

[8184/36] ORGANIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ AGONISTICA,
AUTONOMIA DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO E D.L. N. 220 DEL 2003

SOMMARIO: 1. L'organizzazione dell'attività sportiva: il CONI. — 2. Le federazioni sportive nazionali. — 3. Autonomia delle federazioni e rapporti tra ordinamento sportivo e legislazione statale. — 4. Ordinamento sportivo e sua autonomia. — 5. Le società e le associazioni sportive.

1. *L'organizzazione dell'attività sportiva: il CONI.* — Si è detto che le organizzazioni sportive — esponenziali delle comunità di quanti si dedicano all'attività agonistica nell'articolazione delle diverse discipline e dei diversi tipi di prestazione (gli atleti, gli allenatori ecc.) — sono ordinate su tre livelli: le associazioni sportive (che nell'ambito del « professionismo » assumono la forma della società per azioni: art. 10 l. 23 marzo 1981 n. 91), del tutto riconducibili nell'ambito privatistico; le Federazioni sportive nazionali, organizzazioni di secondo grado nelle quali sono raggruppate le prime secondo la disciplina sportiva professata (Federazione italiana sport invernali — FIS; Federazione italiana nuoto — FIN; ecc.); ed, infine, il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), che rappresenta la più alta autorità organizzativa sportiva (1).

L'esigenza di un'ordinata esposizione induce a partire dall'esame della natura di quest'ultimo ente, che come è stato efficacemente detto in passato e come risulta implicitamente confermato da ultimo dall'art. 1, comma 1, d.l. 19 agosto 2003 n. 220 (in *G.U.* 20 agosto 2003 n. 192), ha tra gli altri compiti quello, dapprima, di regolamentare le relazioni sportive nazionali al fine di renderle estranee « ai poteri politici di ogni singola nazione » (2) e, di poi, di operare il collegamento fra l'ordinamento sportivo nazionale e quello internazionale facente capo al Cio (Comitato olimpico internazionale) (3).

In una puntuale ricostruzione storica, riguardante la disciplina legale degli organismi tradizionalmente deputati all'organizzazione dell'attività sportiva, si è ricordato infatti che il CONI venne costituito nel 1914 con carattere permanente e con funzioni di controllo e coordinamento di tutta l'attività sportiva italiana (e con compiti di promozione e tutela dell'ideale olimpico), e fu strutturato sulla base del suo primo statuto, approvato nel 1921, come ente di natura privata, e precisamente come « associazione di fatto », anche se aperta, seppure con voto solo consultivo, a personalità politiche e del mondo della stampa sportiva (4).

(1) Per un'articolazione dell'organizzazione sportiva nei termini indicati, cfr.: CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino 1999, 371.

(2) Cfr., al riguardo, GIACOMARDO, *Autonomia per le federazioni ed una delega in bianco al CONI*, in *Diritto e giustizia*, 2003, n. 31, 9, che richiama l'opinione di ONESTI, storico presidente del CONI, espressa in *Comitato nazionale olimpico (CONI)*, in *Nss. D.I.*, III, Torino 1967, 600 ss.

(3) Cfr. più in generale sui rapporti tra Stato e sport: GIACOMARDO, *loc. cit.*

(4) Cfr., al riguardo, *amplius*: ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva (Il CONI e la regolamentazione dello sport)*, Milano 2000, 1 ss.; RIGO, *Storia della normativa del CONI dalle sue origini alla legge istitutiva del 1942*, in *Riv. dir. sport.*, 1986, 565 ss., e 1987, 219 ss.

In relazione a tale iniziale assetto è stato puntualmente osservato che, ai suoi esordi, la necessità del CONI di non isolarsi dalla classe politica era legata al desiderio di ottenere dal Governo sia il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato sia importanti aiuti finanziari (5).

Dopo l'auspicato approdo nel 1934 alla personalità giuridica di diritto privato (6), il CONI è stato successivamente con l. 16 febbraio 1942 n. 426 costituito in ente pubblico.

Così, nella vigenza della citata legge, la dottrina pubblicistica ha definito il CONI « organismo non economico con personalità giuridica di diritto pubblico », ed « ente pubblico necessario » accomunato a quelli strumentali e ausiliari dalla l. 20 marzo 1975 n. 70, sul parastato, e classificato di « alto rilievo » dall'art. 1 d.P.C. 12 settembre 1975 » (7); e la stessa dottrina lo ha, poi, ricompreso anche tra gli enti cosiddetti funzionali, in quanto titolare di funzioni pubbliche non afferenti ad interessi di gruppi territoriali (8), ascrivendolo, infine, tra quelli di servizio in ragione della natura dei suoi fini istituzionali, e tra gli enti associativi e federativi in ragione, invece, della sua struttura (9).

Sul versante della sua articolazione, il CONI presentava poi — sempre nella vigenza della l. n. 426, cit. — una organizzazione centrale, costituita dal Consiglio nazionale, dalla giunta esecutiva (comprensiva anche dei membri del CIO ex art. 7, comma 2, d.P.R. 28 marzo 1986 n. 157), dal presidente, dal segretario generale, dal collegio dei revisori dei conti nonché dalle singole federazioni nazionali, e una organizzazione periferica composta, invece, dai delegati regionali, dai comitati provinciali e dai fiduciari locali (art. 2 d.P.R. n. 157, cit.); ed assumeva tra i suoi specifici fini: l'organizzazione e il potenziamento dello sport nazionale ed internazionale; il perfezionamento atletico della popolazione; la conservazione, il controllo e l'incremento del patrimonio sportivo nazionale nonché la tutela e la sorveglianza su tutte le organizzazioni dedite allo sport (cfr. al riguardo art. 2 e 3 l. n. 426 cit.) (10).

Nell'intento, infine, di strutturare su profili pubblicistici il CONI si erano ad esso riconosciuti oltre che poteri autarchici (capacità e potestà di autorganizzarsi e di emanare atti amministrativi, equiparati sul piano della disciplina giuridica agli atti amministrativi dello Stato), anche un'ampia autotutela (possibilità di utilizzazione di atti e provvedimenti diretti al perseguimento dei fini istituzionali, con capacità di intervenire anche sugli effetti prodotti dagli atti o provvedimenti dello stesso ente), una estesa capacità autorganizzativa (potere di articolarsi al proprio interno secondo strutture funzionali rispetto alle proprie esigenze e finalità), ed infine una estesa autonomia (potere di emanare, nell'ambito delle proprie competenze e per

(5) Cfr., in tali sensi, RIGO, *op. cit.*, in *Riv. dir. sport.*, 1987, 569.

(6) Con d.m. 26 febbraio 1934 era stata riconosciuta al CONI anche la « capacità di acquistare e amministrare beni, ricevere lasciti e donazioni, stare in giudizio, compiere in generale tutti gli atti giuridici necessari per il conseguimento dei propri fini ».

(7) Cfr. in tali sensi: DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli 1999, 200; FRATTAROLO, *L'ordinamento giuridico nella giurisprudenza*, Milano 1995, 2; ONESTI, *loc. cit.*

(8) Così GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano 1985, 161.

(9) Per tale opinione, ROSSI G., *Enti pubblici associativi*, Napoli 1979, 57; FRASCAROLI, *Sport (diritto pubblico e privato)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano 1990, 516 ss. Per l'affermazione della riconducibilità del Comitato olimpico nella categoria degli « enti pubblici costituiti da persone giuridiche private », v., da ultimo, NAPOLITANO, *La nuova disciplina dell'organizzazione sportiva italiana: prime considerazioni sul d. lgs. 23 luglio 1999 n. 242, di « riordino » del Coni*, in *Riv. dir. sport.*, 1999, 626.

(10) Sulle competenze assegnate dalla l. n. 426 del 1942 al CONI, v. *amplius*: ALVISI, *op. cit.*, 4 ss.; DI NELLA, *op. cit.*, 200 ss.

il perseguimento dei propri scopi, disposizioni normative dotate di efficacia nei confronti dei terzi) (11).

La necessità di adeguare le strutture dell'organizzazione sportiva all'enorme diffusione della pratica agonistica e al crescere e, talvolta, all'irrompere nel contesto socio-economico del Paese di nuove discipline, in precedenza pressoché sconosciute, ha dopo circa sessant'anni portato al riordino del Comitato olimpico italiano, attraverso il d. lgs. 23 luglio 1999 n. 242 (emanato a seguito della delega — di cui agli art. 11 e 14 l. 15 marzo 1997 n. 59 — al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), al fine, appunto, di adeguare la struttura dell'ente alla realtà del momento e alle nuove esigenze dello sport (12).

La nuova normativa — in linea con quanto è dato evincere nella relazione al testo dello schema di decreto legislativo — si caratterizza per molti elementi innovativi, ed in particolare per la partecipazione di tutte le componenti del mondo dello sport all'attività di regolamentazione della pratica agonistica sia a livello dilettantistico che professionistico (cfr. art. 4, 6, 9 e 16); per l'adeguamento ai principi di democrazia interna nella composizione e formazione della volontà degli organismi sportivi, e per il rigoroso rispetto del principio di parità tra tutti i partecipanti alla pratica sportiva (cfr. art. 16); per un diverso rapporto tra CONI e Federazioni sportive, incentrato sulla dichiarata natura privatistica di queste ultime (cfr. art. 15 e 16); per una netta distinzione tra funzioni di indirizzo e di controllo (attribuite al Consiglio nazionale, cfr. art. 4 e 5; e alla giunta nazionale, cfr. art. 6 e 7), compiti di rappresentanza (devoluti al presidente, cfr. art. 9) ed, infine, di gestione amministrativa (assegnate al segretario generale, cfr. art. 12) (13).

Tuttavia, accanto a tali tratti di innovazione, valutabili in termini positivi, la normativa in esame presenta innegabili « zone d'ombra » laddove — a riprova di una innata vocazione alla burocratizzazione e di una visione sovente propensa ad identificare meccanicamente la democrazia in una ipertrofia degli organismi rappresentativi ed in mera enunciazione delle finalità da perseguire — introduce il Comitato nazionale sport per tutti, cui viene attribuito il compito di perseguire la massima diffusione della pratica sportiva nonché di partecipare « ad iniziative di promozione e propaganda a livello nazionale cooperando con i soggetti competenti in materia, con particolare riguardo alle istituzioni scolastiche ed universitarie » (cfr. art. 10).

Senza volere condividere il giudizio estremo, pur avanzato da più parti, sulla completa superfluità dell'organismo in esame, è innegabile però che la marcata e dettagliata indicazione delle sue competenze e dei suoi poteri determina un concreto pericolo di sovrapposizione degli stessi alle attribuzioni legislativamente riconosciute alle regioni in materia di « promozione di attività sportive e ricreative » nonché di « realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature di intesa, per le attività di interesse dei giovani in età scolare, con gli organi scolastici » (cfr. al riguardo art. 56 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e successivamente art. 157, comma 1, d. lgs. 31 marzo 1998 n. 118, attuativo della l. n. 59, cit.). Il che ha portato ad

(11) In questi sensi v. *Diritto sportivo*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto civile e commerciale* diretta da BIGIAVI, Torino 1999, 3 ss.

(12) Cfr. in argomento, *amplius*, ALVISI, *op. cit.*, 18, che sottolinea come con il d. lgs. n. 242 del 1999 si sia inteso realizzare il primo atto di una complessiva riforma da attuarsi con l'emanazione di una legge-quadro sullo sport, attesa l'inadeguatezza dello strumento della delega legislativa.

(13) Per una completa analisi degli aspetti innovativi della normativa sul riordino del CONI, v.: ALVISI, *op. cit.*, 18 ss.; NAPOLITANO, *op. cit.*, 625 ss.

affermare che la previsione del Comitato nazionale per lo sport ha mantenuto « alle competenze di coordinamento del CONI una vocazione totalizzante, estendendolo ad ogni aspetto dell'attività sportiva » e, conseguentemente, ha indotto a dubitare della possibilità da parte dell'organo in esame di assolvere ai compiti assegnatigli, stante la ferma opposizione che la sua introduzione ha incontrato (14).

Un completo giudizio sulla regolamentazione legale del CONI, rimasta sostanzialmente inalterata dopo l'emanazione del d.l. n. 220, cit., finirà per essere condizionata dalla sua concreta attuazione, spettando alla realtà fattuale dimostrare il tasso di impermeabilità di detta regolamentazione a fronte di possibili tentativi di limitazione dell'autonomia ed indipendenza dell'ordinamento sportivo, che in verità sono state sostanzialmente salvaguardate sotto la vigenza della l. n. 426, cit.

E mostra di volere perpetuare questa ottica garantistica il d.l. n. 220, cit., laddove enuncia che la « Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo » (art. 1, comma 1) e laddove, proprio in applicazione di detto principio, riserva alla competenza esclusiva dell'ordinamento sportivo la disciplina di una serie di materie, determinate specificamente, seppure con carattere da ritenersi non tassativo in ragione della non classificabilità in maniera esaustiva dei numerosi poteri tradizionalmente devoluti agli organismi sportivi.

Nonostante il declamato intento legislativo di rispetto dell'autonomia dello sport, il pericolo di lesioni a tale autonomia è sempre attuale in un'epoca in cui alcuni sport di largo seguito possono fungere da catalizzatori di consenso politico, sicché in siffatto contesto assumono un particolare rilievo le modalità attraverso le quali verrà esercitato dal Ministero per i beni e le attività culturali la vigilanza di cui agli art. 1 e 13 d. lgs. n. 242, cit.

Se in giurisprudenza — come è stato osservato — si è negato che l'attività di vigilanza possa intervenire a modificare le manifestazioni di autonomia statutaria degli enti pubblici vigilati (15), nella dottrina si è però messo in luce, su un piano più generale, come nell'organizzazione pubblica il contenuto della vigilanza non si esaurisca nel mero controllo ma si eserciti anche attraverso attività di amministrazione attiva, estrinsecandosi nell'adozione di una serie di atti, quali l'approvazione dei bilanci e delle delibere particolarmente importanti dell'ente vigilato, nella nomina di commissari straordinari, nello scioglimento degli organi dell'ente, nell'esercizio di poteri volti ad ottenere informazioni, nella prefissione di indirizzi (16).

Tutto ciò evidenzia come risulti concreto il pericolo che la vigilanza del Ministero nel settore in esame si traduca in una compromissione della indipendenza degli organismi sportivi, ad esempio attraverso l'apporto di modifiche in senso sostanziale — in sede di approvazione ex art. 2, comma 2, d. lgs. n. 242, cit. — delle stesse norme statutarie proposte dal CONI (17).

Sotto il versante della individuazione della sua natura, va poi evidenziato come il carattere pubblico del CONI, già riconosciuto a livello dottrinario, viene ora espressamente enunciato dall'art. 1 d. lgs. n. 242, cit. sicché anche ora può

(14) Cfr. ALVISI, *op. cit.*, 117 s., che ha ricordato al riguardo come nell'ambito della Conferenza unificata Stato-regioni-città e autonomie locali, la Conferenza dei presidenti delle regioni abbia espresso parere contrario circa la formale istituzione del Comitato nazionale per lo sport per tutti, ritenendo tale organo limitativo, appunto, delle competenze regionali in materia di promozione sportiva.

(15) Cfr. sempre ALVISI, *op. cit.*, 47 testo e nt. 137.

(16) Cfr. in tali sensi CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano 2000, 88, cui *adde* in argomento Rossi G., *Gli enti pubblici*, Bologna 1991, 236.

(17) Lamenta un assoluto silenzio sul punto da parte del legislatore, ALVISI, *op. cit.*, 47.

affermarsi — nel silenzio sul punto del d.l. n. 220 — che il suddetto ente: a) si configura come persona giuridica, portatrice di interessi, assimilabili per la loro generalità, e per il relativo rilievo, a quelli perseguiti dallo Stato; b) è dotato di ampia potestà statutaria (18) e di piena libertà nel determinarsi nel modo ritenuto più opportuno per il raggiungimento delle proprie finalità, non essendo in posizione di soggezione gerarchica nei confronti del governo (19).

Il riordino del CONI e i rapporti tra detto ente e le singole federazioni in ragione dell'acquisita personalità giuridica di diritto privato da parte di queste ultime, rendono, infine, ancora più valide le ragioni che avevano già portato la giurisprudenza di legittimità ad escludere — in una fattispecie sottoposta al suo esame — ogni responsabilità del CONI per i danni subiti dall'atleta (nel caso di specie, designato dalla Federazione sportiva *pentathlon* moderno per la partecipazione ad una gara internazionale) nel corso di una competizione sportiva, perché esula di certo dai compiti del CONI ogni ingerenza nella organizzazione delle singole manifestazioni (20), rientrando nella competenza dei soggetti che di volta in volta risultino a ciò preposti (21), ed essendo rimessa l'attività di controllo sulle federazioni — sul solo versante della generale gestione ed amministrazione — alla giunta nazionale del CONI (cfr. art. 7, lett. e, d. lgs. n. 242, cit.), secondo le modalità e i criteri stabiliti dal Consiglio nazionale (cfr. art. 5, lett. e, d. lgs. n. 242, cit.) (22).

2. Le federazioni sportive nazionali. — La natura delle federazioni sportive è stata per lungo tempo oggetto di vivo dibattito in dottrina.

Un primo indirizzo riconosceva natura pubblicistica alle federazioni, facendo leva soprattutto sulla dizione dell'art. 5, comma 1, l. n. 426, cit. (che qualificava le federazioni come « organi del comitato olimpico nazionale italiano »), e osservando al riguardo che esse oltre ad attuare le finalità (anche quelle internazionali) del CONI erano assoggettate da quest'ultimo ente a numerosi controlli (approvazione dei bilanci, dello statuto e dei regolamenti interni con possibilità di scioglimento degli organi amministrativi e nomina dei commissari straordinari); si avvalevano del personale del CONI, inquadrato in un rapporto di pubblico impiego; avevano, a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 91, cit., il potere (prima spettante al CONI) di affiliare le società, con conseguente ammissione all'ordinamento sportivo (art. 10), e di effettuare controlli sulle suddette società (art. 12, comma 1), nonché di emettere regolamenti destinati ad assumere rilevanza nell'ordinamento giuridico

(18) In argomento v., per tutti, CERULLI IRELLI, *op. cit.*, 371.

(19) Cfr. TAR Lazio, sez. III, 8 marzo 1982 n. 311, in *Riv. dir. sport.*, 1982, 329, che ha respinto il ricorso proposto contro il provvedimento con il quale il CONI aveva autorizzato la partecipazione della rappresentativa italiana alle Olimpiadi di Mosca del 1980, statuendo al riguardo che le indicazioni del Governo tendenti ad impedire la presenza a Mosca dei rappresentanti italiani nonché l'uso dell'inno e della bandiera nazionale e a suggerire al CONI la non iscrizione ai giochi olimpici, non comportavano l'impossibilità di una scelta del CONI per una partecipazione individuale di atleti italiani ma solo la necessità di motivarla adeguatamente.

(20) Cfr. al riguardo Cass., sez. un., 12 luglio 1995 n. 7640, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 75 ss., con note di CARRA, *Limiti al potere di vigilanza del CONI sulle federazioni sportive. Riflessi sulla responsabilità per danni occorsi ad un atleta*, e di FONTANA, *Intorno al potere di vigilanza del CONI sulle FSN*.

(21) Per la necessità di verificare nella condotta degli organizzatori di una competizione sportiva — ai fini della configurabilità della responsabilità — l'esistenza della colpa generica (negligenza, imprudenza ed imperizia), anche quando sia esclusa la sussistenza di una colpa specifica (concretizzata dall'inosservanza del regolamento tecnico), cfr. Cass. 28 febbraio 2000 n. 2220, in *Foro it.*, 2000, I, 1828, cui si rinvia per gli ampi riferimenti dottrinari e giurisprudenziali in materia.

(22) Per un esauriente *excursus* sulle ulteriori innovazioni strutturali delle federazioni sportive nazionali a seguito del d. lgs. n. 242 del 1999, cfr. ALVISI, *op. cit.*, 24 ss.

generale; erano, infine, incluse nella tabella *b* allegata alla l. 29 ottobre 1984 n. 270, istitutiva del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici (23).

In un'ottica diametralmente opposta un più consistente indirizzo condivideva, invece, la tesi « privatistica » delle federazioni, osservando al riguardo come l'unica strada per concepire l'ordinamento sportivo come vero e proprio ordinamento di formazione spontanea fosse il suo collegamento con l'ordinamento generale, attuato attraverso il dettato costituzionale del riconoscimento dell'associazionismo (art. 18 cost.), incentrato sulla libertà di autogoverno e caratterizzato dalla sottrazione ad ingerenze statali (24). Si evidenziava, a conforto di tale tesi, come in relazione alle federazioni mancasse una disposizione statale sulla normazione, idonea ad attribuire alle stesse una potestà normativa pubblica, non potendosi una siffatta disposizione rinvenire nel già citato art. 5 l. n. 426, cit., il quale parlando unicamente di « regolamenti interni » avrebbe, appunto, comprovato la volontà del legislatore « di non assumerli come proprie fonti di diritto » (25).

Da ultimo, aveva trovato quasi unanime seguito l'indirizzo dottrinario c.d. « misto », che individuava nell'ambito delle attività delle federazioni un preciso criterio distintivo, in base al quale veniva riconosciuta natura privata alle disposizioni federali riguardanti l'attività negoziale delle società e degli sportivi professionisti e, di contro, natura pubblica a tutto quanto atteneva all'assetto organizzativo delle federazioni e agli specifici compiti alle stesse devoluti per la realizzazione di finalità di particolare rilevanza e per l'apprestamento delle strutture (materiali e personali) necessarie al potenziamento delle diverse discipline e all'ordinato e trasparente svolgimento dell'attività agonistica (26).

Quest'ultimo orientamento era stato condiviso della giurisprudenza che aveva, infatti, riconosciuto la competenza del giudice amministrativo per le controversie riguardanti i provvedimenti di affiliazione di società ed associazioni sportive alle federazioni e di revoca di tali affiliazioni (27), di iscrizione al campionato (28), di tesseramento degli atleti e di loro radiazione dai ruoli federali (29), sul presupposto

(23) Cfr. per tale orientamento: TRIVELLATO, *Considerazioni sulla natura giuridica delle federazioni sportive*, in *Dir. soc.*, 1991, 141 ss., cui adde, più di recente, ROSATI DI MONTEFRANDONE, *Istituzioni di diritto sportivo*, Perugia 1999, 14 ss.; e DI NELLA, *op. cit.*, 216 ss., il quale mette in luce la funzione sociale delle federazioni di promuovere la persona umana, sia dal punto di vista dell'integrità psico-fisica sia da quello dello sviluppo della stessa, non potendosi conseguentemente dubitare della natura pubblica delle suddette federazioni, pur essendo consentito a queste — come a tutti i soggetti della pubblica amministrazione — la possibilità di agire *iure privatorum* in ragione dell'autonomia riconosciuta ad esse dall'art. 14 l. n. 91 del 1981.

(24) Per la tesi privatistica v., per tutti DE SILVESTRI, *Le qualificazioni giuridiche dello sport e nello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1992, 283 s.; SENSALE, *La l. 23 marzo 1981 n. 91 e la natura giuridica delle federazioni*, *ivi*, 1984, 490 ss.

(25) In tali sensi, LUISSO, *La giustizia sportiva*, Milano 1975, 104 ss.

(26) Cfr. per tale orientamento VIDIRI, *Natura giuridica e potere regolamentare delle federazioni sportive nazionali*, in *Foro it.*, 1994, I, 141; *Id.*, *Il « caso Catania »: i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, *ivi*, III, 511 ss. e, per analoga posizione, CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, Napoli 1997, 39 ss.

(27) Cfr., *ex plurimis*, Cons. giust. amm. sic., ord. 9 ottobre 1993 n. 536, in *Foro it.*, 1994, III, 511.

(28) Tra le altre v.: TAR Sic., Catania, sez. III, ord. 7 ottobre 1999 n. 2147 e 16 settembre 1999 n. 1949, in *Foro it.*, 1999, III, 582; Cons. St., sez. VI, 30 settembre 1995 n. 1050, *ivi*, 1996, III, 275, con osservazioni di VIDIRI; Cons. St., sez. VI, 9 giugno 1994 n. 979; Cons. St., sez. VI, 12 marzo 1994 n. 333, in *Vita not.*, 1994, 155; TAR Sic., Catania, sez. III, ord. 29 settembre 1993 n. 929, in *Foro it.*, 1994, III, 512.

(29) Cfr., tra le altre: Cons. St., sez. VI, 10 novembre 1998 n. 1533, in *Cons. St.*, 1998, I, 1808; TAR Lazio, sez. III, 11 agosto 1986 n. 2746, in *Riv. dir. sport.*, 1987, 689, e, tra i giudici ordinari, Pret. Modena 10 febbraio 1987, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1997, I, 721.

della configurabilità come atti amministrativi dei provvedimenti attinenti al momento genetico e terminale dello svolgimento dell'attività agonistica.

La stessa giurisprudenza, di contro, aveva ribadito la competenza del giudice ordinario — versandosi in una area privatistica — nelle controversie riguardanti la vita interna delle federazioni nonché le vicende riguardanti i rapporti di lavoro del personale dipendente dalle federazioni stesse (30).

L'auspicio, avanzato da più parti, di una chiara e definitiva risposta del legislatore alla problematica della natura delle federazioni per troncane ogni incertezza in materia (31), ha trovato finalmente realizzazione nel d. lgs. n. 242, cit., che ha espressamente attribuito alle federazioni sportive nazionali, non più incluse tra gli organi del CONI (cfr. art. 6), la natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato, che non perseguono fini di lucro e che sono disciplinate, per quanto non espressamente previsto nel decreto stesso, dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo (art. 13, comma 2).

3. Autonomia delle federazioni e rapporti tra ordinamento sportivo e legislazione statale. — Le modifiche apportate nella regolamentazione dei rapporti fra federazioni sportive nazionali ed il CONI, per le loro implicazioni a largo raggio, finirono per sollecitare una globale « rivisitazione » dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale.

Una tale « rivisitazione » doveva poi apparire ineludibile allorché una contestata interpretazione di una norma di giustizia sportiva, ebbe a determinare uno stato di estrema confusione perché un sodalizio calcistico, il Catania, cui era stata attribuita una vittoria in una partita del campionato (terminata in pareggio) per una violazione al codice di giustizia sportiva commessa dalla squadra avversaria (Siena), si era visto poi di volta in volta in sede giudiziaria confermare la vittoria o il punteggio ottenuto sul campo, e conseguentemente si era visto legittimato alla partecipazione alla serie cadetta o retrocesso in C/1 (32).

Già prima della regolamentazione resasi necessaria per gli eventi ora ricordati, si erano evidenziate le numerose novità derivanti dall'emanazione del d. lgs. n. 242, cit. Ed, infatti, sul piano dogmatico si era affermato che la giustizia sportiva dovesse considerarsi incentrata sul potere disciplinare spettante alle federazioni — come ad ogni altra associazione — sui propri associati (33).

Ed in ragione della indicata natura privata delle federazioni, erano stati individuati nei regolamenti federali meri atti interni, privi quindi di efficacia per l'ordinamento statale in quanto mera espressione dell'autonomia negoziale e della gestione attribuita ai privati nei rapporti associativi in attuazione dell'art. 16 c.c.

(30) Cfr. Cass., sez. un., 25 febbraio 2000 n. 46, in *Foro it.*, 2000, I, 1478; Cass., sez. un., 12 marzo 1999 n. 125; Cass., sez. un., 25 novembre 1996 n. 10430.

(31) Cfr. al riguardo tra i molti: LUISSO, *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali e questioni di giurisdizione*, in questa *Rivista*, 1980, I, 2574, e, in epoca meno risalente, MASTRANGELO, *L'organizzazione dello sport e l'ordinamento statale*, in *Aspetti pubblicistici dello sport*, Bari 1994, 47.

(32) La vicenda del Catania aveva determinato, poi, gravi ricadute perché il riconoscimento della sua vittoria determinava la permanenza della squadra etnea in serie B e la necessità per due squadre, il Venezia e il Napoli, di effettuare uno spareggio per guadagnare l'ultimo posto utile in classifica per non retrocedere. Da qui la scelta degli organi sportivi di recuperare tutte le suddette squadre con l'aggiunta della Fiorentina, ridisegnando un calendario di campionato di serie B a ben 24 squadre.

(33) In generale, sul difficile equilibrio tra ordinamento statale ed ordinamenti settoriali, cfr. per tutti DI NELLA, *La teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici: analisi critica dei profili teorici e delle applicazioni al fenomeno sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, 5 ss., e, per un esteso panorama delle diverse teorie riguardanti gli ordinamenti settoriali, e specificamente quello sportivo, cfr., più di recente, ALVISI, *op. cit.*, 269 ss.

Sotto un diverso versante il suddetto decreto aveva indotto la dottrina a ritenere l'ingresso degli atleti nella comunità sportiva (e la loro fuoriuscita da detta comunità) non più materia di provvedimenti amministrativi e, quindi, espressione di potestà pubblica, ma oggetto di atti meramente privatistici, con la conseguenza di ravvisare nel tesseramento un atto di natura negoziale tra l'atleta da un lato e federazione dall'altro, e la revoca dell'affiliazione (e la radiazione dal ruolo federale) come vera e propria esclusione da detta federazione, assoggettabile come tale alla disciplina di cui all'art. 24 c.c., con conseguente ridefinizione in tutta la materia in oggetto delle competenze del giudice ordinario (34).

Veniva inoltre visto come ulteriore corollario dell'attribuzione della personalità giuridica di diritto privato alle Federazioni la sottrazione ad esse e la devoluzione al CONI, è, e precisamente ad un suo organo (Consiglio nazionale), del compito di fissare — in armonia con l'ordinamento sportivo internazionale — i criteri per la distinzione, nell'ambito di ciascuna disciplina agonistica, tra attività sportiva dilettantistica e professionistica (cfr. art. 5, comma 2, lett. d, d. lgs. n. 242, cit.). Compito questo destinato ad assumere incisivo rilievo nell'ordinamento statale attesa l'assoggettabilità del rapporto lavorativo dello sportivo professionistico alla normativa dettata dalla l. 23 marzo 1981 n. 91 (35).

In conclusione, per quanto riguardava l'ingresso dei singoli nei gruppi sportivi affiliati alle federazioni sportive e per quanto atteneva al diritto al tesseramento si erano intesi seguire dal legislatore del 1999 principi privatistici attuando in qualche misura quanto affermato da parte della dottrina, che, in una prospettiva contrattualistica, aveva già configurato la domanda di adesione all'associazione — dovendosi considerare tale la Federazione sportiva — come una proposta contrattuale, a fronte della quale non era però configurabile un obbligo a contrarre, dovendosi sostanzialmente assimilare la posizione del soggetto che intende aderire all'associazione già costituita a quella dell'originario contraente del contratto associativo, con l'ulteriore effetto che « come i contraenti originari non sono tenuti all'atto della stipulazione del contratto di associazione, a contrarre con quanti si dimostrino portatori dei medesimi interessi che la costituenda associazione si propone di realizzare, così non vi sono tenuti successivamente » (36).

La considerazione che il diniego arbitrario da parte delle federazioni può, però, in concreto tradursi in una limitazione alla libertà di esercizio dell'attività sportiva e, di riflesso, in una violazione di un diritto alla persona e — per quanto attiene al professionismo sportivo — dello stesso diritto al lavoro, ed ancora la constatazione che le norme (regolamentari e statutarie) delle federazioni devono improntarsi a principi di partecipazione su base paritaria e risultare in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale (cfr. art. 16 d. lgs. n. 242 cit.) costituivano ragioni sufficienti per concludere che le federazioni, pur non tenute ad alcun obbligo di contrarre e pur usufruendo di grande libertà (in quanto, appunto, associazioni di diritto privato) nella determinazione dei criteri di ammissione dei nuovi soci, non potevano tuttavia spingere detta libertà sino a trascurare la concreta e rigorosa applicazione dei suddetti principi e sino a sacrificare ingiusti-

(34) Per un ampio *excursus* sulle diverse tesi privatistiche e pubblicistiche del tesseramento cfr.: ROSATI DI MONTEPRANDONE, *op. cit.*, 101 ss. e specialmente 103 nt. 4.

(35) Cfr., in questi esatti termini, VIDIRI, *Le federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova normativa*, in *Foro it.*, 2000, I, 1481.

(36) Cfr., in tali esatti termini, CAPPRIOLI, *op. cit.*, 113.

ficatamente l'interesse del singolo cittadino al concreto esercizio dell'attività agonistica.

Da qui il corollario della piena ammissibilità di un sindacato del giudice ordinario sulla validità di clausole strutturali dirette ad introdurre ingiustificate restrizioni o discriminazioni all'adesione di nuovi associati, con conseguente legittimazione all'esercizio di un'azione di nullità funzionalizzata all'eliminazione degli effetti delle suddette clausole (37). Da qui, ancora, la possibilità di esperire, nel caso in cui l'ingiustificato diniego sia conseguente unicamente ad una delibera assembleare, l'azione di annullamento *ex art. 23 c.c.* per contrarietà allo scopo dichiarato nell'atto costitutivo o nello statuto; ed infine, ove il rifiuto all'ammissione sia derivato dal non corretto uso del potere di chi è deputato a verificare l'esistenza in concreto delle condizioni per detta ammissione, l'azionabilità della tutela offerta dall'art. 1337 c.c. contro il comportamento contrario alla buona fede tenuto dagli organi della federazione (38).

Si è sostenuto che — pur in vigenza della nuova normativa sul CONI — il criterio da seguire nella identificazione della natura dei vari atti delle federazioni potrebbe essere il criterio teleologico, quello cioè diretto alla qualificazione dei suddetti atti sulla base della coincidenza delle loro finalità con quelle del CONI. In linea con tale impostazione e sul presupposto che una tale coincidenza si rinviene quando le federazioni adottano atti tipici (statuti, regolamenti interni, norme sanitarie o di disciplina del lavoro professionistico e loro atti applicativi), si è prospettata l'eventualità di ascrivere anche ora (pure ai sensi del dettato dell'art. 23 del nuovo Statuto del CONI) ai profili pubblicistici dell'attività delle Federazioni sportive — oltre ai poteri spettanti alle suddette federazioni alla stregua della l. n. 91, cit. in materia di disciplina ed esercizio del controllo sanitario sugli sportivi professionisti, nonché di affiliazione, revoca e controllo gestionale sulle società sportive professionistiche — anche gli speculari poteri di affiliazione, riconoscimento e controllo sulle società ed associazioni sportive, nonché quelli relativi ai tesseramenti, alla tutela sanitaria, assicurativa e previdenziale degli atleti, alla prevenzione e repressione del *doping*, nonché alla formazione dei quadri e dei tecnici ed all'impiego del personale, con la conseguenza di dovere ritenere ammissibile il sindacato di legittimità ad opera del giudice amministrativo su tutti tali atti.

Di contro, andrebbero ascritti all'area del diritto privato e alle diverse forme di giustiziabilità *quivi* ammissibili tutte le restanti attività delle federazioni sportive nazionali, e dunque sia quelle di organizzazione ed amministrazione della vita associativa, sia quelle di regolamentazione disciplinare, per assegnare infine all'« area del giuridicamente indifferente » l'attività di regolamentazione tecnica degli sport rientranti nella sfera di competenza della singola federazione (39).

Un simile approccio risulta poco appagante sotto molteplici versanti.

L'equiparazione degli atti federali aventi ad oggetto le società a quelli aventi, invece, per destinatari i singoli tesserati — con il riconoscimento, per quanto attiene sia all'affiliazione che al tesseramento, di profili pubblicistici da cui dovrebbe in ogni caso conseguire la competenza del giudice amministrativo — fa sorgere consistenti dubbi.

(37) Perviene a simili conclusioni ALVISI, *op. cit.*, 246.

(38) Sul punto, e per un completo esame delle diverse forme di azioni esperibili nelle ipotesi di ingiustificato rifiuto delle federazioni all'ammissione, CAPRIOLI, *op. cit.*, 115 ss., cui *adde*, per analoghe posizioni, ALVISI, *op. cit.*, 316 ss.

(39) Per la prospettazione di simili conseguenze come scaturenti dall'applicazione del criterio teleologico cfr. ALVISI, *op. cit.*, 58 s.

Ed invero, dall'art. 15 d. lgs. n. 242, cit., e precisamente dal comma 2, ultima parte di detto articolo, si evince la regola della generale applicazione della normativa codicistica alle federazioni per tutto quanto non sia « espressamente previsto » nel decreto stesso. Corollario di tale regola è che, nel silenzio del legislatore, l'attività delle federazioni non può essere sottratta alla disciplina privatistica, anche se specifici aspetti di tale attività presentino di fatto una valenza pubblicistica.

Fenomeno questo che non è lecito considerare anomalo solo che si pensi alla frequenza con cui soggetti, chiamati a gestire interessi riguardanti collettività (più o meno estese) di cittadini, soggiacciono per effetto di precise scelte legislative alle regole di diritto privato, come del resto è significativamente dimostrato anche dai processi di privatizzazione in atto riguardanti servizi di pubblica utilità in campi strategici della nostra economia (40).

Ciò premesso, in ragione dell'art. 5, lett. c, d. lgs. n. 242, cit. sembra consentito inquadrare nella sfera dei poteri pubblici solo tutto quanto attiene al riconoscimento, da parte delle federazioni nazionali, delle società ed associazioni sportive e, conseguentemente, sembra legittimo configurare ancora come atti amministrativi tutti i provvedimenti *ex art. 10 l. n. 91, cit.* riguardanti l'affiliazione (e la relativa revoca) delle suddette società ed associazioni (41).

La specifica, e ben più accentuata incidenza, nella complessiva organizzazione dello sport e nell'attuazione degli indirizzi del CIO e del CONI che si accompagna all'attività dei sodalizi sportivi — come è attestato dalla distinzione tra società ed associazioni sportive, da un lato, e singoli tesserati, dall'altro, disegnata dal comma 1, ultima parte, dell'art. 15 d. lgs. n. 242, cit. — conforta una tale conclusione. A diversa soluzione può, invece, pervenirsi per tutto quanto attiene al tesseramento dei singoli sportivi nonché per i restanti atti diretti ad incidere sulle loro posizioni. Detti atti sono destinati, appunto, a ricadere nell'ambito operativo della disciplina privatistica perché espressione dei poteri organizzativi e gestionali della vita interna dell'associazione, con ridotti riflessi sull'intero apparato organizzativo dell'attività agonistica (42).

Pur nell'emergere di una rilevanza pubblicistica (attestata dall'obbligo di sanzionare nel regolamento i casi di *doping* dei tesserati ed il rifiuto di sottoporsi ai prescritti controlli; art. 6, comma 1, l. 14 dicembre 2000 n. 376) nei compiti assegnati alle federazioni in materia di tutela sanitaria e di prevenzione e lotta al *doping* (l. n. 376, cit. sulla « Disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta al doping »), non è consentito tuttavia dubitare che l'esercizio della capacità sanzionatoria deve considerarsi, con riferimento al singolo atleta, espressione di un potere spettante alla federazione come associazione privata. Gli obblighi correlati a tale potere, quale quello di tutelare l'integrità fisica degli atleti e di perseguire disciplinarmente quanti ledono detta integrità, trovano la propria ragione nella regola secondo cui la pur estesa libertà di autodisciplina delle

(40) Sulla privatizzazione degli enti pubblici, v., per tutti, CASSETTA, *op. cit.*, 109 ss.

(41) Per ALVISI, *op. cit.*, 322, le società sportive professionistiche vantano un vero e proprio interesse legittimo all'affiliazione, tutelabile, in ipotesi di rifiuto o revoca, all'interno dell'organizzazione ufficiale dello sport mediante ricorso alla giunta esecutiva del CONI, *ex art. 10, comma 8, l. n. 91 del 1981*, salvo in ogni caso il ricorso al giudice amministrativo.

(42) A conclusioni analoghe perviene, all'esito di un articolato discorso sulla natura delle federazioni sportive, ALVISI, *op. cit.*, 304 ss.

associazioni — come di ogni altra persona giuridica privata — non può mai valere per rinnegare norme imperative o principi di ordine pubblico (43).

4. *Ordinamento sportivo e sua autonomia.* — Il d.l. n. 220, cit. non incide in alcun modo sulla natura degli organismi sportivi, risultando tuttora il CONI inquadrabile tra gli enti pubblici e permanendo la natura di associazioni di diritto privato delle Federazioni nazionali sportive. Ugualmente la nuova normativa non incide, modificandola, neanche sulla natura degli atti emanati dai suddetti enti, in quanto gli atti del CONI rimangono espressione di potestà pubblica, laddove le Federazioni esercitano i loro compiti istituzionali attraverso l'esercizio di una attività privata, rimanendo relegato nei già indicati spazi residuali l'esercizio di poteri pubblici.

Di contro accentuati effetti innovativi del decreto si riscontrano sul versante dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, alla cui competenza esclusiva vengono ora delegate materie, oggetto in precedenza di interventi della giustizia ordinaria.

Se è vero che con l'art. 2, comma 1, lett. *a* (che riserva all'ordinamento sportivo « il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche ») trova riscontro a livello normativo l'indirizzo giurisprudenziale che aveva riconosciuto — in controversie aventi ad oggetto la regolarità della competizione — il difetto assoluto della giurisdizione per l'inconfigurabilità di diritti soggettivi o di interessi legittimi a fronte di domande riguardanti l'applicazione delle regole tecniche (44), è altrettanto vero che le restanti materie di cui alle lett. *b, c e d*, dello stesso art. 2 (che fa oggetto di riserva rispettivamente: « i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive »; « l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati »; « l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti »), che erano state frequentemente oggetto — come si è in precedenza visto — di decisioni dei giudici (amministrativi o ordinari), vengono ora ad essere assegnate alla competenza esclusiva degli organi di giustizia sportiva (45).

Consegue da tale assetto un notevole ampliamento dell'area di operatività della giustizia sportiva cui fa riscontro una corrispondente riduzione degli spazi di intervento del giudice ordinario e di quello amministrativo. Ed infatti, seguendo il criterio che fissa nel riparto della giurisdizione la competenza non in base alla posizione tutelata (diritto soggettivo o interesse legittimo) ma alla materia oggetto di controversia — criterio fatto proprio dal d. lgs. 31 marzo 1998 n. 80 e dalla successiva l. 21 luglio 2000 n. 205 — l'art. 3 d.l. n. 220, cit. stabilisce che rimane ferma la giurisdizione del giudice ordinario « sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti ». Espressione quest'ultima da interpretarsi — in ragione delle generali finalità sottese al decreto — in senso estensivo sì da includervi tutti gli enti che svolgono l'attività agonistica a livello professionistico o dilettantistico,

(43) Per un completo esame delle caratteristiche e dei limiti dell'autonomia privata, con particolare riferimento agli ordinamenti federali, cfr. sempre ALVISI, *op. cit.*, 270 ss.

(44) Cfr. Cass., sez. un., 26 ottobre 1980 n. 4399, in questa *Rivista*, 1990, I, 709, che ha così riconosciuto l'esistenza di un ambito di relazioni « indifferenti » all'ordinamento statale cui *adde*, da ultimo, Trib. Roma, ord. 10 luglio 2003, riportata in *Storie da TAR... sport*, in *Diritto e giustizia*, 2003, n. 31, inserto speciale, xxiii.

(45) Cfr. sulla suddivisione delle competenze GIACOMARDO, *op. cit.*, 10, che ritiene però problematico garantire in futuro la riserva di competenza dell'ordinamento sportivo in relazione all'affiliazione delle società professionistiche, tenuto conto della previsione dell'art. 10 l. n. 91 del 1981 o delle limitazioni, con possibilità di conseguente diniego, al tesseramento di particolare categorie di atleti, ad esempio extracomunitari.

e quanti, pur non essendo atleti, spiegano tuttavia un'attività indispensabile per la buona riuscita dell'attività agonistica e per il successo dei sodalizi per i quali lavorano (allenatori, medici sportivi, preparatori atletici ecc.). Ogni altra controversia avente ad oggetto atti del CONI o delle federazioni — non riservata agli organi di giustizia sportiva — viene infine devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

La nuova normativa — la cui riuscita è in buona misura condizionata dalla diffusione di strumenti già usati in ragione della tradizionale resistenza dell'ordinamento sportivo ad accettare l'intromissione del giudice ordinario (previsione negli statuti e nei regolamenti del CONI e delle federazioni di clausole compromissorie; ricorso all'arbitrato irrituale ed al tentativo obbligatorio di conciliazione alla stregua di quanto previsto nel rito del lavoro dal d. lgs. n. 80 del 1999) (46) — per tendere al rafforzamento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo merita un giudizio positivo perché — come è stato osservato — il rapporto con la legislazione statale giunge « a piena maturazione » quando « l'autonomia dell'ordinamento sportivo non è un risultato di contenimento dell'ordinamento statale, ma è un modo normale, ordinario di autogoverno di una comunità » in quanto « l'eccezione sarebbe che lo Stato si ingerisse nel governo dello sport » (47).

Non è lecito però nutrire eccessive aspettative in ordine ad un definitivo assestamento del suddetto rapporto, con il venire meno di ogni possibile occasione di conflittualità.

Qualsiasi processo di rafforzamento delle autonomie, anche il più esteso, non può, infatti, mai importare l'abbandono da parte dell'ordinamento statale del nucleo di regole e principi fondamentali, che per il loro carattere unificante non sopportano limitazioni di alcun genere, e la cui rinuncia si traduce in una negazione delle funzioni e dei poteri sovrani dello Stato (48).

5. *Le società e le associazioni sportive.* — Un excursus sull'organizzazione dell'attività agonistica non può prescindere da un esame delle società sportive a livello professionistico, che di tale organizzazione costituiscono, come si è visto, componente rilevante in ragione del seguito di cui godono e degli interessi economici coinvolti dal loro operare.

Va premesso al riguardo che è stato oggetto di specifica attenzione critica il combinato disposto dell'art. 10, comma 2, e dell'art. 13, comma 2, l. n. 91, cit. nella sua iniziale stesura, da cui scaturiva in modo chiaro l'assenza nelle società sportive (che dovevano assumere la forma di società per azioni o a responsabilità limitata) di qualsiasi scopo lucrativo, dovendo l'atto costitutivo prevedere il reinvestimento degli utili della società per il perseguimento esclusivo dell'attività sportiva, e vietandosi ai soci di percepire alcun utile anche in sede di liquidazione (49).

Il rifiuto di prendere atto, in nome di una mitica e moralistica considerazione del fenomeno sportivo, del reale contenuto economico dello sport professionistico,

(46) Per un auspicio del potenziamento di soluzioni di tipo arbitrale v. ancora GIACOMARDO, *op. cit.*, 109.

(47) In tali termini: MANZELLA, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 3 ss.

(48) Così VIDIRI, *Il « caso Catania »: i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Foro it.*, 1994, III, 511.

(49) Osservava puntualmente TOZZI, *Le società sportive (natura giuridica e problematiche)*, in *Riv. dir. sport.*, 1989, 175, che la finalità della società sportiva non era quella di conseguire profitti mediante l'esercizio dello sport, ma esclusivamente quella « di potenziare lo sport mediante lo sfruttamento degli aspetti economici dell'attività sportiva ».

giustificava le numerose critiche mosse all'originario assetto delle società sportive (50); critiche che risultavano per altra via alimentate da una cattiva tenuta della l. n. 91, cit. e dall'infelice impatto di tale assetto con la realtà fattuale, attestata tra l'altro da bilanci societari che, segnatamente nel calcio, mostravano allarmanti perdite non compensate dalle pur notevoli entrate (51). Per di più l'intento — particolarmente sentito all'atto dell'emanazione della l. n. 91, cit. — di moralizzare il mondo dello sport, di renderne affidabile l'immagine e di garantire la corretta utilizzazione dei finanziamenti e delle sovvenzioni statali aveva spinto a sottoporre ad un soffocante reticolato di controlli le società sportive, tanto da essere in dottrina definite come « le società private più controllate del nostro ordinamento » (52).

Nonostante l'indubbia consistenza di dette critiche, solo dopo quindici anni dalla sua emanazione il legislatore ha proceduto ad una « rivisitazione » della l. n. 91, cit. legittimando — attraverso il d.l. 20 settembre 1996 n. 485, conv., con mod., nella l. 18 novembre 1996 n. 586 — il perseguimento del fine di lucro anche da parte delle società sportive professionistiche.

Il passaggio dello scopo delle società sportive da « ideale » in « lucrativo » entro uno schema che continua a ricalcare, seppure con qualche modifica, quello già sperimentato della società per azioni (o a responsabilità limitata) finisce per assumere un non trascurabile rilievo dogmatico in quanto conferma la tendenza del nostro legislatore ad abbandonare un modello rigido di società di capitali per servirsi di esso per le più diverse finalità, prima fra tutte quella di perseguire la soddisfazione di interessi che, per la loro specificità e rilevanza, consigliano l'adozione di un efficace sistema di controlli.

A dimostrazione della indifferenza dello scopo ai fini della individuazione del tipo sociale si è fatto così notare come il legislatore mentre operava — con la modifica dell'art. 10, comma 2, e dell'art. 13 l. n. 91, cit. — la trasformazione delle società sportive in imprese con finalità di lucro, quasi contemporaneamente, con il disposto dell'art. 46 d.l. 23 luglio 1996 n. 415, riconosceva espressamente la possibile operatività di « società per azioni anche senza scopo di lucro » (53).

Allo stato, quindi, le società sportive possono spiegare la loro azione in aree diverse da quelle strettamente agonistiche, seppure « connesse » o « strumentali » ad esse, sfruttando così economicamente tutte quelle attività che si sviluppano ai margini di quella sportiva. Conseguentemente, esse potranno incrementare il proprio capitale attraverso: un più ampio ricorso alla sponsorizzazione degli

(50) In tali termini VIDIRI, *Le società sportive tra normativa speciale e disciplina codicistica*, in *Soc.*, 1991, 751; ID., *Le società sportive: natura e disciplina*, in *Giur. it.*, 1987, IV, 51.

(51) È utile ricordare al riguardo come l'esame dei bilanci consolidati delle società di serie A evidenziasse per il periodo 1984-1985 un disavanzo pari a 52,6 miliardi (cfr., al riguardo, MAZZUCCA, *All'Italia del calcio il mundial del buco*, in *Il Sole-24 Ore*, 27 marzo 1986, 3) e come, in epoca meno risalente, e cioè per il campionato 1994-1995 le società sportive professionistiche presentassero un deficit complessivo di 210,4 miliardi con 10 sole società in utile su 128 (cfr. BOTELLI, *I club costretti a nuove responsabilità*, ivi, 15 novembre 1996, 22).

(52) Cfr., al riguardo, VOLPE PUTZOLU, *Società e federazioni sportive. Una legge per lo sport?*, in *Foro it.*, 1981, V, 310; ID., *Oggetto « sociale » ed esercizio dell'impresa nelle società sportive*, in *Riv. dir. civ.*, 1983, I, 340 s.

(53) Cfr., sul punto, SBISA, *Lo sport dà il benvenuto allo scopo di lucro. Ma nelle s.p.a. il requisito vale ancora?*, in *Guida al diritto*, 1996, n. 39, 10, il quale aggiunge anche che il legislatore sceglie la forma della società per azioni non in funzione delle finalità concrete dell'attività svolta, ma per imporre un complesso di regole, di garanzie, di forme di pubblicità che la società per azioni assicura. È l'interesse generale a una corretta gestione e all'efficiente funzionamento del mercato del credito che richiede l'adozione della forma delle società per azioni.

spettacoli prodotti (54); l'esercizio dei diritti nei riguardi delle emittenti televisive per le riprese degli incontri delle loro squadre (55); il ricorso al *merchandising*, con l'autorizzazione (entro i convenuti limiti temporali, territoriali e merceologici) all'uso dei propri segni distintivi, emblemi o logotipi allo scopo di vendita o pubblicizzazione di prodotti (maglie, cappelli, articoli sportivi ecc.) (56); l'instaurazione di sinergie tra società sportive (in speciale modo: società calcistiche) e gruppi finanziari, facenti capo agli stessi imprenditori, il tutto in un'ottica — è bene ribadirlo — di piena utilizzazione economica dell'enorme popolarità goduta dallo sport (57).

Con la riforma descritta si è aperta, così, la strada per consentire alle società sportive il reperimento di notevoli flussi finanziari anche attraverso l'azionariato popolare o la quotazione in borsa. Tutto ciò ha fatto sorgere problematiche di non facile soluzione in relazione alla valutazione del capitale sociale, direttamente influenzato dalla notorietà e dal seguito di cui gode il sodalizio sportivo oltre che dai risultati attesi; ed ha fatto altresì emergere consistenti margini di incertezza, ad esempio, per la collocazione del valore dell'atleta in una delle voci del bilancio societario e per la determinazione di detto valore, dipendente direttamente dal rendimento, dalla conservazione della sua integrità fisica ed anche, in qualche misura, dai risultati del collettivo (58).

In tale contesto un radicale miglioramento subisce anche la posizione dei singoli soci, che possono anche identificarsi in atleti legati da un rapporto di lavoro subordinato con il sodalizio sportivo. Una siffatta eventualità potrebbe, ad esempio, concretizzarsi in caso di giocatori di chiara fama che, militando in club presso i quali hanno svolto la maggior parte della loro prestigiosa carriera, e sognando di rivestire nel prossimo futuro un ruolo dirigenziale (o di svolgere altri rilevanti compiti) presso il sodalizio al quale si sentono affettivamente legati, ne acquistino in borsa un numero consistente di quote azionarie.

Anche detti atleti potranno, quindi, come gli altri appartenenti alla società, cumulare la posizione di « soci » con quella di « lavoratori dipendenti » e, sul versante economico, potranno vedersi riconosciuto, in qualità di soci, il diritto alla distribuzione degli utili alla stregua di quanto disposto dagli art. 2350 e 2433 c.c. (per le società per azioni) e dall'art. 2492 c.c. (art. 2478-*bis* c.c. *ex d.* lgs. 17 marzo 2003 n. 6) (per le società a responsabilità limitata); potranno divenire possessori di azioni privilegiate, con una più elevata partecipazione agli utili annuali ed alla

(54) Sul contratto di sponsorizzazione anche nell'ambito sportivo, cfr., per tutti, VIDIRI, *Il contratto di sponsorizzazione: natura e disciplina*, in questa *Rivista*, 2001, II, 3 ss.

(55) Per una trattazione approfondita ed esaustiva di tutte le più rilevanti problematiche sui diritti televisivi riguardanti le manifestazioni sportive, cfr. PARDOLESI, OSTI, *Avvisi di burrasca: antitrust e diritti Tv su manifestazioni sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 3 ss.

(56) Sul *merchandising* nello sport, cfr. DE SILVESTRI, *Le operazioni sponsorizzazione ed il merchandising delle società sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 1983, speciale, 115 ss. A penalizzare l'Italia su questo versante resta, tuttavia, la prassi della contraffazione.

(57) È stata riportata dal *Corriere della Sera* del 24 gennaio 1997 (nell'articolo di MALETTI, *Cirio-Lazio: il derby di Cragnotti*), 27, la notizia che l'obiettivo del presidente della Lazio era quello di usare la squadra come strumento della internazionalizzazione della Cirio « per esempio organizzando i ritiri pre-campionato o i tornei amichevoli in funzione del paese dove si intende attuare una politica di penetrazione ».

(58) Sulle diverse problematiche attinenti alla valutazione del patrimonio sociale dei sodalizi sportivi, cfr. DESIDERI, *I bilanci delle società calcistiche*, in *Corr. trib.*, 1996, 2089 ss.; DE PAOLIS, *La valutazione di una società di calcio*, in *Riv. dir. sport.*, 1994, 623 ss., cui *adde*, per specifici aspetti, VIDIRI, *Provvedimenti di urgenza, sospensione delle delibere assembleari e bilancio delle società calcistiche*, in *Foro it.*, 1995, I, 3324 ss.

ripartizione del patrimonio netto risultante dalla liquidazione (art. 2350 e 2351, comma 2, c.c.); potranno alienare le azioni, lucrando la differenza tra il valore iniziale di acquisto e quello di vendita; il tutto è sperabile con garanzie maggiori delle attuali per effetto di più penetranti controlli sportivi e di un'auspicabile migliore funzionalità degli organi di controllo societari (collegio di sindaci, revisori ecc.) ad opera del recente d. lgs. n. 6, cit. (59).

A dimostrazione del particolare impatto sulla realtà fattuale del professionismo sportivo va poi sottolineato che la *ratio* della prescrizione, dettata dall'art. 10, comma 1, l. n. 91, cit. — secondo cui solo le società di cui si sono indicati la forma, i requisiti e le modalità di costituzione (e non invece quelle dilettantistiche) sono gli unici soggetti legittimati a stipulare con gli atleti professionisti — va individuata nell'esigenza che gli sportivi, per i quali l'attività agonistica funge da professione e da fonte (unica o prevalente) di guadagno, devono avere come parte contrattuale sodalizi che, per la consistenza dei capitali investiti e per la natura degli strumenti normativi di garanzia degli interessi coinvolti, siano in grado di assicurare, da una parte, gli *standard* organizzativi minimi richiesti per l'esercizio dello sport a livello professionistico, e, dall'altro, siano capaci — in ragione dei mezzi e degli uomini di cui dispongono — di soddisfare i diritti, non solo quelli economici ma anche quelli attinenti alla « persona » dello « sportivo lavoratore » (quale il diritto all'integrità psicofisica).

Tutto ciò spiega, ancora, perché solo i rapporti di lavoro subordinato, instaurati con le suddette società sportive, siano assoggettati a specifiche regole — e in primo luogo a quelle dettate dall'art. 4 l. n. 91, cit. (ben diverse da quelle caratterizzanti i comuni rapporti lavorativi) — che per essere parametrate alle caratteristiche dell'agonismo sportivo, presuppongono necessariamente strutture che ne garantiscano l'effettiva e concreta attuazione.

Ma nell'organizzazione dell'attività agonistica un ruolo non certo residuale rivestono le società dilettantistiche, da individuarsi *a contrariis* in quelle che non presentano i caratteri sopra delineati per le società professionistiche, e che non intrattengono, quindi, rapporti con gli atleti professionisti né perseguono fini di lucro (cfr. art. 32 d.P.R. 28 marzo 1986 n. 157). Come è stato osservato, esse adottano un modulo organizzativo più semplice, costituito normalmente dalla figura delle associazioni non riconosciute (60), e, secondo parte della dottrina, non potrebbero mai assumere la veste di società di capitali (61).

Lo scostamento, riscontrabile in qualche misura tra ogni previsione normativa e la concreta realtà fattuale, risulta sovente in termini ben più marcati nel mondo dello sport. Nel caso di specie a fronte di società dilettantistiche, istituzionalmente contraddistinte da una forte componente di natura ideale, si assiste non di rado, anche in questo settore, all'esercizio dell'attività sportiva con criteri e modalità sempre più affini a quegli degli sport professionistici, sicché le società dilettantistiche finiscono talvolta per assumere una organizzazione imprenditoriale, con conseguente prevalenza della componente economica sull'aspetto ideale (62). In dette

(59) Sui sindaci, revisori contabili e i sistemi alternativi di amministrazione e controllo, v., per tutti, CAMPOBASSO, *La riforma delle società di capitale e delle cooperative*, Torino 2003, 126 s.; GALGANO, *Il nuovo diritto societario*, in *Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico economico* diretto da GALGANO, XXIX, Padova 2003, 291 ss.

(60) Cfr., in tali sensi, *Diritto sportivo*, cit., 42.

(61) Per tale opinione, cfr. GIOVANARDI, *Aspetti fiscali delle società e associazioni sportive*, Milano 1995, 39.

(62) Per analoghe considerazioni, v., ancora, *Diritto sportivo*, cit.

società gli eventuali rapporti di lavoro instaurati con gli atleti vanno — diversamente da quanto accade per le società professionistiche — classificati e disciplinati sulla base dei generali schemi codicistici, dovendosi in particolare sulla base dei suddetti schemi discriminare il lavoro autonomo da quello subordinato (63).

Per concludere, in questi ultimi anni si è assistito ad un ripetuto intervento legislativo, volto a « ridisegnare » una nuova e più articolata organizzazione dell'attività agonistica, assicurando nel contempo all'ordinamento sportivo ampia autonomia.

Come si è visto, infatti, le manifestazioni più significative di tale attivismo legislativo — in buona misura imposto dall'espandersi dell'attività agonistica e dalla « globalizzazione » di molte discipline — sono rappresentate: dalle ora esaminate modifiche alla l. n. 91, cit. (apportate dalla l. n. 586, cit.); dal d. lgs. n. 242, cit. che, al di fuori dell'enunciato fine di « riordino » del CONI, è destinato ad operare una vera e propria rivoluzione nel mondo dello sport (con incisive modifiche della posizione di quanti sono chiamati a vario titolo ad operarvi) (64); dal d.l. n. 220, cit., i cui caratteri innovativi, in termini di giustizia sportiva, sono stati già evidenziati (65).

GUIDO VIDIRI

(63) Per la distinzione tra lavoro subordinato ed autonomo, v., per tutti, da ultimo, VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro*, II. *Il rapporto di lavoro*, Torino 2000, 1-16.

(64) Per un approfondito apprezzamento dell'effettivo cambiamento delle regole fondamentali e della concezione stessa dell'organizzazione sportiva nazionale a seguito del d. lgs. n. 242 del 1999, cfr. NAPOLITANO, *op. cit.*, 617 ss., che identifica i tre principali contenuti della normativa in esame nella partecipazione di atleti e tecnici agli organi delle federazioni e del CONI, nella trasformazione delle federazioni in persone giuridiche di diritto privato e nella riforma del CONI.

(65) L'intento di non condizionare in alcun modo l'autonomia dell'ordinamento sportivo ha spinto il governo a delegare, con il comma 5 dell'art. 3 d.l. n. 220 del 2003, il CONI ad adottare, su proposta della federazione competente, tutti i provvedimenti di carattere straordinario per assicurare l'avvio dei campionati 2003-2004, che nell'estate hanno corso il rischio di essere bloccati per le dirompenti conseguenze che il « caso Catania » — di cui vi è stata ampia eco sulla stampa (cfr. al riguardo, TOSATTI, « *Autonomia nello sport, ma senza esagerare* », in *Corriere della Sera*, 29 giugno 2003, 41) — ha provocato nel mondo sportivo.