

DIRITTI E DOVERI NELLE CARTE FEDERALI*

Paco D'Onofrio

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Bologna e
Presidente della Corte d'Appello Federale – Federazione Motociclistica Italiana.

Abstract

L'ordinamento sportivo si caratterizza per un'organizzazione ordinamentale che richiama quella statale, pur modulandosi su principi e valori peculiari e tipici strettamente connessi allo specifico ambito di afferenza. Quello sportivo, infatti, è un sistema che modula la propria disciplina al fine di proteggere l'effettività dello stesso, organizzato in modo gerarchico e strutturalmente sovranazionale, orientato principalmente a garantire le genuinità della prestazione sportiva e l'omologazione del risultato.

Parole chiave: Sport, Diritto, Stato

Abstract

The sports system is characterized by an institutional organization similar to the state one, while modulating itself on peculiar and typical principles and values closely related to the specific sphere of reference. The sports system, in fact, is a system that modulates its discipline in order to protect its effectiveness, being organized hierarchically and structurally supranational, oriented primarily to guarantee the genuineness of sports performance and the validation of the result.

Keywords: Sport, Law, State

Il mondo dello sport ha un proprio ordinamento giuridico, autonomo rispetto a quello statale e di tipo federale, che rappresenta l'anello di congiunzione tra il mondo del diritto e quello dell'economia, della gestione del management. Tendenzialmente, quando si pensa allo sport o si osserva lo svolgimento di un'attività sportiva, ci si sofferma sul gesto, che certo entusiasma ed emoziona, ma rappresenta un momento conclusivo e l'espressione di un sistema più ampio, fatto di apparati e strutture, di tutti coloro che, in vari modi, vi contribuiscono nei diversi livelli di governance.

Quindi, il mondo del diritto è un mondo che si integra con quello dello sport, non soltanto perché detta le regole di svolgimento delle singole attività, che pure, naturalmente, sono importanti, ma proprio in quanto fonda l'ontologica esistenza di quell'ordinamento.

L'ordinamento sportivo, come quello statale, ha organi e poteri specifici: il Consiglio federale è l'organo deliberativo, così come il Parlamento lo è per lo Stato, la Giunta è l'organo esecutivo, qual è il Governo per lo Stato, e la Giustizia sportiva è quello che la Magistratura è

* Il Comitato di Redazione si assume direttamente la responsabilità della pubblicazione, poiché l'autore è professore associato con comprovata e specifica esperienza relativamente agli argomenti inerenti allo sport e all'ordinamento sportivo, nonché membro in posizione apicale di organi di giustizia sportiva.

per lo Stato. In tal senso, la normazione sportiva consiste in un articolato e organico sistema di disposizioni disciplinanti il fenomeno sportivo, il quale conosce un ordinamento fondato su due diverse fonti giuridiche: i principi di portata generale dell'ordinamento sportivo internazionale e i principi costituzionali della Repubblica Italiana. In virtù di tale ambivalenza, la normazione è esercitata in via esclusiva allorché essa verte su materie e competenze riguardanti solo l'ordinamento sportivo internazionale; la summenzionata caratteristica si perde allorché essa è esercitata in relazione ad aree giuridiche sulle quali insiste una disciplina di base statale. Si pone quindi una primaria esigenza di armonia con i principi costituzionali, evitando conflitti con quanto disposto dal diritto sportivo internazionale, la cui caratteristica peculiare è l'originarietà, intendendosi con tale termine il carattere secondo cui la costituzione di un ordinamento fonda la propria efficacia esclusivamente sulla "forza" dell'ordinamento stesso; in altri termini, l'ordinamento originario si autoafferma come soggetto giuridico, al di fuori di qualsiasi partecipazione o determinazione esogena, e trae la propria esistenza e cogenza esclusivamente da sé stesso, e non da altri ordinamenti, i quali, di conseguenza, sono arbitri dell'esistenza o della validità dell'ordinamento derivato.¹

Questa articolazione conferisce all'ordinamento sportivo un'autorevolezza rispetto ad altri apparati che non ha eguali e determina una prima chiave di lettura che rileva anche secondo la prospettiva di avvicinamento di tipo professionale al mondo dello sport: in genere, il management dello sport nasce e si forma all'interno dello sport stesso, a differenza di quanto accade in altre realtà produttive. Infatti, mentre l'amministratore delegato di una società o di un'impresa del settore alimentare può, dopo qualche anno, trasferire il proprio expertise ad altro settore con lo stesso ruolo, nel mondo dello sport è molto difficile che vi siano manager che provengano da realtà diverse da quella sportiva o viceversa, che, poi, ricoprano la stessa funzione in altri contesti, in quanto si tratta di un ambito che richiede il possesso di una specifica sensibilità.

L'ordinamento sportivo impone di guardare alla realtà in un'ottica multidimensionale. A differenza dello Stato, che sceglie di appartenere o meno ad organizzazioni internazionali, la

¹ Sui rapporti tra norma speciale e norma statale e sugli effetti della prima sull'ordinamento statale, meritevole di menzione è una recente sentenza della Corte di Cassazione per la quale la non conformità dei contratti stipulati tra società sportive per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali, ai modelli ed alle prescrizioni della federazione sportiva di appartenenza, genera la nullità del contratto non già per violazione di norme imperative di legge (in quanto le suddette norme federali non costituiscono fonti del diritto), ma per inidoneità del negozio a realizzare uno scopo meritevole di tutela. Si legge nei motivi della decisione che "[...] le violazioni di norme dell'ordinamento sportivo non possono non riflettersi sulla validità di un contratto concluso tra soggetti assoggettati alle regole del detto ordinamento anche per l'ordinamento dello Stato, poiché se esse non ne determinano direttamente la nullità per violazione di norme imperative (articolo 1418 cc.), incidono necessariamente sulla funzionalità del contratto medesimo, vale a dire sulla sua idoneità a realizzare un interesse meritevole di tutela secondo l'ordinamento giuridico (articolo 1322, comma 2, cc.); non può infatti ritenersi idoneo, sotto il profilo della meritevolezza della tutela dell'interesse perseguito dai contraenti, un contratto posto in essere in frode alle regole dell'ordinamento sportivo, e senza l'osservanza delle prescrizioni formali all'uopo richieste e, come tale, inidoneo ad attuare la sua funzione proprio in quell'ordinamento sportivo nel quale detta funzione deve esplicarsi". Cass. Civ., sez. terza, 4 novembre 2003-23 febbraio 2004, n. 3545, in *Diritto e Giustizia*, aprile 2004, n. 13, p. 26 ss., con nota di L. Giacomardo, F. Pecchia, *La frode alle federazioni sportive non merita tutela da parte dello Stato*.

singola Federazione, come piccola realtà territoriale, non può operare detta scelta, perché il sistema dell'ordinamento giuridico sportivo non è nazionale, ma è necessariamente internazionale e, quindi, le Federazioni sono delle realtà che contribuiscono a disegnare un sistema, una costellazione molto più ampia della singola realtà locale.

Si può pensare alla Federazione Motociclistica Italiana (FMI) che amministra competizioni di ambito nazionale ma, contemporaneamente, essendo una Federazione nazionale, insieme alle altre Federazioni, quali la FIGC, la FIPAV, la FIR etc., viene amministrata, in qualche modo orientata, coordinata, attraverso il CONI, ente pubblico che si può considerare un'espressione dell'organo esecutivo dello Stato, ossia del Governo.

Quindi, il fenomeno sportivo, da un punto di vista mediatico, vive naturalmente nel suo momento di espressione dell'attività e del gesto sportivo, ma deve essere collocato all'interno di un contesto molto più ampio che assorbe moltissime professionalità, forse molte di più rispetto al passato, per la sua complessità in continuo divenire e costantemente in crescita.

Una peculiarità del sistema federale consiste nell'avere una giustizia sportiva che risponde a principi in parte differenti da quelli della giustizia statale, tanto che non è possibile operare analogie con i principi generali del diritto, pretendendo di applicarli al diritto sportivo, in quanto quest'ultimo è un ordinamento giuridico con proprie sensibilità ed esigenze.

Una prima distinzione che viene attuata nei confronti delle eventuali irregolarità è quella basata sull'identificazione tra le irregolarità di c.d. "di campo", ossia quelle avvenute durante la gara, di competenza della giustizia sportiva tecnica le irregolarità più gravi, veri e propri illeciti sportivi, come per esempio, l'alterazione di un risultato con conseguente compromissione della genuinità dell'esito, di competenza della giustizia sportiva disciplinare, che è un secondo segmento di cui si compone la giustizia sportiva.

Vi è, poi, anche una terza declinazione, che riguarda la componente economica dello sport, amministrata attraverso il ricorso a procedure arbitrali. Come tutte le realtà produttive, anche lo sport vive di rapporti economici, che, fatalmente, generano contenziosi.

All'interno però delle prime due categorie, ovvero le violazioni del gesto agonistico e le violazioni di tipo disciplinare, la giustizia sportiva si affida a dei principi molto particolari. Innanzitutto, le decisioni del diritto sportivo sono immediatamente esecutive in quanto le Federazioni necessitano di risposte immediate per la grande dinamicità del sistema e per poter garantire la genuinità del risultato; la tempistica delle gare ed il meccanismo del calendario non consentono attese e, conseguentemente, l'azione della giustizia sportiva è molto celere e rapida, con adeguamento di tutte le professionalità che intervengono, dei giudici sportivi, che hanno un'agenda molto fitta, ma anche degli avvocati, che sono invece normalmente abituati alle aule di giustizia statali, in genere caratterizzate da una gestione dei termini processuali molto diversa. L'immediata esecutività della decisione sportiva implica una potenzialità pregiudizievole nei confronti del relativo team che, per esempio, nell'evento successivo, potrà o meno schierare un pilota, utilizzare un determinato tecnico, avvalersi di un determinato mezzo e detta circostanza obbliga lo stesso ad una rimodulazione, ad una riorganizzazione, del proprio sistema.

Vi sono, poi, regole che sono poste a garanzia della genuinità del risultato sportivo, e, in questo, la FMI è una delle Federazioni che si segnala per maggiore sensibilità ed è una delle poche che prevede due tipi di illecito: la frode sportiva e l'illecito sportivo.

L'illecito sportivo rappresenta un istituto "patrimonio" di tutti i codici federali e si concretizza quando due o più soggetti tentano di alterare il risultato di una competizione o di una gara, quindi, compromettendo il naturale svolgimento che la stessa dovrebbe avere.

In determinati sport la componente strumentale del mezzo utilizzato per la determinazione dell'illecito rappresenta un elemento: in una gara di motociclismo il pilota dispone di un mezzo di sua dotazione esclusiva, mentre in una partita di calcio, in una gara di basket o di pallavolo, gli atleti non hanno uno strumento in dotazione personale, ma l'attrezzatura, in particolare la palla, è in condivisione con gli altri atleti ed essendo priva di componenti meccaniche presenta molte meno occasioni perché su di essa si possano concentrare delle irregolarità, come invece avviene per i mezzi motorizzati.

È giusto quindi sostenere che il mondo del diritto sportivo è accumulato da valori uniformi, ma è altresì necessario specificare come la natura delle diverse discipline sportive comportino l'articolazione di regole specifiche, distinte le une dalle altre.

Nell'individuazione dei comportamenti non corretti, la FMI ha adottato un criterio di maggior perentorietà, che pare essere pienamente legittima e condivisibile e, quindi, nel definire l'irregolarità denominata "frode sportiva" viene in rilievo non solo il tentativo di alterare una determinata gara, ma, anche il tentativo di parteciparvi senza avere i requisiti richiesti, o presentando un mezzo non conforme alle regole previste per quella competizione; la condotta irregolare posta in essere attraverso lo strumento, concorre infatti a determinare un'irregolarità nel risultato sportivo con l'ulteriore conseguenza di condizionare il principio dell'omologazione del risultato. Concentrando allora l'attenzione sul risultato sportivo, è bene evidenziare il duplice valore che lo stesso esprime: da un lato è fonte di motivazione ed emozione per gli spettatori, ma dall'altro ha anche un valore amministrativo, dato dalla sua omologazione, ossia dalla verifica che la vittoria dell'atleta o del pilota che per primo ha raggiunto il traguardo sia avvenuta nel pieno rispetto delle regole. Tale accertamento non sempre può essere fatto preventivamente e solo successivamente all'omologazione il risultato sportivo può dirsi definitivo.

Un'ultima espressione del sistema federale è il patto, cosiddetto di solidarietà, che la Federazione stringe con tutti i propri tesserati affinché contribuiscano a garantire la correttezza dell'ambiente sportivo. Questo meccanismo, da un lato, presuppone dunque un'alleanza, dall'altro rappresenta un onere che grava su ciascun tesserato.

Tutti i tesserati, infatti, in quanto parte del sistema, sono tenuti al rispetto dell'obbligo di denuncia, ossia all'obbligo di informarne senza indugio la Procura federale quando, pur non coinvolti, abbiano contezza di un'eventuale irregolarità commesso da altri.

Sono dunque numerose le peculiarità del sistema dell'ordinamento giuridico sportivo, si pensi ancora alla disciplina del rapporto di lavoro, secondo la quale anche se la maggior parte degli atleti sono lavoratori subordinati gli stessi devono necessariamente godere di regole, diritti

e doveri differenti rispetto ai lavoratori subordinati “ordinari”.² È proprio per questi motivi che intervenne la l. del 17 ottobre 2003, n. 280 che è espressione, peraltro, della conversione del d.l. 220/2003, ovvero di un provvedimento adottato in ragione di un caso straordinario di necessità ed urgenza che portò l'allora Governo in carica a considerare la materia sportiva come meritevole di un provvedimento *ad hoc*. Il decreto fu convertito il cinquantanovesimo giorno in una legge che esprime un principio solenne, cioè che l'ordinamento sportivo è un settore specifico rispetto agli altri e necessita di strumenti di autonomia normativa e giurisdizionale.

Tornando sul patto di solidarietà è allora ancora più evidente la necessità di un meccanismo collaborativo che le Federazioni individuano come fonte di responsabilità in capo ai tesserati. In questo, la FMI si distingue da altre Federazioni perché, in modo molto puntuale, individua sia il minimo che il massimo edittale della conseguente sanzione, altre Federazioni prevedono soltanto il minimo, lasciando ampia discrezionalità di modulazione in base al caso di specie.

L'istituto dell'obbligo di denuncia presenta, tuttavia, anche diverse problematiche, registrandosi talvolta un distorto spirito di cameratismo, per cui un'atleta si trova sostanzialmente inibito nell'intenzione di denunciare l'illecito del proprio compagno di squadra o del proprio dirigente. Si tratta di un problema principalmente culturale che il diritto sportivo cerca di affrontare contribuendo anche alla formazione dei tesserati e cercando di vincere una resistenza un po' fisiologica nel sistema.

Quanto evidenziano assevera la peculiarità dell'ordinamento sportivo, la sua unicità rispetto ad altre realtà associative diffuse, nonché il suo bisogno di essere autonomo rispetto allo Stato, come riconosciuto dalla Corte costituzionale in una celebre pronuncia.³

² Ad esempio, l'atleta ha degli obblighi anche al di fuori dall'orario di lavoro, la società pretende che abbia una rettitudine anche nella propria vita privata, nell'alimentazione, negli orari e nelle frequentazioni, come prevedono gli Accordi Collettivi delle Leghe o i Codici Etici che le Società fanno sottoscrivere ai loro tesserati.

³ Nella pronuncia la Corte sottolinea, innanzitutto, che l'autonomia dell'ordinamento sportivo trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 della Costituzione, considerato che le associazioni sportive sono tra le più diffuse «formazioni sociali dove [l'uomo] svolge la sua personalità» e che deve essere riconosciuto a tutti il diritto di associarsi liberamente per finalità sportive. La Corte muove, quindi, dall'esame dei lavori preparatori del decreto-legge n. 220, osservando come - nella originaria versione del decreto-legge - “fra le materie che, essendo inserite al comma 1 dell'art. 2, potevano considerarsi sottratte alla cognizione del giudice statale, erano anche le questioni aventi ad oggetto l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, associazioni o singoli tesserati nonché quelle relative alla organizzazione e svolgimento delle attività agonistiche ed alla ammissione ad esse di squadre ed atleti”. La Corte prosegue: “la circostanza che, in sede di conversione del decreto-legge, il legislatore abbia espunto le lettere c) e d) del comma 1 dell'art. 2, ove erano indicate le summenzionate materie, fa ritenere che su di esse vi sia la competenza esclusiva del giudice amministrativo allorché siano lesi diritti soggettivi od interessi legittimi”. Ne consegue che la possibilità di essere ammessi a svolgere attività agonistica disputando le gare ed i campionati organizzati dalle Federazioni sportive facenti capo al CONI “non è situazione che possa dirsi irrilevante per l'ordinamento giuridico generale e, come tale, non meritevole di tutela da parte di questo. Ciò in quanto è attraverso siffatta possibilità che trovano attuazione sia fondamentali diritti di libertà - fra tutti, sia quello di svolgimento della propria personalità, sia quello di associazione - che non meno significativi diritti connessi ai rapporti patrimoniali - ove si tenga conto della rilevanza economica che ha assunto il fenomeno sportivo, spesso praticato a livello professionistico ed organizzato su base imprenditoriale - tutti oggetto di considerazione anche a livello costituzionale”. Pertanto, per le controversie sui provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche (oggetto delle norme in esame) - nel sistema di giustizia sportiva delineato in precedenza dal decreto-legge n. 220 - trova applicazione il codice del processo amministrativo una volta “esauriti i gradi della giustizia sportiva” (art. 3, comma 1). Vale ricordare come la Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 49 del 2011, abbia altresì specificato quale

Una riflessione conclusiva sul punto riguarda l'osservazione del fenomeno sportivo, la sua complessità organizzativa e l'oggettiva difficoltà, ma forse impossibilità, di considerarlo come omogeneo. All'interno dello sport sussistono realtà molto diverse tra loro, come se ci fossero più e distinti sport che convivono nello stesso ambito e le cui discipline non riescono ad attingere da indicazioni normative comuni.

La recente Riforma dello Sport,⁴ ad esempio, elaborata da una pluralità di Governi e Ministri che si sono succeduti, esprimendo inesorabilmente sensibilità ed idee diverse, muove dall'idea, non condivisa da chi scrive, che vi sia un unico sport, uniformemente gestibile, probabilmente trascurando che i diversi ambiti federali ed agonistici, per la loro stessa sopravvivenza, necessitano di regole diverse e specifiche, perché pensare che il calcio, con la sua dimensione economica e diffusione territoriale, possa essere sostenuto da un impianto normativo identico a quello di altro sport con caratteristiche diverse e dimensioni meno rilevanti, rischia di tradursi in una pregiudizievole omologazione in nome di una unicità solo demagogica.

Non è un caso, del resto, che le Federazioni maggiormente rappresentative sul territorio nazionale (Federcalcio, Federbasket e Federvolley) abbiano espresso sin da subito un malcelato scetticismo nei confronti di una rivoluzione sistematica che forse avrebbe dovuto coinvolgere maggiormente le stesse, abbandonando posizioni solo evidentemente demagogiche e politiche, per affrontare con una programmazione più sostenibile per società ed associazioni, quelle novità di indubbio rilievo ed importanza, come, ad esempio, la regolarizzazione dei lavoratori sportivi e l'abolizione del vincolo sportivo.

Milita in tal senso, del resto, quanto verificatosi successivamente alla pubblicazione dei cinque decreti legislativi, allorché prima la legge 69/2021 di conversione del decreto-legge c.d. "Sostegni" e poi la legge 106/2021 di conversione del decreto-legge c.d. "Sostegni bis", hanno previsto prima rinvii e poi parziali caotiche anticipazioni, di fatto ingenerando ulteriore disorientamento in un settore, quello sportivo, già fortemente condizionato dall'emergenza sanitaria e dall'interruzione prolungata delle attività motorie e sportive.

Affinché lo sport possa sopravvivere alla crisi finanziaria ed impiantistica che lo affligge, è necessario che possa contare su solido e costante sostegno economico, che vada oltre il solo ed insufficiente finanziamento pubblico. In questa prospettiva, non più ulteriormente differibile,

sia la tutela in tal caso approntata "qualora la situazione soggettiva abbia consistenza tale da assumere nell'ordinamento statale la configurazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, in base al ritenuto 'diritto vivente' del giudice che, secondo la suddetta legge, ha la giurisdizione esclusiva in materia". È tutela (esclusivamente) risarcitoria (per equivalente).

⁴ Decreto Legislativo 28 febbraio 2021 n.36, *ex art.* 5 l. 86/2019, concernente "riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivo professionistici e dilettantistici nonché di lavoro sportivo"; Decreto Legislativo 28 febbraio 2021 n. 37 *ex art.* 6 l. 86/2019, concernente "misure in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso e esercizio della professione di agente sportivo"; Decreto Legislativo 28 febbraio 2021 n. 38 *ex art.* 7 l. 86/2019, concernente "misure in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi"; Decreto Legislativo 28 febbraio 2021 n. 39 *ex art.* 8 l. 86/2019, concernente "semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi"; Decreto Legislativo 28 febbraio 2021 n. 40 *ex art.* 9 l. 86/2019, concernente "misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali".

risulta essenziale individuare con ferma schiettezza due diverse dimensioni del fenomeno sportivo: l'ambito motorio, con la sua nobile funzione sociale, diverso da quello agonistico, con la sua irrinunciabile dimensione economica.

In quest'ultima declinazione, ogni ambito sportivo necessita di regole proprio, di una specifica disciplina di settore, che sia in grado di intercettare le logiche del prodotto commerciale, senza il timore che questa direzione comporti un abbandono del senso genuino che ogni sport può e deve esprimere.