridici: *UK Sport*, struttura operativa ed economica, finanziata dalla *National Lottery* e dal Ministero dello sport; *British Olympic Association* (BOA), istituita nel 1905 dalla Camera dei Comuni e preposta principalmente, alla selezione di atleti e squadre per la partecipazione ai Giochi olimpici.

svolgere per le Olimpiadi e rispetto al diffondere principi e valori armonici a quelli delineati dall'ordinamento sportivo internazionale.

Tuttavia, se si fa riferimento al contesto normativo vigente emerge, contraddittoriamente, che funzioni e competenze riservate all'organismo non coincidono più con l'effettiva attività istituzionale svolta, invero talmente ampia e omnicomprensiva da racchiudere tutte quelle collegate all'attività sportiva nazionale<sup>22</sup>.

Con riferimento, invece, al secondo intervento segnalato, considerazioni specifiche si compiono nei paragrafi 5 e 5.1. di questo capitolo, mentre per quanto concerne la l. n. 31 cit., in una lettura rivolta all'ordinamento sportivo in senso lato, si rappresenta che il suo art. 1 ha istituito, presso il Coni, il Consiglio olimpico congiunto "Milano-Cortina 2026" con funzioni di alta sorveglianza sull'attuazione del programma di realizzazione dei corrispondenti Giochi, oltre ad avere il compito di formulare indirizzi generali ai quali dovrà conformarsi la fondazione riferibile, senza scopo di lucro, costituita ai sensi dell'art. 14 cod. civ., per le attività di gestione e organizzazione degli stessi poiché "comitato organizzatore". Questa, seppur dotata di personalità giuridica di diritto privato, si contraddistingue per la composizione degli organi direttivi prevalentemente di provenienza pubblica.

## 2. *L'ordinamento sportivo tra autonomia e dipendenza dall'ordinamento statale*

L'elaborazione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo è l'esito di un'elaborazione dottrinale consistente, ancora essenziale per porlo nel presente.

Della stessa, pertanto e a grandi linee, se ne prova a fornire un'illustrazione evolutiva accennando al concetto di ordinamento giuridico e susseguente riconoscimento, al proprio interno, di più ordinamenti, al fine di segnalarne i rapporti con quello settoriale in osservazione, subalterno all'ordinamento statale e ai principi sovranazionali dai quali trae "valore" giuridico<sup>23</sup>: i rapporti fra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento dello Sta-

---

<sup>22</sup> M. SANINO-A. LA FACE, *Lo sport nella legge di bilancio 2019*, in *Riv. dir. sport.*, 2019, 1, p. 57.

<sup>23</sup> G. FARAGLIA, *L'ordinamento giuridico sportivo*, Bologna, 1988, p. 37.

to, in sostanza, si caratterizzano – per un verso – in ragione dell'autonomia di ciascuno – per un altro – in ragione di reciproche interferenze<sup>24</sup>.

La rappresentazione dell'ordinamento giuridico nella teoria generale del diritto quale entità organica è, in ogni caso, il risultato di approfondimenti compiuti da H. Kelsen, per il quale ogni precetto era da “inquadrate” in un sistema gerarchico a “validità misurabile” ove ciascuno andava riportato, più o meno direttamente, a una norma fondamentale per la produzione normativa atta a “sostenerlo”<sup>25</sup>.

Per la concezione monistica, in effetti, ogni disposizione rinviava a una superiore che la confermava e, attraverso una “costruzione per gradi”, si giungeva all'acme dell'ordinamento, alla norma primigenia, alla *Grundnorm*, nel senso di fondamento, *ipotesis*, per la riferibile coesione, sottintendendo che le altre, subalterne, avessero comunque un grado sufficiente di efficacia rendendo “effettivo” il potere che la stessa legittimava<sup>26</sup>.

La norma fondamentale, «suprema e presupposta come estremo fondamento di validità si converte al potere» e il caposaldo della sua legittimità è rappresentato dall'«efficacia»<sup>27</sup>, «il livello del diritto in movimento», ispirato a «valori», così determinando «l'erosione parziale o totale, lenta o improvvisa, di norme o blocchi di norme stabilite», in ragione di esigenze e ideali nuovi per «il mutare delle valutazioni individuali, di gruppo, di tutta la società circa il giusto e l'ingiusto»<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, relazione al convegno “I rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo”, Firenze, 2 dicembre 2011, in *Dir. amm.*, 2012, 1-2, p. 3 ss.

<sup>25</sup> H. KELSEN, *Reine Rechtslehre*, Wien, 1960, traduzione italiana *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, con un saggio introduttivo di M.G. Losano, Torino, 1966. Per i molti commenti all'interpretazione cfr., in specie, O. ROSSELLI, *L'attività giurisdizionale nella teoria di Kelsen*, in *Riv. dir. civ.*, 1991, 2, p. 153 ss.; N. IRTI, *Autonomia privata e forma di stato (intorno al pensiero di Hans Kelsen)*, *ivi*, 1994, 1, p. 15 ss.

<sup>26</sup> «Il fondamento della validità di una norma non può essere che la validità di un'altra norma». Così H. KELSEN, *Reine Rechtslehre*, cit., nella traduzione italiana curata da R. Treves, Torino, 1953, p. 217.

<sup>27</sup> H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, cit., p. 59.

<sup>28</sup> N. BOBBIO, *Sul principio di legittimità*, in *Studi per una teoria generale del diritto*, Torino, 1970, p. 92. Quanto al sintagma “giuspositivismo”, l'Autore lo ha esaminato in *Aspetti del positivismo giuridico*, in *Giusnaturalismo e giuspositivismo*, Bari, 2011, p. 104 ss., intendendolo quale: a) modo di avvicinarsi allo studio del diritto (positivismo giuridico come *approach* al diritto); b) una determinata teoria o concezione del diritto (positivismo giuridico come teoria); c) una determinata ideologia della giustizia (positivismo giuridico come ideologia). In questo senso V. VELLUZZI, *Introduzione*, in V.

Per la visione autonoma, specifica, pur sempre settoriale, dell'ordinamento giuridico sportivo, il primo riferimento è, invece, rinvenibile nelle teorizzazioni della dottrina liberale di S. Romano orientate dall'istituzionalismo e dai presupposti costitutivi del diritto.

La "normazione" non è bastevole, di per sé, a rappresentare il concetto "ordinamento giuridico", occorrendo un'istituzione "concreta" composta da un corpo sociale, articolato in un'organizzazione gerarchica che si indirizza a perseguire fini comuni<sup>29</sup>, oltre che dotata di un "sistema" idoneo a disciplinarne il funzionamento<sup>30</sup>.

Ogni istituzione, giacché contraddistinta da una struttura e un'organizzazione "propria", è un ordinamento giuridico, le cui norme raffigurano una componente delle sue possibili, molteplici, espressioni.

Da qui, le note formule *ubi ius ibi societas* e *ubi societas ibi ius*<sup>31</sup>.

VELLUZZI-A. SCHIAVELLO (a cura di), *Percorsi del positivismo giuridico*. Hart, Kelsen, Ross, Scarpelli, Torino, 2022, p. 4.

<sup>29</sup> Si tratta dell'"autonomia privata collettiva" definita da G. SANTORO PASSARELLI, *Autonomia collettiva*, in *Enc. dir.*, Milano, 1959, p. 369. Gli interessi perseguiti dalla singola istituzione sono superiori, difatti, a quelli individuali, oltre che distinti e subordinati a quelli della società nel suo insieme.

<sup>30</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1918, p. 18 ss. L'Autore altresì affermò: «Ogni ordinamento giuridico è un'Istituzione e viceversa» e, dunque, «Ogni Istituzione è un ordinamento giuridico». Ancora, la teoria del diritto, «primariamente col Kelsen», si è definitivamente rivolta «verso lo studio dell'ordinamento giuridico nel suo complesso, considerando come concetto fondamentale per una costruzione teorica del campo del diritto, non più il concetto di norma ma quello di ordinamento, inteso come sistema di norme [...]. L'impresa di Kelsen consiste nel non abbandonare il punto di vista normativo nel passaggio dallo studio delle singole norme allo studio dell'ordinamento, ma anzi nel condurlo sino alle estreme conseguenze, cercando l'elemento caratteristico del diritto nel modo con cui le norme cui abitualmente diamo il nome di norme giuridiche si dispongono e compongono il sistema». Nondimeno, «l'essenza del diritto non andrà più ricercata, in base alla prospettiva kelseniana, in questa o quella caratteristica delle norme, ma nella caratteristica di quell'insieme di norme che formano l'ordinamento giuridico». Per i necessari approfondimenti sulla teoria istituzionalistica, tra ampia dottrina, cfr. M. FUCHS, *La "Genossenschaftstheorie" di Otto von Gierke come fonte primaria della teoria generale del diritto di Santi Romano*, in *Mat. stor. cult. giur.*, 1979, 1, p. 65 ss.; F. MODUGNO, *Istituzione*, in *Enc. dir.*, Milano, 1973, p. 872 ss.; L. ARATA, "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano, in *Riv. Corte conti*, 1998, I, p. 253 ss.; C. PINELLI, *La costituzione di Santi Romano e i primi maestri dell'età repubblicana*, in *Riv. AIC*, 2012, 2, p. 1 ss.

<sup>31</sup> «La società è l'insieme dei soggetti, quale unità concreta e distinta dagli individui che la costituiscono, intesa nel duplice senso che ciò che non supera la sfera individua-

Il diritto o l'istituzione, concetti analoghi, «prima di essere norma, organizzazione, struttura, posizione della stessa società in cui si svolge e che costituisce come unità, è un ente per sé stante»<sup>32</sup> e non vi è alcun criterio idoneo a legittimare la superiorità di un ordinamento rispetto agli altri.

Principia in tal modo il “pluralismo giuridico”.

Il diritto va identificato, come accennato, in un'organizzazione concreta in cui ogni istituzione ha un rilievo giuridico e inizia a rappresentarsi il convincimento della presenza di soggettività istituzionali plurime, purché provviste di strutture organizzative “proprie”.

W. Cesarini Sforza, in seguito, riprendendo alcuni approfondimenti elaborati da M. Hauriou<sup>33</sup> – criticamente interpretati da S. Romano<sup>34</sup> – fa

le non è diritto e che non c'è società senza che si manifesti in essa il fenomeno giuridico». Così S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 28. Successivamente, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, lo studioso insisté «sull'*ubi jus, ibi societas*, privilegiando il termine “struttura” al termine “istituzione”: il diritto è inteso come forza organizzativa della società ed è, pertanto, nelle forme concrete della vita giuridica che possiamo riconoscere le articolazioni della società». Così V. FROSINI, *La struttura del diritto*, Milano, 1962, p. 75.

<sup>32</sup>S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 27. Sulla coesistenza di più ordinamenti giuridici cfr., in particolare, G.P. CAMMAROTA, *Il concetto di diritto e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Catania, 1926, *passim*; L. PICCARDI, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e il concetto di rinvio*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, 1940, p. 249 ss.; A. GUELI, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e condizioni della loro consistenza*, Milano, 1949, p. 138 ss.; M.S. GIANNINI, *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in AA.VV., *Atti del Congresso internazionale di sociologia*, Roma, 30 agosto-3 settembre 1950, Roma, 1951, ripubblicato in *Scritti* (1949-1954), vol. III, Milano, 2003, p. 405 ss.; E. ALLORIO, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'accertamento giudiziale*, in *Riv. dir. civ.*, 1955, p. 247 ss.; G. CAPOGRASSI, *Note sulla molteplicità degli ordinamenti giuridici*, ora in *Opere*, IV, Milano, 1959, p. 181 ss.; F. CANFORA, *Gli ordinamenti giuridici (pluralità e rapporti)*, in *Temi Romana*, 1977, I, p. 449 ss.; F. SATTA, *Introduzione ad un corso di diritto amministrativo*, Padova, 1978, p. 167 ss.; S. CASSESE, *Istituzione: un concetto ormai inutile*, in *Pol. dir.*, 1979, X, p. 59 ss.; A. TARANTINI, *Sovranità e pluralità di ordinamenti*, in *Studium*, 1990, p. 897 ss.

<sup>33</sup>Tradotti da W. Cesarini Sforza e presenti in *Teoria dell'istituzione e della fondazione (Saggio di vitalismo sociale)*, la cui versione originale era all'interno di un lavoro collettaneo intitolato *La cité moderne et les transformations du droit*, Paris, 1925. L'Autore, in particolare, stabilì le relazioni tra «diritto e società, norma e vita, idea e azione, in una forma che, anziché opporre l'una all'altra, puntò sulla loro reciproca implicazione», considerando «spunti di provenienza diversa – giuridica, sociologica, biologica – e conferendo all'Istituzione una dimensione vitalistica che la sottrasse sia al positivismo che al normativismo». Così R. ESPOSITO, *Pensiero istituyente. Tre para-*

assumere al fenomeno sportivo una natura ordinamentale, identificandolo quale “diritto dei privati”<sup>35</sup>.

La sua giuridicità, tuttavia, non è un “effetto” della posizione sottoposta che riveste nella gerarchia delle fonti del diritto statale in quanto le sue norme ne sono “parallele”, fermo restando che l’ordinamento sportivo, così come ogni altro settoriale<sup>36</sup>, è carente di sovranità e, quindi, deve “ri-

---

*digmi di ontologia politica*, Torino, 2020, p. 173. Le considerazioni di M. Hauriou furono riprese da J. LOUP, *Les sports et le droit*, Paris, 1930, p. 31 ss., secondo cui: «La personne juridique complète est constituée par trois éléments: 1. L’idée de l’œuvre sociale à réaliser; 2. Une volonté d’aspiration qui est la volonté commune des membres du groupe; 3. Une volonté de puissance ou de réalisation qui est la volonté de l’organisme gouvernemental. Ces trois éléments se retrouvent dans les sociétés sportives».

<sup>34</sup>S. Romano, infatti, contestò l’impostazione dualistica del normativismo, pur riconoscendo al giurista francese di avere introdotto «il concetto di istituzione ampiamente inteso» in ambito giuridico, affrancandolo da quello di «personalità giuridica». Tuttavia, Egli lo aveva modellato solo su un tipo di istituzione, ossia «lo Stato moderno non ampiamente inteso», non esprimeva soddisfacentemente «l’essenza» per la mancata identificazione dell’ordinamento giuridico con l’Istituzione e intendendolo come un suo “prodotto”. Cfr. S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, cit., p. 32. Sulla dottrina normativistica si vedano F. MODUGNO, *Normativismo*, in *Enc. dir.*, XXVIII, Milano, 1978, p. 543 ss.; S. CASTIGLIONE, *Normativismo*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., Torino, 1998, p. 167 ss.; G. BONGIOVANNI, *Reine rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato. H. Kelsen e la costituzione austriaca del 1920*, Milano, 1998; V. FROSINI, *Saggi su Kelsen e Capograssi – Due interpretazioni del diritto*, Milano, 1998, p. 45 ss.

<sup>35</sup>Cfr. W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1929, p. 43 ss., nonché *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, Roma, 1933. Cfr. altresì dell’Autore *Ordinamenti giuridici (Pluralità di)*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, XII, 1965, p. 1 ss. Sull’evoluzione del concetto, ovvero sulla riconducibilità del diritto sportivo anche al diritto pubblico per la rilevanza economico-sociale acquisita e in quanto “diritto vivente” rivelando, in larga parte, il progressivo spostamento sotto la sua egida, cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Per continuare a ragionare su ordinamento del calcio e stato di diritto*, in *Amministr@tivamente*, 2022, 3, p. 2.

<sup>36</sup>P. PERLINGERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema della legalità delle fonti*, Napoli, 1991, p. 131, ha affermato che tra gli ordinamenti giuridici esprimono interessi settoriali e collettivi sussiste un rapporto “asimmetrico”: i primi hanno una giuridica ragion d’essere solo se riconosciuti dai secondi. La materia sportiva è inserita gerarchicamente nel sistema delle fonti ed è soggetta al potere di conformazione del diritto statale che gli conferisce carattere di giuridicità. Da ciò, l’Autore in *Riflessioni conclusive*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Atti del 3° Convegno nazionale S.I.S.Di.C. 27.28-29 marzo 2008, Napoli, 2009, p. 715, ha precisato: «un conto è parlare di ordinamenti giuridici in relazione a soggetti dotati di sovranità propria, come nel caso del diritto canonico, altro è parlare di ordi-

spondergli” essendo l’unico che può produrre norme di fonte primaria.

L’ordinamento dello Stato, in sostanza, riconosce a quello sportivo un “adeguato” livello autonomo quanto a normazione, organizzazione e per il componimento delle controversie “interne”, oltre a possedere elementi “propri” rispetto agli altri ordinamenti settoriali in ragione della subordinazione peculiare<sup>37</sup> a fonti sia originarie sia extra-nazionali<sup>38</sup>.

---

namenti giuridici in presenza di autolimitazione della sovranità dello Stato *ex artt.* 11 e 117 Cost., come nel caso del diritto comunitario, inteso come ordinamento autonomo, altro ancora, è discorrere di pluralità di ordinamenti quale risultato di esercizio di poteri di autonomia riconducibili, di volta in volta, all’iniziativa economica privata, alla libertà associativa o, per dirla in termini generali, a manifestazioni di autonomia individuale e collettiva, quali fonte di autoregolamentazione». In merito anche L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell’ordinamento giuridico*, Napoli, 2021, p. 132 ss. e, prima, *Sport e diritto: dalla teoria della pluralità degli ordinamenti al principio di specificità dell’ordinamento sportivo*, in R. PERCHIUNNO-G. TATARANO (a cura di), *Studi in memoria di G. Panza*, Napoli, 2010, p. 239. Per una lettura della specificità in questione in riferimento al livello europeo, cfr. J. ZYBERSTEIN, *La specificità dello sport nell’Unione europea*, in *Riv. dir. ec. sport*, 2008, 1, p. 59 ss.

<sup>37</sup> Ha osservato F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, p. 372, che l’esistenza di un sistema di norme tecnico-disciplinari è la dimostrazione più evidente dell’effettiva “consistenza” dell’ordinamento sportivo e ciò, rispetto al diritto statale, non può precludere la presenza di ogni genere di diritto in tale contesto associativo. Tanto meno ciò può condurre a sostenerne la prevalenza sull’ordinamento statale in ragione della sua specialità, in realtà capace di sviluppare una propria forza solo tra le norme di un ordinamento a esso equiparabile. Per queste ultime considerazioni P. MIRTO, *Il sistema normativo dell’organizzazione dello sport nell’ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, III-IV, p. 9.

<sup>38</sup> A tali approdi di caratterizzazione del fenomeno si è pervenuti progressivamente, tenendo conto, ad esempio, del sistema dei giochi rispetto al quale, però, non poteva configurarsi alcuna interferenza o collisione tra l’ordinamento giuridico statale e quello tecnico-sportivo, poiché eterogenei e collocati su piani distinti. Così C. FURNO, *Note critiche di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Riv. trim. it. dir. proc. civ.*, IV, 1952, p. 638. L’Autore, in effetti, negò che quello sportivo fosse un “ordinamento giuridico”, in quanto «ogni sistema di regole tecniche, valevole per ogni singolo fenomeno, può essere qualificato come l’ordinamento specifico di quel fenomeno. Ma, appunto, ordinamento giuridico potrà essere soltanto un sistema specifico di regole tecniche del diritto; mentre gli altri ordinamenti di tutti i possibili fenomeni sociali diversi dal diritto saranno ordinamenti *non giuridici*, sistemi di norme tecniche diverse dalle giuridiche». Per F. CARNELUTTI, *Figura giuridica dell’arbitro sportivo*, in *Riv. dir. proc.*, I, 1953, p. 16, il diritto “fa presa” su tutto ciò che sta su un piano ad esso inferiore, ma la comparabilità tra sport e diritto poteva delinearsi solo se e in quanto se i competitori, rispetto al primo, devono concordarne le regole tecniche che, qualora non rispettate, ne precludono lo svolgimento. Per

M.S. Giannini<sup>39</sup>, in disaccordo con le concezioni giuspositivistiche e statalistiche, rese poi una lettura del fenomeno a livello ordinamentale ancora ritenuta la più persuasiva.

Il giurista sostenne, infatti, l'autonomia e l'indipendenza dal *Centro* di ogni formazione sociale e per quanto riguardava gli organismi sportivi il fatto di caratterizzarsi per la contestuale presenza di ogni elemento atto a definire un ordinamento giuridico: plurisoggettività<sup>40</sup>; organizzazione; normazione<sup>41</sup>. Ciò pur trattandosi di un ordinamento "derivato" dall'ordinamento nazionale, oltre a essere subordinato a quello mondiale del settore.

---

una disamina del processo dell'intervento statale nel regolamentare i rapporti sportivi cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007, *passim*.

<sup>39</sup>M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, I, p. 10. L'Autore riprese le considerazioni nei lavori *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 219 ss.; *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, *ivi*, 1996, p. 671 ss.; *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, *Riv. dir. sport.*, 1949, 1-2, p. 10 ss., ribadendo che l'ordinamento sportivo non era un ordinamento territoriale sovrano, poiché carente di effettività "piena" nelle diverse realtà in cui si disarticolava. Inoltre, in *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, cit., p. 239, Egli segnalò che l'attività sportiva appariva «divisa in tre parti»; una "zona" «è retta da norme dei diritti statali, ed esclusivamente da esse, un'altra, solo ed esclusivamente da norme degli ordinamenti sportivi e, infine, una zona intermedia, ove le disposizioni «sono in contatto e in alcuni punti si sovrappongono, in altri si escludono a vicenda, in altri configgono».

<sup>40</sup>Ossia rappresentata da persone fisiche e giuridiche, quali gli atleti, i tecnici, gli ufficiali di gara e le associazioni e società sportive, le federazioni, le discipline sportive associate, gli enti di promozione sportiva, tutti rientranti nell'ambito dell'organizzazione facente riferimento al Coni. L'insieme dei soggetti che partecipano alla composita realtà dello sport è, perciò, sottoposto a svariate norme che li regolamentano, rispettando anche le regole della disciplina di riferimento, quali norme "di condotta" aventi una connotazione giuridica. La loro inosservanza, difatti, implica l'intervento di sanzioni disciplinari rapportate alle violazioni commesse.

<sup>41</sup>Hanno concordato con la visione, tra gli altri, A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, p. 29 ss.; R. PEREZ, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in A.A.V.V., *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988, I, p. 524 ss.; M. SANINO, *Sport*, in E. PICOZZA (a cura di), *Diz. pubbl. econ.*, Bologna, 1998, p. 800 ss.; B. MARCHETTI, *Lo sport*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, p. 926 ss.; ID., *Ordinamento sportivo*, in G. CORSO-V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, II, Milano, 2006, p. 479 ss.; L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 116 ss.; G. NAPOLITANO, *Sport*, cit., p. 5678 ss.

Gli elementi soggettivi tipizzanti fanno sì che esso rientri nella categoria degli “ordinamenti giuridici diffusi” elaborata da S. Romano: non occorre alcun atto formale per aderirvi, bastando solo la volontà di coloro che intendano appartenervi, oltre che caratterizzati dal perseguire un “fine” la cui cura è affidata anche ai partecipanti, in tal modo determinandosi un “continuo inscindibile” tra questi e la componente organizzativa<sup>42</sup>.

Nel dibattito dottrinale successivo, il momento di questa visione è stato ravvisato nel passaggio da una concezione prettamente ludica dell’attività motoria a una organizzata<sup>43</sup>; ancora, è stata sottolineata la particolarità, l’effettività e l’internazionalità dell’ordinamento in esame<sup>44</sup>.

In definitiva, si è di fronte a un sistema “polimforme”, nel quale più norme e strutture si intrecciano tra loro e si intersecano con disposizioni interne ed esterne in un articolato complesso involgente ogni campo del diritto<sup>45</sup>.

Un ordinamento eterogeneo di fonti, pluridisciplinare, avente una dimensione ultra-nazionale<sup>46</sup>, sezionale<sup>47</sup>, privo di caratteri territoriali.

«Uno dei più significativi ordinamenti autonomi che vengono a contatto con quello statale»<sup>48</sup>.

<sup>42</sup> A. CARDI, *L’ordinamento sportivo e la disciplina statale dell’organizzazione dell’attività sportiva (a margine delle recenti innovazioni legislative)*, cit., p. 28.

<sup>43</sup> I. MARANI TORO-A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, cit., p. 17.

<sup>44</sup> Cfr. A. MASSERA, *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 1, p. 114. Nello stesso senso P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, cit.

<sup>45</sup> E. GIZZI, *Regioni e Sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1988, p. 35.

<sup>46</sup> M.F. SERRA, *Ordinamento sportivo e autonomia regionale*, in *Riv. giur. online IS-SirFA-CNR*, 2020, 3, p. 2.

<sup>47</sup> Le SS.UU di Cassazione nella decisione n. 625/1978 hanno ritenuto l’ordinamento giuridico sportivo “originario”, dotato di potestà amministrativa e normativa, nonché caratterizzato da un’organizzazione plurisoggettiva per perseguire un interesse “generale”.

<sup>48</sup> Corte cost., n. 49/2011. In merito, tra gli altri, E. GIZZI, *Regioni e Sport*, cit.; M.F. SERRA, *Considerazioni sul global legal pluralism*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2018, 1, p. 1 ss. La dottrina amministrativista ha segnalato, peraltro, come il termine “autonomia” possa assumere nell’ordinamento più accezioni, tra cui quella di sovranità in senso funzionale, nel senso di ordinamento derivato o negoziale se riferito a gruppi sociali organizzati. In tutti i casi, la scelta del “tipo” di autonomia rapportata all’ordinamento sportivo va ascritta a una dimensione di politica legislativa nazionale. In questo senso G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Dei limiti all’autonomia dell’ordinamento sportivo. Riflessioni intorno a calcio e diritto*, in *Dir. pubbl.*, 2007,

Nella specie, l'art. 1 della l. n. 280/2003<sup>49</sup> recita: «La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato olimpico internazionale. 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». Da qui, la riferibile natura derivata<sup>50</sup>: l'ordinamento giuridico centrale può riconoscere solo «i settori normativi integrati da uno o più sistemi nell'insieme ordinamentale unitario e superiore»<sup>51</sup>, conseguendone la subordinazione allo Stato che gli attribuisce «un carattere di giuridicità»<sup>52</sup>.

Va detto, inoltre, che il canone, comunque temperato, dell'autonomia, si rinviene altresì nei “Principi di giustizia sportiva” approvati dal Coni<sup>53</sup>.

In particolare, il primo di essi, rubricato “Scopi della giustizia sportiva”, al punto 1 specifica che gli statuti e i regolamenti federali devono assicurare «il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico sportivo, cui lo Stato riconosce autonomia, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale e salvi i casi di effettiva rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive con l'ordinamento sportivo».

Riprendendo la l. n. 280 cit., l'art. 1 contempla al comma 2 una riserva di giurisdizione alle corti sportive per le controversie che abbiano a ogget-

2, p. 33 ss. Al riguardo anche L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, *ivi*, p. 1 ss.

<sup>49</sup>Di conversione del d.l. n. 220/2003 recante “Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva”.

<sup>50</sup>Differentemente dall'ordinamento sportivo a livello mondiale che è originario ma non ha né sovranità né effettività di poteri in ambito internazionale e, piuttosto, da inserire tra le istituzioni e organizzazioni dotate di personalità giuridica extra-nazionale.

<sup>51</sup>L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 132.

<sup>52</sup>R. FRASCAROLI, *Sport*, cit., p. 514. Sul punto si vedano altresì G. VERDE, *Sul difficile rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, cit., p. 679 ss.; G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, 2012, 3, p. 304 ss.; G. MAN-F. ORSO, *Lo sport alla ricerca di un giudice. Considerazioni tra i rapporti tra ordinamento generale e ordinamento sportivo a partire dal d.l. 5 ottobre 2018*, in *Oss. fonti*, 2019, 1, p. 1 ss.

<sup>53</sup>Consiglio nazionale, deliberazione 26 ottobre 2018, n. 1616.

to l'osservanza e l'applicazione di norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento di che trattasi e delle articolazioni ascrivibili, al fine di garantire il "corretto" svolgimento delle attività sportive, mentre l'art. 2, lett. *b*), attiene ai "comportamenti" rilevanti a fini disciplinari e, dunque, rispetto al comminare sanzioni ai tesserati.

Le decisioni rese in tali ambiti non sono sottoposte, perciò, al sindacato del giudice ordinario<sup>54</sup>.

L'art. 3 prevede, a sua volta, la "pregiudiziale sportiva", da rispettare per tutte le materie rispetto alle quali sorgano posizioni soggettive rilevanti per l'ordinamento generale e che ha, quale complemento, il "vincolo dei motivi"<sup>55</sup>. Pertanto, i motivi di censura in sede giurisdizionale amministra-

---

<sup>54</sup> Cfr. TAR-Lazio, Sez. III *ter*, *ex multis*, nn. 4332/2004, 2244/2005, 4666/2006, 1664/2007. Sugli interventi della giurisprudenza europea relativamente all'impugnabilità innanzi ai giudici statali di provvedimenti disciplinari aventi, diversamente, una rilevanza economica si rinvia, tra le altre, a Corte di giustizia, 18 luglio 2006, causa C-519/004. Per un commento I. DEL GIUDICE, *La Corte di Giustizia delle Comunità europee si pronuncia sulla possibile rilevanza esterna delle norme sportive (in margine alla sentenza della Corte di Giustizia, 18 luglio 2006, causa C-519/04 P)*, in *giustamm.it*, 2006.

<sup>55</sup> Di recente TAR Lazio, n. 15820/2022. Sul sistema di giustizia sportiva e sui suoi rapporti con la giustizia ordinaria, tra i numerosi interventi dottrinali, si rinvia ad A. BONOMI, *Giustizia sportiva e giustizia statale. Qualche riflessione sulla legittimità costituzionale della legge 17 ottobre 2013, n. 280*, in *Riv. dir. cost.*, 2004, p. 171 ss.; E. LUBBRANO, *La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge n. 280/2003*, in ID.-P. MORO-A. DE SILVESTRI-E. CROSETTI BERNARDI (a cura di), *La giustizia sportiva: analisi critica della legge n. 280/2003*, Forlì, 2004; G. ARIETTA, *Prime considerazioni sulla l. 280 del 2003*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2006, p. 5 ss.; P. SANDULLI, *Giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Dir. sport*, 2008, 3, p. 429 ss., nonché *Osservazioni sui limiti della giustizia sportiva rispetto alla giurisdizione statale*, cit.; A. STALTERI, *Il Consiglio di Stato e la pregiudiziale sportiva*, in *Resp. civ. prev.*, 2013, 5, p. 1584 ss.; M.R. SPASIANO, *Sezione seconda: La giustizia sportiva*, in G.F. COCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*. Torino, 2014, p. 559 ss.; G. MORBIDELLI, *Giustizia disciplinare sportiva ed effettività della tutela*, in *Rass. dir. ec. sport.*, 2014, 2-3, p. 271 ss.; A.E. BASILICO, *La riforma della giustizia sportiva*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 6, p. 647 ss.; F. CARDARELLI, *Il nuovo sistema della giustizia sportiva*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2015; L. FERRARA-F. ORSO, *Il codice di giustizia del Coni tra omogeneizzazione procedurale e autonomia federale*, in *Riv. dir. sport.*, 2015, 1, p. 1 ss.; M. SANINO, *Giustizia sportiva*, Padova, 2016; S. PAPA, *Il processo sportivo dopo il codice CONI*, Torino, 2017. Per osservazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 49/2011, intervenuta su una questione incidentale di legittimità costituzionale rispetto all'art. 2, comma 1, lett. *b*), l. n. 280 cit. in ragione della lamentata violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost., si vedano F.G. COCA, *I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discre-*

tiva sono ammissibili solo quando risultino esauriti i gradi di giustizia sportiva e con preclusione di “nuovi”.

Gli organi di giustizia sportiva intervengono sulle controversie relative ai provvedimenti di ammissione/esclusione dalle competizioni professionistiche o, comunque, incidenti sulla riferibile partecipazione.

Ciò, tuttavia, è attenuato da quanto il comma 3 dispone: «È fatta salva la possibilità che lo statuto e i regolamenti del Coni e [...] delle federazioni sportive [...] prevedano organi di giustizia [...] che [...] decidano anche nel merito e unico grado [...] entro il termine perentorio di trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato». Dopodiché, «con lo spirare» del trentesimo giorno, il ricorso «si ha per respinto [...] e i soggetti interessati possono proporre, nei successivi trenta giorni, ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio»<sup>56</sup>.

### *3. La Costituzione: un riferimento immediato all'ordinamento sportivo e molti riferimenti mediati allo sport*

Lo sport, ampiamente inteso, nel testo *ante* riforma della parte seconda del Titolo V della Costituzione non era presente<sup>57</sup>, bensì tutelato “di rifles-

---

*zionalità del legislatore*, in *Corr. giur.*, 2011, 11, p. 1549 ss.; G. SANTAGADA *Le sanzioni disciplinari sportive: se non sono annullabili non sono “atti amministrativi”, ma “fatti storici” non arbitrabili e la domanda risarcitoria si propone davanti al giudice ordinario*, in *Giust. civ.*, 2012, 11, p. 252 ss.; M.R. SPASIANO, *La sentenza n. 49/2011 della Corte costituzionale: un'analisi critica e un tentativo di “riconduzione a sistema”*, in *Riv. dir. sport.*, 2012, 2, p. 249 ss.

<sup>56</sup> Sul punto F. ORSO, *Lo sport alla ricerca di un giudice. Considerazioni tra i rapporti tra ordinamento generale e ordinamento sportivo a partire dal d.l. 5 ottobre 2018*, in *Oss. fonti*, 2019, 1, p. 24 ss.

<sup>57</sup> Tra gli interventi da segnalare, espressi nel corso dei lavori della Costituente, si menziona quello reso il 19 aprile 1947 dal deputato G. Pajetta nel corso della discussione sull'art. 31 Cost. con riferimento alla tutela della salute dei giovani, segnalando la valenza dello sport «come garanzia di una gioventù sana che cresca forte nel nostro Paese. Non si tratta più di fare dello sport una preparazione per la guerra, o che la gente ragioni con i muscoli e con i piedi invece che con la testa; ma si tratta di prevenire le malattie che fanno strage nel nostro Paese». Il deputato E. Lami Starnuti propose, a sua volta, nel corso delle discussioni della II Sottocommissione sulle autonomie regionali, tra le competenze da devolvere alle stesse, di inserire alla *lett. x)* dell'originario art. 117 Cost. «lo sport e l'educazione fisica». In merito P. SANDULLI,

so”<sup>58</sup> da altri principi nella stessa espressi e, seguendo le intenzioni dei Costituenti – almeno secondo una visione dottrinale – per segnalare il distacco dalla concezione ideologica e propagandista assunta nel corso dell’ideologia fascista<sup>59</sup>.

Per un altro orientamento, invece, la mancanza in questione va ricondotta alla circostanza che, pur se lo sport aveva avuto un “certo” rilievo sociale, mai gli era stato attribuito un carattere di “necessarietà” tipizzante, diversamente, altre attività<sup>60</sup>.

---

*Sport e Costituzione*, in *Riv. dir. sport.*, 2018, p. 16 (nota 3). Si vedano anche G. VALORI, *Il diritto nello sport*, Torino, 2005, p. 100; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L’evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, cit., p. 52; M. MANCINI, *Il riparto di competenze relative allo “sport” dopo la riforma del Titolo V tra continuità e innovazione*, in *Le Regioni*, 2010, 5, p. 1052; L. LEO, *Sport e Costituzione: un legame da rivedere*, in *Camm. dir.*, 2021, 2, p. 1 ss.

<sup>58</sup> A. BONOMI, *L’ordinamento sportivo e la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2005, 2, p. 363 ss.

<sup>59</sup> U. FRACCHIA, *Sport*, cit. In merito anche G. VALORI, *Il diritto nello Sport*, cit., p. 88.

<sup>60</sup> G. BONADONNA, *Aspetti costituzionali dell’ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1965, p. 196. Va ricordato, comunque, che sia lo statuto del Friuli-Venezia Giulia sia quello del Trentino-Alto Adige prevedevano competenze in materia molto prima della riforma del 2001. La prima regione all’art. 4, comma 14, l. cost. n. 1/1963 riferito alle istituzioni culturali, ricreative e sportive, l’altra modificando nel 1972 le funzioni attribuite alle province di Trento e Bolzano (art. 12, comma 11, l. cost. n. 5/1948), ossia indicando una competenza concorrente quanto alle attività motorie-ricreative e relativi impianti/attrezzature. Ancora, la Sicilia nella l.r. n. 49/1970, istitutiva dell’assessorato al turismo e allo spettacolo, prevedeva che lo stesso aveva il compito di potenziare iniziative e attività sportive, in specie atte a “richiamare turisti”. Inoltre, la l.r. n. 48 dello stesso anno, nell’individuare gli stanziamenti per la costruzione, l’ammodernamento e l’ampliamento degli impianti sportivi, stabilì che l’intervento regionale era da attuare seguendo i “piani” predisposti dal Coni. Più diffusamente, lo sport dilettantistico ha ricevuto richiami negli statuti delle regioni ordinarie, quale obiettivo da perseguire in senso di promozione sociale e in quanto forma di esplicazione dell’individuo. Nel 1977, peraltro, il d.lgs. n. 616 delineò un modello di ripartizione delle competenze sportive e riconobbe un “ruolo” a regioni ed enti locali, trattandosi di funzioni comprese nella materia “turismo e industria alberghiera”. Il rinnovato modo di organizzare le attività territoriali intendeva anche rimediare al “fallimento” di quel metodo legislativo di impostarne il finanziamento, in modo da ripartire i fondi sul meccanismo della domanda e appagando la sola esigenza «di essere comunque presenti nel settore sportivo». In questo senso S. LIPPARINI, *Sport e tempo libero*, in S. CASSESE (a cura di), *Annuario delle autonomie locali*, Roma, 1987, p. 474. Si veda anche M.P. CHITI, *Commento art. 56 D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616*, in A. BAR-

A ogni modo, il comma 3 dell'art. 117 Cost. novellato enuclea un chiaro riferimento all'ordinamento sportivo indicandolo tra le materie a competenza legislativa ripartita Stato/regioni<sup>61</sup> nelle diverse tipologie in cui le pratiche si esplicano, andando oltre i concetti "fenomeno sportivo" e "attività sportiva" che caratterizzano, in particolare, gli interventi degli enti territoriali riguardanti l'impiantistica e le attrezzature sportive di base oppure rivolti a promuovere il settore.

Per quanto concerne il rilievo, comunque mediato, dello sport in ulteriori disposizioni costituzionali, un primo riferimento è rinvenibile all'art. 2 Cost. con il suo principio personalista, strettamente collegato a quello pluralista, laddove prevede: «La Repubblica riconosce i diritti inviolabili dell'uomo come singolo e nelle formazioni sociali in cui svolge la sua personalità», oltre a richiedere, in osservanza del principio solidarista, «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»<sup>62</sup>.

---

BERA-F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978, p. 355 ss. Va ricordata poi la sentenza della Corte costituzionale n. 517/1987, commentata da A. D'ATENA, in *Giur. cost.*, 1987, 1, p. 3351 ss., ove statui che dall'art. 56, d.lgs. n. 616 cit. discendeva l'attribuzione alle regioni della competenza sugli impianti e sulle attrezzature per organizzare le attività motorie non agonistiche. In tema Camera dei deputati, Servizio Studi-Cultura, *Lo sport nell'ordinamento italiano, fra Costituzione e legislazione*, agg. 3 aprile 3023.

<sup>61</sup>Relativamente ai conflitti Stato/regioni in ambito sportivo ne va segnalata la non particolare intensità rispetto al formante del Giudice delle leggi in altri. Laddove è intervenuto, infatti, è stato rispetto alla sua "trasversalità" e al suo "dinamismo", nonché all'incidenza della sua regolamentazione rapportata all'ordinamento statale e alle politiche pubbliche. Cfr. S. MANGIAMELI, *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in ID. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del titolo V*, Milano, 2014, p. 41 ss. Quale esempio si può richiamare una decisione del 2003, la n. 241, in tema di credito sportivo, ove le aspettative regionali non furono accolte sulla lamentata lesione di competenze rispetto alla composizione del consiglio di amministrazione dell'istituto. La sua rinnovazione, invece, spettava «allo Stato e per esso al Ministro per i beni e le attività culturali di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica». Su quest'aspetto F. DI LASCIO, *L'ordinamento sportivo nelle recenti leggi regionali*, in *Giornale dir. amm.*, 2007, 7, p. 702 ss. Nondimeno, limiti alle competenze regionali li pone e li ha posti l'Europa che, ex art. 165 TFUE promuove la "dimensione europea dello sport" da riconnette alla tutela della concorrenza e alla circolazione dei lavoratori, come si avrà modo di osservare nel capitolo II.

<sup>62</sup>Con riguardo all'"eccedenza assiologica" del canone personalista rispetto agli al-

La disposizione rappresenta, invero, una “norma di chiusura a fattispecie aperta” rispetto a ogni istanza di libertà fondata sui detti diritti<sup>63</sup>, tra i quali senz’altro vi è l’esercizio di ogni attività sportiva, garantendo peraltro “pieno sviluppo” alla persona, tutelato dall’art. 3, comma 2, Cost.<sup>64</sup>.

Le pratiche sportive possono essere eseguite, del resto, attraverso apposite “organizzazioni”, alle quali l’art. 18 Cost. assicura libertà associativa; riferimenti altresì sono desumibili da una lettura degli artt. 5 Cost., espressione del principio autonomistico, e 13 Cost. rispetto alla libertà personale.

Un aspetto peculiare del diritto allo sport, in accezione vasta, potrebbe attenersi alla valorizzazione e alla conservazione del suo patrimonio storico-artistico *ex art.* 9 Cost.; del resto, la gran parte degli impianti sportivi sono di proprietà pubblica e rientrano nel regime di tutela del codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>65</sup>.

L’art. 31 Cost., inoltre, al comma 2 indica che la Repubblica «protegge [...] l’infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo»; conseguentemente, anche le pratiche sportive implicano l’adozione di misure “a sostegno” di bambini e giovani.

Ancora, l’art. 32 Cost. al comma 2 dispone: «La Repubblica tutela la salute come diritto fondamentale dell’uomo e interesse collettivo», ciò involgendo i benefici che conseguono dall’esercizio delle pratiche motorie<sup>66</sup>.

tri principi fondamentali, diffusamente espressi nella trama costituzionale, cfr. A. RUGGIERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *federalismi.it*, 2013, 17, p. 3.

<sup>63</sup> A.G. PARISI, *Sport, diritti e responsabilità: un confronto con l’esperienza francese*, in *comparazionediritto.civile.it*, 2010, p. 2.

<sup>64</sup> M. SANINO, *Giustizia sportiva*, cit., p. 38. Sulla funzionalizzazione delle associazioni allo sviluppo della personalità dei partecipanti, cfr. C. MORTATI, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, Torino, 1959, p. 78.

<sup>65</sup> D.lgs. n. 42/2004, in attuazione dell’art. 10, l.d. n. 176/2002 per il riassetto e a codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d’autore.

<sup>66</sup> T.E. FROSINI, *La dimensione costituzionale dello sport*, in *federalismi.it*, 2022, 6, p. 3. Invero e, da tempo, il collegamento era stato individuato da G. VIDIRI, *La disciplina del lavoro sportivo autonomo e subordinato*, in *Giur. civ.*, I, 1993, p. 209. Sulla tutela del diritto allo sport, a prescindere dal carattere professionale, dilettantistico oppure amatoriale della competizione, cfr. A. LEPORE, *Responsabilità civile e tutela della persona-atleta*, Napoli, 2009, p. 244. Con riferimento alle politiche sanitarie, invece, un esempio recente vi è nelle “Linee di indirizzo sull’attività fisica. Revisione delle raccomandazioni per le differenti fasce d’età e situazioni fisiologiche e nuove raccomandazioni per specifiche patologie”, redatto il 3 novembre 2021 dal tavolo di lavoro per la promozione dell’attività fisica e la tutela della salute nelle attività sportive, adottato con accordo Stato-

Quanto al valore educativo che lo sport enuclea, nel senso di doverne favorire lo svolgimento insieme alla formazione scolastica, l'art. 33 Cost. prevede il diritto all'istruzione in cui può essere collocato<sup>67</sup>.

Lo sport, per di più, può essere un'attività economica privata salvaguardata dall'art. 41 Cost.<sup>68</sup>, il cui comma 2 individua il "limite" nell'utilità sociale rapportandola alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, quali aspetti determinati per il settore rappresentati dal legame con le molteplici finalità verso cui si indirizza.

L'attività sportiva, del resto, può essere *business* e, pertanto, il comma 1 della disposizione ne prevede un'ulteriore espressione proteggendola "indirettamente".

Altri rimandi sono rinvenibili nelle disposizioni regolanti il lavoro e la sua tutela, ossia negli artt. 4 e 35-38 Cost.<sup>69</sup>.

---

regioni. Da ultimo, il PNRR nel *cluster* "Istruzione e Ricerca", Missione 4, Investimento 1.3., ha previsto 300 milioni di euro per potenziare le attività sportive e ricreative realizzando infrastrutture (scuole, palestre) o mettendole in sicurezza.

<sup>67</sup> T.E. FROSINI, *L'ordinamento sportivo nell'ordinamento costituzionale*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico. Atti del 3° Convegno nazionale SISDC*, Napoli, 2009, p. 235 ss. In collegamento con il precetto, tra le molte norme, l'art. 1, comma 269, lett. a)-e), l. n. 107/2015, dispone che nelle istituzioni scolastiche va assicurato «il diritto all'esercizio della pratica sportiva, quale insopprimibile forma di svolgimento della personalità del minore», nonché incentivato «l'avviamento all'esercizio della pratica sportiva delle persone disabili mediante ausili per lo sport». La "legge di bilancio 2022" (art. 1, comma 329 ss.) ha introdotto, peraltro, l'insegnamento obbligatorio dell'educazione motoria nella scuola primaria (classi IV e V), da impartire a opera di docenti con titolo di studio "idoneo", sì da promuovere comportamenti e stili di vita funzionali «a una crescita armoniosa, alla salute, al benessere psico-fisico e al pieno sviluppo della persona», riconoscendo all'educazione motoria l'espressione di un diritto personale, nonché di strumento atto a favorire l'apprendimento.

<sup>68</sup> Si deve a M.S. Giannini l'aver colto «i risvolti di natura economica legati al fenomeno sportivo, vedendo quale norma di riferimento del sistema l'art. 41 Cost. ovvero l'articolo relativo all'iniziativa economica, alla sua libertà e al suo collegamento con l'utilità sociale e la dignità umana. Naturalmente, non dobbiamo tralasciare l'importanza del terzo comma dello stesso articolo che attribuisce alla legge il compito di "determinare i programmi e i controlli opportuni" perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata». Così P.A. CAPOTOSTI, *Rapporti tra ordinamento giuridico generale e impresa sportiva*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Napoli, 2009, p. 697.

<sup>69</sup> Al riguardo C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Riv. dir. lav.*, 1954, I, p. 149. In argomento, anche e tra gli altri, L. MICCO, *Lavoro e utilità sociale nella Costituzione*, Torino, 1966, p. 25.

### 3.1. L'art. 53 Cost.: la leva fiscale in funzione promozionale delle attività sportive non finalizzate al lucro

Tra gli ulteriori richiami mediati, uno essenziale è desumibile dall'art. 53 Cost. per il quale a pari capacità contributive devono corrispondere eguali prelievi e le differenze di tassazione essere giustificate da differenti capacità contributive<sup>70</sup>, laddove la previsione di norme fiscali a carattere agevolato per l'attività sportiva, latamente intesa, potrebbe tendenzialmente comprimere il principio di uguaglianza costituzionale tra i diversi operatori dell'ambito<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> R. SCHIAVOLIN, *Il collegamento soggettivo*, in F. MOSCHETTI (a cura di), *La capacità contributiva*, Padova, 1993, p. 85 ss. Sul tema, senza alcuna pretesa di esaustività, L.V. BERLIRI, *La giusta imposta. Appunti per un sistema giuridico della pubblica contribuzione. Lineamenti di una riforma organica della finanza ordinaria*, Roma, 1945, p. 56 ss.; I. MANZONI, *Il principio della capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 1965; F. GAFFURI, *L'attitudine alla contribuzione*, Milano, 1969; A. FEDELE, *Corrispettivi di pubblici servizi, prestazioni imposte, tributi*, in *Riv. dir. fin.*, 1974, 2, p. 27 ss.; ID., *La funzione fiscale e la capacità contributiva nella Costituzione italiana*, in C. BERLIRI-L. PERONE (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 1 ss.; E. DE MITA, *Capacità contributiva*, in *Dig. disc. priv., Sez. comm.*, II, Torino, 1987, p. 454 ss.; ID., *Fisco e Costituzione*, Milano, 1984; L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, 1996; F. MOSCHETTI, *Capacità contributiva*, in *Enc. giur. Treccani*, V, Roma, 1988; F. BATISTONI FERRARA, *Capacità contributiva*, in *Enc. dir.*, Agg. III, Milano, 1999; ID., *Sub art. 53*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1994; G. MARONGIU, *I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria. Profili storici e giuridici*, Torino, 1991; P. BORIA, *Capacità contributiva*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 1005 ss.; ID., *I principi costituzionali dell'ordinamento fiscale*, in A. FANTOZZI (a cura di), *Diritto tributario*, Torino, 2013, p. 120 ss.; A. GIOVANNINI, *Principi costituzionali e nozione di costo nelle imposte sui redditi*, in *Rass. trib.*, 2011, 3, p. 609 ss.; ID., *Capacità contributiva e imposizione patrimoniale: discriminazione qualitativa e limite quantitativo*, in *Rass. trib.*, 2012, 5, p. 1131 ss.; F. GALLO, *L'uguaglianza tributaria*, Napoli, 2012. Per una visione rinnovata della capacità contributiva in ragione dell'emergere di nuove forme di ricchezza, cfr. A. GIOVANNINI, *Legalità ed equità: per un nuovo sistema impositivo*, in *Dir. prat. trib.*, 2017, 6, p. 235 ss., nonché *Quale capacità contributiva?*, in *Dir. prat. trib.*, 2020, 3, p. 826 ss., *I limiti dimensionali della capacità contributiva*, in V. MASTROIACOVO-G. MELIS (a cura di), *Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio*, Torino, 2022, p. 39 ss., *Homo homini lupus: dovere contributivo e solidarietà*, in *Dir. prat. trib.*, 2022, 6, p. 2004 ss.; L. ANTONINI, *Introduzione*, in V. MASTROIACOVO-G. MELIS (a cura di), *ult. op. cit.*, p. 1 ss.; F. GALLO, *La funzione del tributo al tempo delle grandi disuguaglianze*, *ibidem*, p. 101 ss.; A. FEDELE, *Nuove ricchezze ed elementi essenziali della capacità contributiva nella dimensione postmoderna*, in *Riv. dir. trib.*, 2023, 1, p. 17 ss.

<sup>71</sup> A. CARINCI, *Il regime fiscale delle associazioni e società sportive dilettantistiche*, in

Da qui, le previsioni tributarie a favore dei sodalizi dello sport *no profit* o solo *for profit* vanno contemperate con il principio di parità di trattamento<sup>72</sup> per facilitare lo sviluppo dell'uguaglianza sostanziale, oltre che con il canone solidaristico, redistribuendo il carico pubblico quanto ai "valori" a cui gli stessi danno rilievo.

Il principio ha dunque e, anche, «una faccia più propriamente sociale»<sup>73</sup>.

La tassazione, pertanto, come accade in altre circostanze, è preordinata verso finalità incentivanti, extra-fiscali<sup>74</sup> e diretta verso una dimensione,

C. ALVISI (a cura di), *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, Milano, 2006, p. 94.

<sup>72</sup> Sul canone P. BORJA, *Il bilanciamento di interesse fiscale e capacità contributiva nell'apprezzamento della Corte costituzionale*, in L. PERRONE-C. BERLIRI (a cura di), cit., 1996, p. 64 ss.; F. RASI, *Diritto tributario e principi fondamentali: il difficile bilanciamento tra dovere di concorrere alle spese pubbliche e altri diritti costituzionalmente garantiti. Analisi di alcuni casi giurisprudenziali*, in *Annali*, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi del Molise, Napoli, 2017, p. 93 ss.

<sup>73</sup> A. GIOVANNINI, *Capacità contributiva (art. 53 Cost.)*, in *Enc. Treccani diritto online*, 2013. Sulla riconducibilità del dovere tributario ai doveri inderogabili di solidarietà, «anche in forza della funzione redistributiva [...] e del nesso funzionale con l'art. 3, secondo comma, Cost.», sempreché il sistema tributario resti «saldamente ancorato al complesso dei principi e dei relativi bilanciamenti che la Costituzione prevede e consente, tra cui [...] il rispetto della capacità contributiva», si veda Corte cost., n. 288/2019. In un senso, per lo più conforme, la decisione n. 120/2021. In dottrina, da tempo e in particolare, G.A. MICHELI, *Profili critici in tema di potestà di imposizione*, in *Riv. dir. sc. fin.*, 1964, 1, p. 3 ss., ripubblicato in *Opere minori di diritto tributario*, II, Milano, 1982, p. 30 ss.

<sup>74</sup> Sulla funzione extra-fiscale del sistema tributario, anche in questo caso riportando solo parte dei molti interventi della dottrina: O. RANELLETTI, *Diritto finanziario*, Milano, 1928, p. 6 ss.; M. PUGLIESE, *La finanza e i suoi compiti extra-fiscali negli stati moderni*, Padova, 1932, p. 77; B. GRIZIOTTI, *I principi delle entrate extrafiscali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1951, I, p. 23 ss.; ID., *Studi di scienza delle finanze e diritto finanziario*, 1956, II, p. 174 ss.; G. LICCARDO, *Il concetto di imposizione tributaria*, Napoli, 1967, p. 54 ss.; A. AMATUCCI, *Qualità della vita, interessi diffusi e capacità contributiva*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1975, I, p. 352 ss.; ID., *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Napoli, 2007, p. 76 ss.; N. D'AMATI, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Milano, 1977, p. 13 ss.; F. FICHERA, *Le agevolazioni fiscali*, Padova, 1992 (in specie p. 148 ss.); ID., *Fiscalità ed extrafiscalità nella Costituzione. Una revisione dei lavori preparatori*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1997, 4, p. 448 ss.; F. GALLO, *Etica e giustizia nella «nuova» riforma tributaria*, in *Pol. dir.*, 2003, 4, p. 509 ss. Sulla fiscalità di "sostegno" largamente intesa e sui principi generali in materia cfr., sempre senza alcuna pretesa di completezza, A. BERLIRI, *Principi di diritto tributario*, vol. II, tomo I,