

ISSN 0048-8372



RIVISTA  
di  
DIRITTO SPORTIVO

Rivista semestrale  
1 | 2023



G. Giappichelli Editore – Torino



RIVISTA  
di  
DIRITTO SPORTIVO

---

1 | 2023



# RIVISTA di DIRITTO SPORTIVO

Rivista semestrale

1 | 2023

*Direzione scientifica*

**ALBERTO M. GAMBINO - GIULIO NAPOLITANO**

*Fondata nel 1949 da Giulio Onesti*

*Presidente*

GIOVANNI MALAGÒ

*Direttore responsabile*

VINCENZO IACONIANNI

*Direttore editoriale*

ALVIO LA FACE



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2023 - *Rivista di Diritto Sportivo*  
Registrazione presso il Tribunale di Roma, n. 315/11

*Presidenza e Direzione*  
c/o CONI  
Largo Lauro de Bosis, 15 00135 Roma  
Tel. 06.36857422  
mail: [rivistadirittosportivo@coni.it](mailto:rivistadirittosportivo@coni.it)

G. Giappichelli Editore  
via Po, 21 - 10124 Torino - Tel. 011-81.53.111  
[www.rivistadirittosportivo.it](http://www.rivistadirittosportivo.it)

ISSN 0048-8372

Publicato on-line nel mese di 2023  
presso la G. Giappichelli Editore – Torino

### **Comitato Scientifico**

GIULIANO AMATO; RICCARDO ANDRIANI; SABINO CASSESE; RICCARDO CHIEPPA; PASQUALE DE LISE; FRANCO FRATTINI; LUIGI FUMAGALLI; LUCIO GHIA; GIOVANNI FRANCESCO LO TURCO; FRANCESCO PAOLO LUISO; ANDREA MANZELLA; BARBARA MARCHETTI; GIUSEPPE MORBIDELLI; ALFONSO QUARANTA; MARGHERITA RAMAJOLI; PIETRO RESCIGNO; PIERLUIGI RONZANI; ACHILLE SALETTI; PIERO SANDULLI; LAURA SANTORO; GIOVANNI VERDE; ELENA ZUCCONI GALLI FONSECA.

### **Comitato Scientifico Internazionale**

JACK ANDERSON (The University of Melbourne), ALFONSO-LUIS CALVO CARAVACA (Universidad Carlos III de Madrid), STEVE J. CORNELIUS (University of Pretoria), PAUL H. HAAGEN (Duke University, Durham), MATTHEW J. MITTEN (Marquette University, Milwaukee), SOFIA OLIVEIRA PAIS (Universidade Católica Portuguesa, Porto), OTTO PFERSMANN (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne), SHERALDINE PINTO (Universidad Metropolitana, Caracas), JOSÉ DOMINGO VALLS LLORET (Universitat de Barcelona), STEPHEN WEATHERILL (University of Oxford), DAI YOKOMIZO (Nagoya University).

### **Comitato di Direzione**

ALBERTO ANGELETTI (avv. Foro Roma), ANTONIO BARTOLINI (Un. Perugia), STEFANO BASTIANON (Un. Bergamo), ETTORE BATTELLI (Un. Roma Tre), FRANCESCO BONINI (Lumsa), ERNESTO CAGGIANO (Magistrato ordinario), FRANCESCO CARDARELLI (Un. Roma "Foro Italico"), MARCELLO CLARICH (Un. Roma "Sapienza"), GIORGIO COLOMBO (Nagoya University), ANTONIO CONTE (avv. Foro Roma), FILIPPO DANОВI (Un. Milano "Bicocca"), ALESSANDRO DE STEFANO (avv. Foro Roma), VALERIA FALCE (Un. Europea di Roma), MARIA DOMINIQUE FEOLA (Un. Insubria), GIUSELLA FINOCCHIARO (Un. Bologna), ENRICO GABRIELLI (Un. Tor Vergata), ALBERTO M. GAMBINO (Un. Europea di Roma), FEDERICO GHEZZI (Un. Bocconi), ROSARIA GIORDANO (Magistrato ordinario), FRANCESCO GOISIS (Un. Milano "Statale"), UMBERTO IZZO (Un. Trento), MARCO LACCHINI (Un. Cassino), ALVIO LA FACE (Coni), GIUSEPPE LIOTTA (Un. Palermo), CARLO LONGARI (Un. Roma "Tor Vergata"), MASSIMO LUCIANI (Un. Roma "Sapienza"), ANGELO MAIETTA (Un. Mercatorum Roma), DANIELE MANTUCCI (Un. Ancona), PIERLUIGI MATERA (Un. Link Campus), ANIELLO MERONE (Un. Europea di Roma), GIULIO NAPOLITANO (Un. Roma Tre), MAURO ORLANDI (Un. Cattolica del Sacro Cuore), ANDREA PANZAROLA (Un. Roma "Tor Vergata"), VALERIA PANZIRONI (CONI), TERESA PASQUINO (Un. Trento), ANGELO PIAZZA (Un. Roma "Foro Italico"), MARIA PIA PIGNALOSA (un. Roma "Foro Italico"), MARGERITA PITTALIS (Un. Bologna), MASSIMO PROTO (Un. Link Campus), FRANCESCO PURROMUTO (coni - coordinatore), MASSIMO RANIERI (avv. Foro Roma), GIACOMO ROJAS ELGUETA (Un. Roma Tre), STEFANIA ROSSI (Un. Trento), ALDO SANDULLI (Un. Napoli "Suor Orsola Benincasa"), FILOMENA SANTAGADA (Un. Europea di Roma), BRUNO SASSANI (Un. Roma "Tor Vergata"), GIANLUCA SCARCHILLO (un. Roma "Sapienza"), LAVINIA SPAVENTI (Magistrato ordinario), GENNARO TERRACCIANO (Un. Roma "Foro Italico"), ROBERTA TISCINI (Un. Roma "Sapienza"), GIUSEPPE TRISORIO LIUZZI (Un. Bari), GUIDO VALORI (avv. Foro Roma), FILIPPO VARI (Un. Europea di Roma).

## **Comitato per la Valutazione Scientifica**

STEFANO BATTINI (Un. Tuscia), EMANUELE BILOTTI (Un. Europea di Roma), ALFONSO CELOTTO (Un. Roma Tre), VINCENZO CESARO (Un. Napoli "Parthenope"), ULISSE COREA (Un. Roma "Tor Vergata"), FULVIO CORTESE (Un. Trento), MARCO DE CRISTOFARO (Un. Padova), MONICA DEL SIGNORE (Un. Milano "Bicocca"), GIACINTO DELLA CANANEA (Un. Roma "Tor Vergata"), CLARICE DELLE DONNE (Un. Mediterranea), STEFANO DELLE MONACHE (Un. Padova), ALBERTO DELLO STROLOGO (Un. Europea di Roma), GIOVANNI DI ROSA (Un. Catania), VINCENZO FRANCESCHELLI (Un. Milano "Bicocca"), ILARIA GARACI (Un. Europea di Roma), LUCILLA GATT (Un. Napoli "Suor Orsola Benincasa"), GREGORIO GITTI (Un. Milano "Statale"), MARGARETH HELFER (Leopold-Franzens Universität Innsbruck), ELISABETTA LAMARQUE (Un. Milano "Bicocca"), FRANCESCO MACARIO (Un. Roma Tre), LUCA MARAFIOTI (Un. Roma Tre), TOMMASO MAUCERI (Un. Catania), ALESSANDRO MELCHIONDA (Un. Trento), ENRICO MEZZETTI (Un. Roma Tre), VINCENZO MONGILLO (Unitelma Sapienza), ROBERTA MONTINARO (Un. Orientale), ANDREA NICOLUSSI (Un. Cattolica del Sacro Cuore), VITTORIO OC-CORSIO (Un. Mercatorum), FRANCO PAPARELLA (Un. Roma "Sapienza"), GIOVANNI PERLINGIERI (Un. Roma "Sapienza"), ALESSANDRA PIOGGIA (Un. Perugia), ARMANDO PLAIA (Un. Palermo), FRANCESCO RENDE (Un. Messina), GIORGIO RESTA (Un. Roma Tre), GIOVANNI MARIA RICCIO (Un. Salerno), MARCO RICOLFI (Un. Torino), SAVERIO RUPERTO (Un. Roma "Sapienza"), PASQUALE SANDULLI (Un. Roma "Sapienza"), FABIO SANTANGELI (Un. Catania), SALVATORE SICA (Un. Salerno), PIETRO SIRENA (Un. Bocconi), MARIO SPASIANO (Un. Napoli II), GIORGIO VERCILLO (Un. E-Campus), GIULIO VESPERINI (Un. Tuscia), ANDREA ZOPPINI (Un. Roma Tre).

## **Comitato Editoriale**

ANIELLO MERONE (coordinatore), STEFANIA ROSSI (vice-coordinatrice), GIULIO ANDREOTTI, CRISTINA ASPRELLA, ANDREA AVERARDI, MARIA LETIZIA BIXIO, ALESSIO BONAFINE, MARCO CAPPÀ, ANDREA CARANCI, ANGELICA CARDI, ALBERTO CINQUE, CLAUDIA CONFORTINI, RICCARDO CRUCIOLI, ALESSANDRO DE SILVA, ALESSANDRO DI MAJO, MARCO FARINA, GIULIA FUNGHI, GAETANO GUZZARDI, JACOPO IERUSSI, CHIARA IOVINO, ELEONORA JACOVITTI, RICCARDO JOVINE, MONICA LA PIETRA, ENRICO LUBRANO, DARIO MARTIRE, TOMMASO MAUCERI, MICHELA MORGESE, GILBERTO NAVA, CRISTIANO NOVAZIO, KAREN PUTZER, GAETANINO RAJANI, MATILDE RATTI, MARIA LAURA REA, PATRIZIO RUBECHINI, SAVERIO SICILIA, MATTEO SIRAGUSA, ANDREA SIRCANA, ENRICO SPAGNOLELLO, GIORDANA STRAZZA, VALERIO TURCHINI, CALOGERO ALBERTO VALENZA, FABIO VALERINI, LAURA VASSELLI.

Tutti i contributi pubblicati nella Rivista sono stati sottoposti alla valutazione da parte del Comitato di direzione e alla revisione anonima.

*Amministrazione:* presso la casa editrice G. Giappichelli, via Po 21 - 10124 Torino.

## INDICE DEL FASCICOLO I (gennaio-giugno 2023)

pag.

---

### SAGGI

---

LAURA SANTORO

*Le “sanzioni sportive” nel contesto dell’emergenza bellica. Analisi critica alla luce del principio di neutralità dello Sport (“Sports sanctions” in the context of the war emergency. Critical analysis in the light of the principle of neutrality of Sport)*

3

STEFANO BASTIANON

*Sport e neutralità al tempo del conflitto russo-ucraino (Sport and neutrality at the time of the Russian-Ukrainian war)*

27

MARIA PIA PIGNALOSA

*“Febbre da cavallo”. Quel che resta delle scommesse sportive ex art. 1934 c.c. (“Horse fever”. What remains of sports betting under art. 1934 c.c.)*

47

CRISTINA ASPRELLA

*Il rinvio pregiudiziale ex art. 363 bis c.p.c. e la sua applicabilità al Collegio di Garanzia dello Sport (Reference for a preliminary ruling under art. 363 bis c.p.c. and its applicability to the Council of Sports Guarantees)*

93

MICHELA MORGESE

*Intorno alle clausole compromissorie per controversie relative ad atti del CONI o delle federazioni sportive (Arbitration clauses for disputes relating to acts of the CONI or sports federations)*

107

FILOMENO ROCCO FIMMANÒ

*L’agente sportivo: un ircocervo tra professione, mediazione ed impresa alla prova del nuovo regolamento FIFA (The sports agent: an ircocervo between profession, mediation and enterprise to test the new FIFA rules)*

131



---

**GIURISPRUDENZA COMMENTATA**

---

GABRIELE TOSCANO

*Nota a Corte di Cassazione civile, sez. VI, ord. 9 febbraio 2023, n. 3959 e Corte di Cassazione civile, sez. III, sent. 15 febbraio 2023, n. 4707 – La Cassazione alle prese con la responsabilità civile in ambito sportivo: spunti a margine di due recenti pronunce (The Supreme Court grappling with sporting liability: insights from two recent rulings)*

185

ANTONIO TORRISI

*Nota a Corte di Cassazione, sez. lav., 30 maggio 2022, n. 17435 – L'atleta militare infortunato non è vittima del dovere? (Is the injured military athlete not a victim of duty?)*

201

LUCIO GIACOMARDO

*Nota a Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione 19 aprile 2023, n. 40 (dep. 8 maggio 2023) – Il “caso Juventus” tra questioni processuali e lealtà sportiva (The “Juventus case” between procedural issues and sporting loyalty)*

219

---

**RASSEGNE**

---

DARIO MARTIRE e ALESSANDRO VALERIO DE SILVA VITOLO

*Rassegna della giurisprudenza del Collegio di Garanzia dello Sport nell'anno 2022 (Review of the most recent jurisprudence of the Sports Guarantee Committee in the year 2022)*

253

---

**STORIA DELLO SPORT**

---

FRANCESCA PULITANÒ

*Guerra e Sport: uno sguardo retrospettivo (War and Sport: a retrospective look)*

283

---

**SAGGI**

---



LE “SANZIONI SPORTIVE” NEL CONTESTO  
DELL’EMERGENZA BELLICA.  
ANALISI CRITICA ALLA LUCE DEL PRINCIPIO  
DI NEUTRALITÀ DELLO SPORT \*

“SPORTS SANCTIONS” IN THE CONTEXT  
OF THE WAR EMERGENCY.  
CRITICAL ANALYSIS IN THE LIGHT OF THE PRINCIPLE  
OF NEUTRALITY OF SPORT

di *Laura Santoro* \*\*

**Sommario:** 1. La risposta dell’ordinamento sportivo all’invasione russa. – 2. La correlazione tra i principi di autonomia e di neutralità dello sport. – 3. Analisi del principio di neutralità dello sport: profili di criticità. – 4. Alla ricerca di una definizione del principio di neutralità dello sport. – 5. I pronunciamenti del TAS sul principio di neutralità dello sport. – 6. Considerazioni conclusive.

## 1. La risposta dell’ordinamento sportivo all’invasione russa

Lo stesso giorno dell’invasione del territorio dell’Ucraina da parte delle forze militari russe, il 24 febbraio 2022, il CIO, per bocca del suo Presidente, diffonde una dichiarazione di aperta condanna giustificata sulla base della “violazione della tregua

---

\* Contributo sottoposto alla procedura di *double blind peer review* ed approvato. Il presente contributo reca la relazione svolta al Convegno “Guerra e Sport” tenutosi a Roma il 21 novembre 2022 presso il Salone d’onore del CONI, cui sono intervenuti, tra gli altri, i Membri onorari del CIO, Franco Carraro, Manuela Di Centa e Mario Pescante. Nel contributo si dà conto delle decisioni complete di motivazioni pubblicate il 25 novembre 2022 dal TAS nei procedimenti nn. 8708 e 8709 del 2022, di cui, alla data del Convegno, erano stati emanati soltanto i provvedimenti cautelari, nonché della decisione del TAS, pubblicata in pari data, relativa ai giudizi nn. 8865, 8866, 8867 e 8868 del 2022; si dà conto, altresì, in Appendice, degli interventi del CIO successivi al 21 novembre 2022.

\*\* Professoressa ordinaria di Diritto privato e Diritto sportivo nell’Università degli Studi di Palermo.

olimpica”<sup>1</sup>. Va, in proposito, ricordato che la tregua olimpica, ripristinata nel 1992 sulla falsariga dell’omonimo istituto dell’antica Grecia, viene deliberata prima di ogni edizione dei Giochi olimpici dall’assemblea generale dell’ONU ed ha vigore dal settimo giorno antecedente all’apertura delle Olimpiadi sino al settimo giorno successivo alla chiusura delle Paralimpiadi. Al momento dell’invasione russa, quindi, le Olimpiadi si erano appena concluse da quattro giorni e si attendeva, da lì a poco, l’inaugurazione delle Paralimpiadi, fissata al 4 marzo 2022. La cronologia degli eventi sopra richiamati lascia intendere che il Presidente Vladimir Putin abbia tenuto in debita considerazione la celebrazione delle Olimpiadi e non parimenti delle Paralimpiadi, ritenute forse di non egual valore sotto il profilo simbolico e mediatico, nonostante i maggiori successi conseguiti nella storia dalla Federazione Russa nelle Paralimpiadi invernali rispetto alle Olimpiadi invernali, come attestato dal confronto dei rispettivi medaglieri<sup>2</sup>. Già durante la celebrazione delle Olimpiadi, tuttavia, la Federazione Russa aveva manifestato l’intenzione di estendere il suo controllo politico entro i confini dell’Ucraina dopo che il 15 febbraio la Duma all’unanimità aveva votato il riconoscimento dell’indipendenza delle autoproclamate “Repubbliche di Donetsk e Luhansk”, cui aveva fatto seguito, proprio il giorno prima dell’invasione russa, l’approvazione, da parte del Consiglio dell’Unione Europea, dei Regolamenti nn. 260 e 261 con i quali venivano adottate sanzioni economiche contro la Federazione Russa concernenti i settori finanziario, dell’energia e dei trasporti, nonché il controllo e il finanziamento delle esportazioni e la politica in materia di visti, che si andavano a sommare alle sanzioni già introdotte a far data dal 4 marzo 2014 in risposta alla annessione della Crimea e di Sebastopoli all’indomani della Rivoluzione di Maidan<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Il relativo comunicato stampa è consultabile *on line* all’indirizzo: <https://olympics.com/ioc/news/ioc-strongly-condemns-the-breach-of-the-olympic-truce>. La dichiarazione di condanna della violazione della tregua olimpica segue la dichiarazione pronunciata dal Presidente Thomas Bach, il 4 febbraio 2022, nel corso della cerimonia di inaugurazione dei Giochi Olimpici invernali di Pechino, con la quale si esprimeva il seguente auspicio: «*In this Olympic spirit of peace, I appeal to all political authorities across the world: observe your commitment to this Olympic Truce. Give peace a chance*», e, parimenti, quella pronunciata, il 20 febbraio 2022, nel corso della cerimonia di chiusura dei Giochi, in cui, rivolgendosi ai protagonisti dei Giochi, riaffermava l’auspicio di una soluzione pacifica del conflitto ormai alle porte («*You not only respected each other. You supported each other. You embraced each other, even if your countries are divided by conflict. You overcame these divisions, demonstrating that in this Olympic community we are all equal. We are all equal – regardless of what we look like, where we come from, or what we believe in. This unifying power of the Olympic Games is stronger than the forces that want to divide us: you give peace a chance. May the political leaders around the world be inspired by your example of solidarity and peace*»).

<sup>2</sup> La Russia si posiziona soltanto al 5° posto nel medagliere storico delle Paralimpiadi invernali, su un totale di 20 Nazioni, mentre è soltanto al 10° posto nel medagliere storico delle Olimpiadi invernali; la situazione è ribaltata con riferimento ai Giochi estivi, giacché nel medagliere delle Olimpiadi è situata al 2° posto, contro soltanto il 24° posto nel medagliere delle Paralimpiadi. I dati sono tratti dal sito: [guidaolimpiadi.it](http://guidaolimpiadi.it).

<sup>3</sup> La politica dell’UE sulle sanzioni economiche contro la Federazione Russa prende avvio nella sessione straordinaria del Consiglio “Affari esteri” sulla situazione in Ucraina, il 3 marzo 2014, tenutasi nel

Alla dichiarazione di condanna del Presidente Thomas Bach segue, il giorno successivo, il comunicato del Comitato esecutivo del CIO<sup>4</sup> con il quale si invitano tutte le

---

corso del G8, allorché viene deciso di sospendere i preparativi per il vertice del G8, in programma a Soči nel mese di giugno, che, infatti, sarà spostato a Bruxelles, nonché i colloqui bilaterali con la Federazione Russa sul nuovo accordo in materia di visti. Da quel momento la Russia non farà più parte del G8, essendone stata prima temporalmente allontanata e poi, per determinazione del governo russo il 13 gennaio 2017, avendo la stessa dichiarato formalmente l'intenzione di abbandonare permanentemente il G8; intenzione, da ultimo, confermata nel mese di giugno 2018. Seguono le prime misure restrittive individuali (congelamento dei beni e divieto di viaggio) deliberate nei confronti di funzionari considerati responsabili di azioni che minacciano l'integrità territoriale dell'Ucraina e di appropriazione indebita di fondi statali ucraini, nonché le sanzioni economiche concernenti la limitazione degli scambi con la Russia in settori economici specifici, il divieto di importazione di prodotti, investimenti e servizi turistici, e di esportazione di taluni beni e tecnologie. La questione ucraina resta all'attenzione degli organismi Europei anche negli anni successivi, e le misure sanzionatorie sopra dette sono oggetto di una serie di proroghe, senza soluzione di continuità, in allineamento, peraltro, agli accordi di Minsk, sino al febbraio 2022, allorché vengono deliberate misure specifiche in risposta all'invasione armata russa. Tali misure, deliberate il 23 febbraio 2022, comprendono sanzioni mirate nei confronti di 351 membri della Duma di Stato russa e di altre 27 persone, restrizioni alle relazioni economiche con le zone non controllate dal governo delle regioni di Donetsk e Luhansk e restrizioni all'accesso della Russia ai servizi e ai mercati finanziari e dei capitali dell'UE. Il giorno seguente, i leader dell'UE, riuniti in un vertice straordinario, concordano ulteriori sanzioni nei confronti della Russia, che concernono il settore finanziario, i settori dell'energia e dei trasporti, i beni a duplice uso, il controllo e il finanziamento delle esportazioni, la politica in materia di visti, nonché ulteriori sanzioni nei confronti di cittadini russi e la fissazione di nuovi criteri di inserimento nell'elenco dei soggetti sanzionati. Il 28 febbraio viene deliberato il Terzo pacchetto di sanzioni in risposta all'invasione russa che comprende il divieto di effettuare operazioni con la Banca centrale russa, un pacchetto di sostegno da 500 milioni di euro per finanziare l'invio di attrezzature e forniture alle forze armate ucraine, il divieto di sorvolo dello spazio aereo dell'UE e di accesso agli aeroporti dell'UE da parte dei vettori russi. Il successivo 2 marzo vengono aggravate le misure di ordine finanziario con l'approvazione del blocco dell'accesso a SWIFT per le sette principali banche russe (Bank Otkritie, Novikombank, Promsvyazbank, Bank Rossiya, Sovcombank, Vnesheconombank (VEB) e VTB Bank), e contestualmente l'introduzione del divieto di “investire, partecipare o contribuire in altro modo a progetti futuri cofinanziati dal Fondo russo per gli investimenti diretti” e di “vendere, fornire, trasferire o esportare banconote in euro alla Russia o a qualsiasi persona fisica o giuridica o entità in Russia”. La cronistoria di tutte le azioni adottate dalla U.E. in risposta alla situazione Russia – Ucraina, con i relativi provvedimenti, è visionabile *on line* all'indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu>.

<sup>4</sup> Il comunicato è consultabile *on line* all'indirizzo: <https://olympics.com/ioc/news/ioc-eb-urges-all-ifs-to-relocate-or-cancel-their-sports-events-currently-planned-in-russia-or-belarus>. Si riporta, qui di seguito, il testo integrale: «*The IOC EB today urges all International Sports Federations to relocate or cancel their sports events currently planned in Russia or Belarus. They should take the breach of the Olympic Truce by the Russian and Belarussian governments into account and give the safety and security of the athletes absolute priority. The IOC itself has no events planned in Russia or Belarus. In addition, the IOC EB urges that no Russian or Belarussian national flag be displayed and no Russian or Belarussian anthem be played in international sports events which are not already part of the respective World Anti-Doping Agency (WADA) sanctions for Russia. At the same time, the IOC EB expresses its full support to the International Paralympic Committee (IPC) for the upcoming Paralympic Winter Games Beijing 2022. The IOC EB expresses its deep concerns about the safety of the members of the Olympic Community in Ukraine and stands in full solidarity. It notes that the special IOC task force is in contact with the Olympic Community in the country to coordinate humanitarian assistance where possible. The IOC EB asks the task force to continue to closely monitor the situation and to keep the IOC EB informed and updated, also with regard to potential amendments of today's resolution.*».

Federazioni internazionali, in ragione dell'intervenuta violazione della tregua olimpica, a riallocare o cancellare gli eventi sportivi programmati in Russia e Bielorussia e a garantire assoluta priorità alla salute e sicurezza degli atleti; al contempo, si stabilisce che non siano esposte le bandiere, né suonati gli inni della Russia e Bielorussia in tutti gli eventi sportivi internazionali rispetto ai quali non siano già vigenti le sanzioni applicate dalla WADA nel 2019 nei confronti della Russia per la nota vicenda del doping di Stato e, infine, viene espresso da parte del CIO pieno supporto al Comitato Internazionale Paralimpico in vista dell'imminente avvio delle Paralimpiadi di Pechino 2022.

A seguito del comunicato del CIO sopra detto, in pari data, viene deciso dai rispettivi organismi sportivi internazionali il trasferimento della finale della UEFA *Champions League* da San Pietroburgo a Parigi, la cancellazione della tappa del Gran Premio di Formula 1 in programma a Soči dal 23 al 25 settembre 2022, l'annullamento, da parte della FIS, di tutte le gare di Coppa del mondo delle discipline sportive invernali già programmate in Russia, così come pure lo spostamento ad altra sede della 44<sup>a</sup> edizione delle Olimpiadi di scacchi in calendario a Mosca dal 26 luglio all'8 agosto 2022.

Un provvedimento ancora più incisivo viene assunto dal CIO tre giorni dopo, il 28 febbraio, allorché viene raccomandata l'esclusione degli atleti ed ufficiali di gara russi e bielorusi da tutte le competizioni sportive internazionali.

Il percorso argomentativo che conduce a tale determinazione è complesso e merita di essere richiamato. Il CIO, in proposito, afferma che «Il Movimento olimpico è compatto nella sua missione di contribuire alla pace attraverso lo sport e di unire il mondo in una competizione pacifica al di là di ogni disputa politica. I Giochi olimpici, le Paralimpiadi, i campionati e le coppe del mondo, così come molti altri eventi sportivi, uniscono atleti di Paesi che si trovano in conflitto e talvolta persino in guerra. Allo stesso tempo il Movimento olimpico è compatto nel ritenere giusto che gli atleti non vengano puniti per le decisioni dei loro governanti, se essi non partecipino attivamente alle stesse» (*«if they are not actively participating»*) e, in questo senso, il CIO è «impegnato a garantire eque competizioni per tutti senza alcuna discriminazione (...). Tuttavia, la guerra in Ucraina pone il Movimento olimpico in un grave dilemma» poiché, «mentre gli atleti russi e bielorusi possono continuare a partecipare agli eventi sportivi, molti atleti ucraini ne sono impediti a causa della invasione russa». Le superiori considerazioni conducono, quindi, il CIO alla decisione, a cuor pesante (*“with heavy hearth”*), motivata dalla necessità «di proteggere l'integrità delle competizioni sportive e la sicurezza di tutti i partecipanti», di invitare tutte le Federazioni e gli organizzatori di eventi sportivi internazionali ad escludere gli atleti e gli ufficiali di gara russi e bielorusi da tutte le competizioni internazionali, ovvero, laddove ciò non sia possibile per ragioni organizzative a causa del breve preavviso, a far sì che gli atleti e gli ufficiali di gara russi e bielorusi partecipino sotto insegne neutrali e nessun simbolo nazionale, bandiera, vessillo o inno russi o bielorusi sia esposto, lasciando comunque alle stesse Federazioni, «nelle ipotesi limite in cui le azioni sopradette non siano attuabili per ragioni di ordine giuridico o organizzativo», il compito di rinvenire soluzioni

atte a risolvere il dilemma prospettato. Da ultimo, viene deliberato di revocare le onorificenze olimpiche già conferite a Putin e agli oligarchi Dmitry Chernyshenko e Dmitry Kozak<sup>5</sup>.

Mentre quest’ultima misura, unitamente a quelle consistenti nella cancellazione degli eventi sportivi in programma in Russia e Bielorussia e nel divieto di esporne i simboli nazionali, vengono presentate come vere e proprie «sanzioni per la violazione della tregua olimpica», l’esclusione degli atleti viene, invece, giustificata come «misura protettiva dell’integrità delle competizioni sportive e della sicurezza dei partecipanti», in risposta alle espresse dichiarazioni, seguite subito dopo l’invasione della Ucraina da parte della Russia, con cui alcune Federazioni internazionali annunciavano l’intenzione di boicottare le competizioni sportive in cui fossero impegnati atleti o squadre del Paese invasore o del suo principale alleato<sup>6</sup>.

Il 3 marzo 2022, il giorno prima dell’inizio delle Paralimpiadi, il Presidente del Comitato internazionale Paralimpico (IPC), Andrew Parsons, richiamando in premessa il principio di neutralità dello sport e la necessità di garantire la sicurezza degli atleti che poteva risultare compromessa dal clima di tensione instauratosi nel villaggio olimpico, comunica la decisione di escludere gli atleti russi e bielorusi dalle Paralimpiadi, sull’assunto che «è dovere del Movimento paralimpico di garantire lo svolgimento delle Paralimpiadi assicurando che nella pratica dello sport prevalga lo spirito del *fairplay*, sia bandita ogni forma di violenza (...) e vengano rispettati i principi etici fondamentali» e, in conclusione, rivolgendosi direttamente agli atleti coinvolti, addebita quanto deciso nei loro confronti alla responsabilità dei loro governanti («*To the Para athletes from the impacted countries, we are very sorry that you are affected by the decisions your governments took last week in breaching the Olympic Truce. You are victims of your governments’ actions*»)<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Trattasi della più alta onorificenza, denominata Ordine Olimpico, istituita nel 1975 in sostituzione del precedente Diploma Olimpico di Merito, che viene concessa dal CIO a chi si sia largamente distinto nello sport ed abbia contribuito in maniera decisiva allo sviluppo delle Olimpiadi e dell’attività sportiva. Gli unici due italiani insigniti di tale onorificenza sono stati Giulio Andreotti nel 1990 e Valentino Castellani, già sindaco di Torino, nel 2006, quest’ultimo, com’è evidente, in relazione all’organizzazione delle Olimpiadi invernali di Torino dello stesso anno. Tra le sanzioni personali comminate al Presidente Putin va ricordata, altresì, la revoca del titolo “cintura nera onoraria di 9° dan” conferitagli dalla World Taekwondo (Federazione sportiva internazionale riconosciuta dal CIO in rappresentanza della disciplina del taekwondo).

<sup>6</sup> Il primo intervento in questo senso è stato attuato dalla Federazione di calcio svedese che, il 26 febbraio 2022, pubblica sul suo account *Twitter* un comunicato in cui annuncia che la rappresentativa di calcio maschile non avrebbe giocato il match contro la Russia di qualificazione ai Mondiali di calcio del Qatar, quale che fosse la sede di gioco prescelta. Il giorno seguente, la Federazione calcistica Polacca diffonde una dichiarazione di contenuto simile, nella quale specifica che il rifiuto di scendere in campo contro la nazionale russa sarebbe valso a prescindere, oltre che dalla sede di gioco, anche dal nome usato dalla squadra russa, e, parimenti, lo stesso giorno, anche la Federazione calcistica Ceca emette un comunicato con cui annuncia che non avrebbe preso parte ad alcuna partita in calendario contro la nazionale russa per le qualificazioni ai Mondiali di calcio 2022.

<sup>7</sup> Il testo integrale della dichiarazione del Presidente dell’IPC è consultabile, *on line*, all’indirizzo: <https://www.paralympic.org/news/ipc-decline-athlete-entries-rpc-and-npc-belarus-beijing-2022>.



Al comunicato del CIO segue la pronta risposta da parte delle Federazioni internazionali le quali tutte, salvo poche eccezioni, adottano provvedimenti in totale aderenza alle raccomandazioni espresse dai vertici del Movimento olimpico e di quello paralimpico, escludendo dalle competizioni internazionali non soltanto le rappresentative nazionali di Russia e Bielorussia, bensì anche le affiliate ed i tesserati alle federazioni sportive di detti Paesi. Tra le Federazioni che assumono provvedimenti non totalmente in aderenza alle raccomandazioni del CIO e dell'IPC, possono distinguersi quelle che hanno limitato il provvedimento di esclusione alle sole rappresentative nazionali e quelle che, assumendo una posizione intermedia, hanno, invece, escluso tutte le squadre russe e bielorusse, oltre che le rappresentative nazionali, ma non anche i singoli atleti, ammessi a partecipare, ma sotto insegne neutrali<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Così, per l'appunto, la FIFA, lo stesso giorno del comunicato del CIO, ufficializza la decisione di escludere i team della Federazione calcistica Russa dalle proprie competizioni e, quindi, anche la rappresentativa nazionale russa dai Mondiali di calcio del Qatar, mutando radicalmente la posizione assunta soltanto il giorno prima nel senso di consentirne la partecipazione sebbene sotto la diversa denominazione di *Russian Football Union* (RFU), senza diritto all'uso dell'inno e della bandiera della Federazione Russa e con obbligo di disputare le partite casalinghe in campo neutro. Sempre nella giornata del 28 febbraio 2022 la UEFA adotta il provvedimento di esclusione di tutte le squadre russe, oltre che della rappresentativa nazionale, dalle sue competizioni internazionali (*Nation League*, Europei di calcio femminile, *Champions*, *Europa* e *Conference League*, *Champions* femminile e *Youth League*), con effetto anche per la stagione sportiva 2022-2023, e di cestinare la candidatura già presentata dalla Russia per Euro 2028 e 2032; nella stessa direzione e in pari data si muove l'Eurolega di basket che, oltre ad annunciare l'interruzione della partnership con il colosso bancario russo VTB Bank, provvede a sospendere le squadre Cska Moscow, Unics Kazan e Zenit San Pietroburgo dalla competizione Eurolega e la squadra Lokomotiv Kuban dall'Eurocup. Stessa prontezza di intervento non dimostra, invece, la FIBA, che, dopo un'iniziale esitazione, soltanto nel mese di maggio ufficializza la decisione di escludere dai Mondiali le rappresentative russa e bielorusse, nonché gli arbitri e gli ufficiali di campo dei due Paesi, spinta peraltro dalle forti critiche rivolte da parte di alcune delle federazioni nazionali ad essa associate, tra le quali la Federazione Italiana Pallacanestro (F.I.P.) la quale, con il comunicato diffuso a fine marzo 2022, aveva annunciato il boicottaggio della partita di qualificazione contro la Russia in calendario il successivo 1° luglio. Nello stesso giorno del comunicato del CIO e dei provvedimenti di FIFA e UEFA anche la World Rugby decide di adottare analogo provvedimento di sospensione nei riguardi delle rappresentative nazionali e di tutti i club russi e bielorusse da tutte le competizioni internazionali, prevedendo al contempo la cessazione a tempo indeterminato della Federazione di rugby russa dall'appartenenza alla stessa Federazione internazionale. Nei giorni successivi seguono i provvedimenti delle altre federazioni internazionali, che, come sopra detto, salvo esigue eccezioni, si sono mosse tutte nel senso di escludere dalle competizioni non soltanto le rappresentative di Russia e Bielorussia, bensì anche le squadre e gli atleti. Così, infatti, la Federazione internazionale volleyball il 1° marzo 2022, d'intesa con la Confederazione Europea Volleyball (CEV), ufficializza lo spostamento della sede dei Mondiali di pallavolo maschili in programma in Russia dal 26 agosto all'11 settembre 2022, escludendo al contempo da tutte le competizioni internazionali le rappresentative russa e bielorusse, nonché tutti i club, atleti e giudici di gara russi e bielorusse di pallavolo, *beach volley* e *snow volley*, mentre la Confederazione Europea sospende, altresì, i rappresentanti al suo interno dei due predetti Paesi; in pari data la *World Athletics* adotta il provvedimento di esclusione degli atleti russi e bielorusse da tutte le competizioni internazionali, e così parimenti la FISA (canottaggio), l'ICF (canoa/Kayak), la FIE (scherma), la IGF (golf), la FIG (ginnastica), la IWF (sollevamento pesi), IJF (judo), UWW (wrestler), FINA (nuoto), UIPM (pentathlon), WTF (taekwondo), ITTF (tennis tavolo),

## 2. La correlazione tra i principi di autonomia e di neutralità dello sport

La diversità di posizioni assunte dalle Federazioni sportive internazionali non deve destare stupore; essa, infatti, è testimonianza della autonomia di cui le stesse Federazioni sono titolari nella regolamentazione e organizzazione delle attività sportive dalle stesse rappresentate. Sul presupposto, per l’appunto, dell’autonomia delle Federazioni sportive, il TAS, nel giudizio arbitrale promosso dalla Federazione calcistica Russa contro la FIFA per l’annullamento della delibera da questa assunta in merito all’esclusione della prima da tutte le competizioni internazionali sotto l’egida della stessa FIFA, sul quale più sotto si dirà, ha espressamente riconosciuto che la Federazione internazionale “*did not require an order from the IOC or another international organisation such as the United Nations to provide it with the competence to act, because the competence already existed within its own Statutes and regulations*”<sup>9</sup>.

D’altra parte, è sempre in applicazione del principio di autonomia dello sport che, sul piano dei rapporti internazionali tra l’istituzione del CIO, da una parte, e gli Stati nazionali, dall’altra, il primo, ai sensi del punto 27.9 del capitolo 4 della Carta olimpica, ha la facoltà di sospendere o ritirare il riconoscimento dei comitati olimpici nazionali se «la costituzione, la legge o altri regolamenti in vigore nel paese interessato, o l’azione da parte di qualsiasi organo governativo o altro ostacola l’attività del comitato o la realizzazione o l’espressione della sua volontà», al fine di proteggere l’autonomia dell’intero Movimento olimpico.

Nell’affermare il principio di autonomia dello sport, la Carta Olimpica, al contempo, sull’assunto che le istituzioni rappresentative dello sport operano all’interno del contesto sociale, sancisce, sul piano dei rapporti esterni con i soggetti istituzionali, il principio di neutralità politica e, sul piano dei rapporti interni con i propri tesserati ed affiliati, il principio di non discriminazione per motivi «di razza, colore, sesso, orientamento sessuale, lingua, religione, opinioni politiche, etnia, classe sociale, censo, nascita o altro status».

In questa prospettiva di osservazione, i principi di neutralità politica e di non discriminazione divengono tratti caratteristici dell’ordinamento sportivo, che lo colorano quale società libera, multietnica, aperta alle minoranze, portatrice di valori che si rispecchiano nelle libertà delle Costituzioni democratiche.

---

ISSF (sport di tiro), WA (tiro con l’arco), ITU (triathlon), ISAF (vela), FIBT (bob e skeleton) che concerne la sola Russia, giacché la Bielorussia non è membro della Federazione Internazionale, FILO (slittino), IPU (pattinaggio), FIS (scii e snowboard). La ITF (tennis), la UCI (ciclismo), la IBU (biathlon), la FIM (motociclismo) decidono, invece, di escludere dalle competizioni le squadre ammettendo, invece, i singoli atleti ma sotto insegne neutrali, mentre l’AIBA (boxe), dopo avere in un primo tempo emesso il provvedimento di divieto di partecipazione alle competizioni sportive internazionali a carico dei propri atleti, lo ha poi prontamente ritirato (non è probabilmente irrilevante il fatto che il presidente federale sia il russo Umar Kremlyov).

<sup>9</sup> CAS/2022/A/8708; il lodo è pubblicato *on line* sul sito istituzionale del CAS all’indirizzo: [https://www.tas-cas.org/fileadmin/user\\_upload/8708\\_FINAL\\_Award\\_FINAL\\_.pdf](https://www.tas-cas.org/fileadmin/user_upload/8708_FINAL_Award_FINAL_.pdf).

Non è un caso, infatti, che il principio di autonomia dello sport, quello di neutralità e quello di non discriminazione si trovino enunciati nella Carta Olimpica tra i Principi fondamentali dell'Olimpismo, i primi due in accostamento tra loro, nel punto 5, ed il terzo nel punto immediatamente seguente, in connessione logica con i primi due<sup>10</sup>. Così pure, negli Statuti e nei regolamenti delle Federazioni internazionali i due principi sopra detti si rinvencono sovente enunciati in disposizioni collocate tra loro vicine<sup>11</sup>; talvolta è dato ritrovarli all'interno della medesima disposizione<sup>12</sup>, ovvero, altre volte ancora, si trovano enunciati l'uno nello Statuto, e l'altro nel Codice etico<sup>13</sup>.

La lettura del principio di neutralità in accostamento al principio di autonomia del-

---

<sup>10</sup> Il 5° Principio fondamentale dell'Olimpismo recita: «*Recognising that sport occurs within the framework of society, sports organisations within the Olympic Movement shall apply political neutrality. They have the rights and obligations of autonomy, which include freely establishing and controlling the rules of sport, determining the structure and governance of their organisations, enjoying the right of elections free from any outside influence and the responsibility for ensuring that principles of good governance be applied*». Il testo della Carta Olimpica, attualmente vigente, approvato l'8 agosto 2021, è consultabile, *on line*, in lingua inglese e spagnola sul sito istituzionale del CIO all'indirizzo: <https://olympics.com/ioc/documents/international-olympic-committee/olympic-charter>.

<sup>11</sup> Così, ad esempio, nello Statuto della FIFA (*FIFA Statutes*), all'art. 4, intitolato «*Non discrimination, equality and neutrality*», al comma 1 viene enunciato il principio di non discriminazione a motivo, tra gli altri, delle opinioni politiche («*Discrimination of any kind against a country, private person or group of people on account of race, skin colour, ethnic, national or social origin, gender, disability, language, religion, political opinion or any other opinion, wealth, birth or any other status, sexual orientation or any other reason is strictly prohibited and punishable by suspension or expulsion*»); al comma 2, viene enunciato il principio di neutralità politica («*FIFA remains neutral in matters of politics and religion. Exceptions may be made with regard to matters affected by FIFA's statutory objectives*»). I principi di non discriminazione per motivi politici e di neutralità politica vengono, poi, richiamati con riguardo specifico al contenuto precettivo delle carte federali delle Federazioni sportive nazionali all'art. 15 («*Member associations' statutes must comply with the principles of good governance, and shall in particular contain, at a minimum, provisions relating to the following matters: (a) to be neutral in matters of politics and religion; (b) to prohibit all forms of discrimination; (c) to be independent and avoid any form of political interference*») e delle Confederazioni all'art. 23 («*The confederations' statutes must comply with the principles of good governance, and shall in particular contain, at a minimum, provisions relating to the following matters: (a) to be neutral in matters of politics and religion; (b) to prohibit all forms of discrimination; (c) to be independent and avoid any form of political interference*»).

<sup>12</sup> Così, ad esempio, nello Statuto della FINA (*Fina Constitution*) ove al punto C 4, intitolato «*Discrimination – political neutrality*», si legge che «*FINA shall not allow any discrimination against national federations or individuals (competitors, officials, judges, delegates, ecc.) on the grounds of race, gender, religion, sexual orientation, gender identity, or political affiliations, languages or abilities. FINA is politically neutral. Political activity or demonstrations are prohibited at FINA events*»; parimenti nello Statuto della Fiba (*FIBA general Statutes*), ove, all'art. 1.3., è detto che «*FIBA maintains absolute political and religious neutrality and does not tolerate any form of discrimination*».

<sup>13</sup> Così, ad esempio, nelle carte federali della FIVB giacché il principio di non discriminazione si trova enunciato nello Statuto (FIVB Statutes, art. 1.5.4 «*No discrimination The FIVB shall not discriminate between individuals or between nations and shall refrain from any involvement in political, religious, philosophical or racial matters*»), mentre quello di neutralità politica è enunciato nel Codice etico (FIVB Code of Ethic, art. 9.2.2 «*Respect of the principle of the universality and political neutrality of the Olympic Movement*»).

lo sport sta a significare, dunque, il divieto di ingerenze dall’esterno nell’ordinamento sportivo e, al contempo, il contenimento dell’azione di governo dello sport entro i fini propri dello stesso ordinamento sportivo. In altri termini, la neutralità dello sport giova a spiegare la impermeabilità dell’ordinamento sportivo rispetto alle vicende di ordine politico che toccano gli Stati.

Questa impermeabilità, invero, appare talvolta messa a dura prova allorché, ad esempio, da parte di alcuni Stati, in opposizione ad altri, si cerca di impiegare i Giochi olimpici per finalità di ordine politico minacciando o, addirittura, attuando il boicottaggio delle proprie rappresentative nazionali<sup>14</sup>.

I principi di autonomia e di neutralità dello sport divengono particolarmente densi di significato in termini diplomatici, nonché carichi di efficacia sul piano pratico, quando i comitati olimpici nazionali sono in balia di governi autocratici, per i quali le affermazioni sportive rappresentano sostanzialmente espressioni di propaganda politica.

Essi assumono, tuttavia, particolare rilievo, anche in presenza di sistemi di governo improntati a regole di democrazia, ogni qual volta si sia in presenza della regolamentazione di medesimi aspetti del settore dello sport, sia da parte dell’ordinamento statale che da parte dell’ordinamento sportivo, con una contrapposizione tra regole che, alla prova dei fatti, si rivelano inconciliabili tra loro. Ed è dato constatare in ipotesi siffatte

---

<sup>14</sup> L’episodio nella storia forse più critico è rappresentato dal boicottaggio dei Giochi olimpici di Berlino del 1936, minacciato negli Stati Uniti e in alcuni Paesi europei, su pressione di diverse organizzazioni ebraiche che valutavano l’evento, più che come la più importante manifestazione sportiva al mondo, piuttosto come un’occasione senza precedenti per il regime di Hitler di fare propaganda del Nazismo e della sua ideologia. Si consideri che, soltanto tre anni prima, tutte le organizzazioni sportive tedesche avevano adottato la politica dei “solo Ariani”, in base alla quale “Ebrei o in parte Ebrei”, così come anche i rom (zingari), vennero sistematicamente esclusi dal mondo sportivo, impedendo di far parte di associazioni sportive e vietando l’uso degli impianti sportivi, e nello stesso anno gli Stati Uniti avevano fatto richiesta al CIO di spostare la sede dei Giochi in altra città, ricevendo però risposta negativa. Tra gli atleti ebrei esclusi dalle competizioni si ricordano il tennista Daniel Prenn, componente della squadra tedesca di Coppa Davis e la saltatrice Gretel Bergmann, rimossa dalla rappresentativa tedesca di salto in alto. L’unica atleta, “in parte Ebraica”, ammessa a partecipare alle Olimpiadi di Berlino del 1936 fu la schermitrice Helen Mayer. Nonostante la natura discriminatoria di molte delle regole di ammissione ai Giochi del 1936, il boicottaggio rimase soltanto sulla carta e ben 49 Paesi, tra cui gli Stati Uniti, vi presero parte. Durante la celebrazione dei Giochi il regime nazista rallentò il programma politico antisemita e le sue mire espansionistiche, cercando di offrire al pubblico degli spettatori e della stampa l’immagine di una Germania tollerante e pacifica e, d’altra parte, i risultati sportivi segnarono un duro contraccolpo per le teorie naziste della supremazia della razza ariana, oltre che per i nove podi conseguiti da atleti ebrei, soprattutto per le quattro medaglie d’oro vinte dall’atleta afroamericano Jesse Owens, la cui storia ha ispirato, tra l’altro, l’arte cinematografica. Più di recente, movimenti diretti al boicottaggio delle Olimpiadi sono emersi in occasione dei Giochi di Montréal del 1976 da parte di 28 nazioni africane in segno di protesta contro la Nuova Zelanda, rea di aver fatto giocare la propria rappresentativa di rugby contro la nazionale del Sudafrica, che al tempo era sospesa da tutte le competizioni sportive; così pure in occasione dei Giochi di Mosca del 1980 cui non presero parte gli Stati Uniti in segno di protesta contro l’invasione dell’Afghanistan da parte della Russia, mentre alcuni Paesi europei, tra cui l’Italia, vi presero parte, ma sotto le insegne del CIO e così anche, quattro anni dopo, in occasione dei Giochi di Los Angeles cui non parteciparono, questa volta, i Paesi del Patto di Varsavia.

come sovente, sulla base dei contingenti rapporti di forza tra i menzionati ordinamenti, l'ordinamento statale ceda il passo e venga, addirittura, costretto a modificare proprie disposizioni normative per renderle compatibili con le regole dello sport<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. G. LIOTTA, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in G. LIOTTA, L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, V ed., Milano, 2020, p. 15. Si pensi, ad esempio, al caso che ha interessato lo Stato greco il quale, dopo aver emanato una legge che non riconosceva l'indipendenza decisionale della Federazione calcistica nazionale, è stato sostanzialmente costretto dalla FIFA a modificarla radicalmente, giacché quest'ultima aveva emanato una deadline minacciando di escludere la nazionale greca dagli imminenti campionati europei e, più di recente, alla situazione di conflitto tra istituzioni sportive e statali che si è riproposta allorché lo Stato greco ha dovuto annullare il proprio provvedimento di cancellazione della Coppa di Grecia — adottato nel marzo del 2016 a seguito dei violenti scontri avvenuti durante l'incontro calcistico di semifinale tra il Paok Salonico e l'Olympiacos — allorché la FIFA aveva comunicato che, in caso contrario, trascorso un breve termine perentorio, le avrebbe comminato la squalifica dalle competizioni internazionali. Così pure può ricordarsi la vicenda che ha interessato la Federazione calcistica albanese nel marzo 2008, allorché la FIFA ha espulso da tutte le competizioni internazionali sia la nazionale di calcio sia le singole squadre, in risposta all'ingerenza del governo che pretendeva di esercitare un controllo sui bilanci della predetta Federazione. Nella specie, la FIFA ha revocato il provvedimento di espulsione soltanto a seguito della decisione del governo albanese, peraltro assunta in tempi molto brevi, di avviare un tavolo di trattativa con la stessa FIFA e la Federazione. Sempre nel 2008, la FIFA ha adottato un provvedimento di sospensione nei confronti della Federazione calcistica del Ciad, in polemica con il locale Ministero dello Sport che, violando il principio d'indipendenza delle associazioni affiliate alla FIFA, sancito dall'art. 17 del suo Statuto, aveva sciolto il Comitato esecutivo della menzionata Federazione sportiva e lo aveva sostituito con un altro organo. Il Ministero, per ottenere la revoca della sospensione, ha dovuto emanare un decreto che annullava i precedenti provvedimenti e ripristinava sostanzialmente lo *status quo ante*. Solo così il Ciad è stato ammesso a partecipare alle qualificazioni dei Mondiali sudafricani del 2010. Episodi analoghi a quello testé descritto hanno interessato anche le Federazioni calcistiche del Kenya nel 2004, dell'Iran nel 2006 e del Kuwait nel 2007. In ciascuno di questi casi la FIFA ha adottato un provvedimento di sospensione dai campionati internazionali delle rispettive Federazioni a causa delle accertate interferenze dei governi locali sulla amministrazione e sulle procedure elettorali interne di queste ultime. Sta di fatto che tutti e tre i governi dei menzionati Stati, dopo poco tempo, per ottenere la revoca del sopracitato provvedimento di sospensione hanno dovuto cedere ai *dictat* della FIFA e ritornare sui loro passi. Sulla linea fin qui evidenziata, può menzionarsi, altresì, il provvedimento di sospensione che ha colpito la Federcalcio nigeriana in dipendenza della decisione adottata dal governo di sanzionare la propria nazionale, ritirandola per due anni dalle gare internazionali, per la *débâcle* patita ai campionati mondiali di calcio svoltisi in Sudafrica nel 2010. Anche in questo caso, infatti, all'*ultimatum* di quarantotto ore della FIFA è seguita la pronta risposta del governo nigeriano che ha revocato il provvedimento precedentemente assunto. Non può, infine, non citarsi il caso che ha toccato da vicino il governo italiano allorché, in risposta alla minaccia azionata dal CIO di far partecipare gli atleti italiani alle Olimpiadi di Tokyo sotto insegne neutrali, ove non fossero stati assunti provvedimenti idonei a salvaguardare l'autonomia del CONI dall'ingerenza della politica, messa a repentaglio dal nuovo assetto del CONI avviato con la Legge di Stabilità 2019, è stato emanato *in extremis* il d.l. 29 gennaio 2021, n. 5, recante "Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)" (in *G.U.* n. 23 del 29 gennaio 2021, conv. in legge 24 marzo 2021, n. 43, in *G.U.* n. 77 del 30 marzo 2021), così provvedendo ad aumentare, seppur di poco, la dotazione finanziaria del CONI ed a ritrasferire in suo favore alcuni beni e risorse umane. In particolare, si è stabilito che venisse assegnata al CONI, per l'espletamento dei compiti relativi al proprio funzionamento e alle proprie attività istituzionali, una dotazione organica nella misura di 165 unità di personale, delle quali 10 unità di personale dirigenziale di livello non generale, composta in parte da unità di personale già assunte alla data del 2 giugno 2002, in servizio presso Sport e Salute S.p.A., salvo il diritto di opzione a favore di ciascun dipendente per restare in servi-

### 3. Analisi del principio di neutralità dello sport: profili di criticità

Come declamato in apertura della Carta Olimpica, l’Olimpismo è una filosofia di vita, il cui scopo è mettere lo sport al servizio dello sviluppo armonico dell’umanità al fine di promuovere una società pacifica attenta alla conservazione della dignità umana, e per tale via lo sport viene riconosciuto come un diritto individuale.

Parimenti il fine del Movimento olimpico, quale sommatoria di tutti gli elementi, soggettivi e oggettivi, che lo compongono<sup>16</sup>, consiste nel «contribuire alla costruzione di un mondo pacifico e migliore mediante l’educazione dei giovani attraverso lo sport in conformità ai valori dell’Olimpismo».

La missione e il ruolo del CIO, ai sensi della Regola 2 della Carta Olimpica, comprendono, per ciò che interessa specificamente il tema del presente contributo, il «bandire la violenza» (comma 1), «incoraggiare e supportare lo sviluppo, l’organizzazione e il coordinamento dello sport e delle competizioni sportive» (comma 2), «assicurare la regolare celebrazione dei Giochi» (comma 3), «promuovere la pace» (comma 4), «promuovere la neutralità politica e l’autonomia dello sport» (comma 5), «agire contro ogni forma di discriminazione con riguardo», tra l’altro, alle «opinioni politiche» (comma 6).

Il principio di neutralità politica dello sport è declinato nel prosieguo della Carta olimpica nella Regola 44, comma 4, che reca il divieto di esclusione dai Giochi olimpici per motivi, tra gli altri, di carattere politico, nella Regola 50, comma 2, che vieta qualsiasi forma di manifestazione o propaganda politica, religiosa o razziale nei siti olimpici e nella Regola 55, comma 3, che fa divieto ai capi di Stato e ad ogni altra autorità o esponente politico di prendere la parola nel contesto dei Giochi olimpici per l’intero periodo di loro svolgimento, salvo che in occasione della dichiarazione ufficiale di apertura che spetta al capo di Stato del Paese ospitante, il cui contenuto, peraltro, è specificamente definito, parola per parola, dalla stessa Regola 55, al comma 1, così da impedire la possibilità di ogni eventuale messaggio di altra natura o finalità.

---

zio presso quest’ultima, e per la restante parte da unità di personale assunte mediante concorsi pubblici per titoli ed esami, con una quota pari al 50% dei posti messi a concorso, suddivisi per le singole qualifiche funzionali dirigenziale e non dirigenziale, riservata al personale dipendente a tempo indeterminato di Sport e Salute S.p.A. collocato in posizione di avvalimento presso il CONI che risulti assunto dopo la data predetta del 2 giugno 2002. Si è previsto, inoltre, l’incremento del finanziamento in favore del CONI sino all’importo di 45 milioni di euro, con contestuale decremento di quello in favore di Sport e Salute S.p.A. sino a 363 milioni, nonché il trasferimento al CONI di alcuni beni, individuati nell’Allegato A, ed il rinvio alla stipula di appositi contratti di servizio, da attuarsi entro sei mesi dall’entrata in vigore del decreto legge, per la disciplina delle modalità di utilizzazione in comune degli ulteriori beni individuati nell’Allegato B.

<sup>16</sup>Con riguardo al lato soggettivo, esso raccoglie al suo interno le istituzioni operanti nel contesto sportivo internazionale più sopra richiamate. Con riguardo al lato oggettivo, esso contempla una serie di attività (Congresso olimpico, Solidarietà olimpica, Giochi olimpici) e di beni, materiali e immateriali (simbolo olimpico, bandiera olimpica, motto olimpico, emblema olimpico, inno olimpico, fiamma olimpica, fiaccola olimpica e torcia olimpica).

Il principio di neutralità viene richiamato, altresì, nel Codice etico del CIO, all'art. 1, comma 2, ove è detto che «Il fondamento dell'Olimpismo è il rispetto dei principi etici fondamentali, tra i quali il principio di universalità e neutralità politica del Movimento Olimpico». La neutralità politica dello sport diviene, quindi, “principio etico fondamentale universale” del Movimento olimpico, declinato unitamente al valore della “universalità” che discende dalla natura sovranazionale dell'ordinamento giuridico sportivo<sup>17</sup> e, in specie, dalla natura universale delle organizzazioni sportive internazionali<sup>18</sup>.

Al principio di neutralità politica fa seguito il dovere di mantenere «rapporti armoniosi con le autorità statali, nel rispetto del principio di autonomia sancito dalla Carta Olimpica» (art. 1, comma 3 del Codice etico)<sup>19</sup>. Proprio sull'assunto della necessità di mantenere rapporti armoniosi con le autorità statali ed evitare di essere coinvolte in controversie politiche le autorità di governo dello sport sovente intervengono, come anche di recente accaduto<sup>20</sup>, per limitare la libertà di espressione degli atleti là dove

---

<sup>17</sup> In dottrina si usa spiegare la natura dell'ordinamento sportivo facendo riferimento anche al suo carattere ‘transnazionale’; così, v. M. VELLANO, *Il CIO e il governo transnazionale dello sport*, in questa *Rivista*, 2017, fasc. 2, p. 143 ss.

<sup>18</sup> Il sistema ordinalmente sportivo si basa su una struttura rigidamente piramidale e sul rispetto della regola «*ein-platz-prinzip*», vale a dire della rappresentanza unitaria secondo cui viene dato accesso alla Federazione internazionale ad una sola Federazione nazionale per ogni singola disciplina sportiva; si veda, ad esempio, lo Statuto della FINA in cui, al punto C.7.1, si prevede che «*The national body governing swimming, open water swimming, diving, high diving, water polo, artistic swimming, and Masters in any country or Sport Country shall be eligible to become a FINA Member in application of FINA Rule C 9*» ed al punto C.7.2 che «*There can only be one (1) body recognised by FINA as Member and as the only national governing body for Aquatics in a country or Sport Country. The jurisdiction of a Member shall be limited to the political boundaries of the country or Sport Country that it represents*». In argomento e, più in generale, sulla configurazione del CIO e sui rapporti con le Federazioni sportive internazionali, v. M. VELLANO, *op. cit.*, par. 3.

<sup>19</sup> Questa relazione viene poi affermata con chiara evidenza nelle carte federali di tutte le Federazioni internazionali; v., *ex multis*, il Codice etico della FIA (*Fédération Internationale de l'Automobile*), il cui art. 3 dispone che «le Parti e le Terze Parti della FIA si adoperano per mantenere relazioni armoniose con le autorità nazionali, nel rispetto del principio di universalità e di neutralità politica della FIA»; negli stessi termini v. anche il Codice etico della FIFA (art. 14).

<sup>20</sup> Si pensi, in proposito, al divieto sancito dal CIO di mostrare simboli a sostegno dei diritti LGBTQ durante le Olimpiadi invernali di Soči poiché percepito come una protesta contro la legge sulla propaganda omosessuale introdotta dal governo russo nel 2013 e, ancor più di recente, il rifiuto frapposto dalla UEFA alla richiesta di consentire all'Allianz Arena di Monaco di essere illuminata con i colori dell'arcobaleno durante la partita tra la nazionale tedesca e quella ungherese nel campionato Euro 2020, perché ritenuta propaganda politica contro la posizione del parlamento nazionale ungherese sui diritti LGBTQ. Non può non citarsi, andando indietro nel tempo, il famoso episodio avvenuto il 17 ottobre 1968, nel corso della premiazione alle Olimpiadi di Città del Messico della gara dei 200 metri piani maschile, allorché gli atleti afroamericani Tommie Smith e John Carlos, rispettivamente medaglia d'oro e medaglia di bronzo, si presentarono sul podio senza scarpe, indossando calze nere e, durante l'inno nazionale americano, abbassarono lo sguardo e, invece della mano sul cuore, ripeterono il saluto nero del movimento delle *Black panthers* alzando il pugno avvolto in un guanto nero a significare, in segno di protesta contro la segregazione razziale, il loro distacco dalle istituzioni americane, espressione del potere dei

questi intendano utilizzare i riflettori dello sport per esprimere le proprie opinioni sulle questioni socio-politiche.

D’altra parte, la neutralità politica nello sport non può espandersi sino ad escludere in assoluto la libertà di manifestazione del pensiero dei partecipanti ad attività sportive, cosicché l’attenzione va spostata sulla questione relativa all’identificazione del criterio che possa valere a realizzare un equo bilanciamento tra gli opposti interessi: da un lato, quello sotteso alla necessità di garantire la neutralità politica delle istituzioni sportive e, dall’altro, quello che si sostanzia nella libertà di manifestazione del pensiero, espressione, tra le più significative, degli ordinamenti liberal-democratici, i cui principi e valori trovano riflesso nei principi e valori sportivi<sup>21</sup>.

Tale criterio va identificato, a nostro avviso, nella contingenza della gara, vista nella sua duplice accezione spaziale e temporale. In questo senso, la libertà di parola al di fuori dell’arena sportiva non è teoricamente coperta dalla Regola 50.2, come, invero, recentemente riconosciuto nel corso delle Olimpiadi invernali di Soči dal Presidente del CIO, allorché, pur richiamando i partecipanti ai Giochi all’obbligo di astenersi da qualsiasi manifestazione di contenuto politico, ha al contempo affermato che «è anche chiaro che gli atleti godono del diritto alla libertà di parola, quindi se vogliono fare una dichiarazione politica durante una conferenza stampa sono assolutamente liberi di farlo»<sup>22</sup>. Questa linea di indirizzo ha trovato avallo, più di recente, nelle Linee guida emanate dalla Commissione Atleti del CIO, pubblicate in vista delle Olimpiadi invernali di Pechino 2022, ove si statuisce che agli Atleti vada riconosciuta «la possibilità di esprimere le proprie opinioni, anche durante conferenze stampa e interviste, cioè nelle zone miste, nell’International Broadcasting Center (IBC) o nel Main Media Center (MMC); alle riunioni di squadra; su media digitali o tradizionali, o su altre piattaforme»<sup>23</sup>.

L’esame dei vari casi in cui si è fatto appello al principio di neutralità dello sport rivela l’assenza di una univoca interpretazione in ordine alla sua portata applicativa, che talvolta mette capo ad un chiaro intento di strumentalizzazione dello stesso principio proprio in ragione delle diverse interpretazioni cui esso può prestarsi, come per

---

bianchi. Al gesto degli atleti si associò il podista australiano medaglia d’argento, Peter Norman, il secondo uomo più veloce del mondo nel 1968, pronunciando la frase: “*I will stand with you*” e indossando sul podio, durante la premiazione, la coccarda del Progetto Olimpico per i Diritti Umani. La carriera sportiva di tutti e tre gli atleti, a seguito di questi fatti, ebbe termine quel giorno.

<sup>21</sup> In questo senso, cfr. L. MELICA, *La presunta “neutralità” del diritto transnazionale dello sport*, in *Diritto dello Sport*, 2021, vol. 2, n. 2, p. 4.

<sup>22</sup> v. <http://olympics.com/ioc/news>. Si consideri, in proposito, peraltro, come il governo russo, qualche mese prima dell’inizio delle Olimpiadi invernali di Soči, avesse emanato un decreto che vietava nella città russa qualsiasi manifestazione durante il periodo delle Olimpiadi, e che era stato, ad un mese circa dall’inizio dei Giochi, sostituito da un nuovo decreto nel quale si riconosceva che le manifestazioni potessero avere luogo, purché il numero dei partecipanti fosse limitato e i luoghi ed i percorsi degli eventi fossero previamente concordati con le autorità cittadine e le forze di polizia.

<sup>23</sup> v. *IOC Athletes’ Commission, Rule 50.2 Guidelines – Olympic Winter Games Beijing 2022*; il documento è consultabile on line all’indirizzo: <https://olympics.com/athlete365/app/uploads/2021/11/Rule-50.2-Guidelines-Olympic-Winter-Games-Beijing-2022-Nov-2021.pdf>.



l'appunto è accaduto nella vicenda Russia-Ucraina, allorché esso è stato invocato a propria difesa sia da chi ha imposto le sanzioni sportive, sia da chi le ha subite.

L'unico precedente nella storia assimilabile, per portata, alle sanzioni sportive applicate nei confronti della Russia e Bielorussia è rappresentato dagli interventi degli organismi sportivi attuati nella seconda metà del secolo scorso nei confronti del Sudafrica per protesta contro il regime dell'apartheid, che nel linguaggio corrente vengono ricordati con la denominazione di 'boicottaggio sportivo del Sudafrica'<sup>24</sup>. Si è trattato, però, in quell'occasione, di interventi dei diversi organismi sportivi internazionali seguiti a distanza anche di diversi anni tra loro, e non, invece, come nel caso che qui ci occupa, nel volgere di pochi giorni o, tutt'al più, di qualche settimana.

Ed invero, proprio con riguardo alle sanzioni sportive comminate in occasione della invasione dell'Ucraina da parte della Russia, si è criticamente osservato da una parte della dottrina come le recenti vicende abbiano squarciato il velo della «presunta neutralità dello sport», rivelando come «sport e politica internazionale tendano a intrecciarsi *in maniera strutturale*»<sup>25</sup>. Ne risulterebbe, quindi, una chiara violazione della neutralità politica del movimento sportivo a dispetto delle dichiarazioni di principio contenute nella Carta Olimpica e nel Codice etico.

Più in generale, secondo una parte della dottrina, la «presunta neutralità dello sport» sarebbe conseguenza della contestuale previsione, con carattere di contraddittorietà, accanto al principio di neutralità, di una serie di diritti e valori, quali la dignità dell'uomo, la pace, la non discriminazione, la cui tutela è sovente alla base di acese questioni politiche, il che «pone i soggetti del Movimento olimpico in un potenziale costante imbarazzo, poiché, da un lato, essi devono dimostrarsi totalmente "neutrali", astenendosi da qualsiasi intervento o commento inerente a temi politici, religiosi o razziali, ma dall'altro, in ossequio alla stessa Carta, devono porre in essere ogni azione utile "*against any form of discrimination and violence in sport*"»<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Va, in proposito, ricordata la sospensione della Federazione calcistica del Sudafrica deliberata dalla FIFA nel 1963, cui è seguito il ritiro da parte del CIO dell'invito del Sudafrica a partecipare ai Giochi Olimpici di Tokio del 1964, e successivamente la formale espulsione del Sudafrica dal CIO nel 1970. Nello stesso anno, il provvedimento di sospensione della Federazione di atletica leggera del Sudafrica fu adottato dalla IAFF, dopo che analoga mozione era stata, invece, respinta. Particolarmente incisivo è stato l'intervento della Federazione internazionale di rugby, che rappresentava, e rappresenta tutt'ora, uno degli sport più popolari del Paese, giacché la rappresentativa nazionale fu bandita dalle competizioni internazionali e, in particolare, dalla Coppa del mondo per quasi per venti anni, dal 1975 al 1987. Nel 1979 la rappresentativa del Sudafrica fu bandita dalla Coppa del Mondo di golf, sebbene i giocatori continuarono ad essere ammessi a partecipare alle competizioni internazionali, così come pure avvenne nell'ambito del tennis, non senza acese polemiche. Viene comunemente fatto rientrare nel boicottaggio sportivo del Sudafrica anche l'Accordo di Gleneagles, siglato il 15 giugno nel 1977 dagli Stati facenti parte del Commonwealth, il quale prevedeva, tra l'altro, la sospensione di ogni contatto sportivo con rappresentanti del Sudafrica tacciati di condotta razzista.

<sup>25</sup> L. GORETTI, *Le sanzioni sportive contro la Russia e il mito dello 'sport neutrale'*, in [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it), 23 maggio 2022.

<sup>26</sup> Carta Olimpica, par. 27, punto 2.5. In argomento cfr. L. MELICA, *La presunta "neutralità" del diritto transnazionale dello sport*, cit., p. 1 ss.

#### 4. Alla ricerca di una definizione del principio di neutralità dello sport

La rilevata contraddizione tra neutralità politica e tutela dei diritti fondamentali in seno all’ordinamento sportivo può, a nostro avviso, trovare una composizione ove ci si intenda sull’esatto significato da assegnare al principio di neutralità dello sport.

Il compito dell’interprete non è, invero, agevole stante l’assenza di una definizione nelle carte federali e, come si è visto, nella stessa Carta Olimpica, come è stato anche sottolineato dal TAS allorché, nelle tre pronunce riferite alla vicenda in esame, delle quali si darà conto più oltre, il massimo organo di giustizia dell’ordinamento sportivo ha affrontato la questione se la decisione assunta dalla FIFA e dalla UEFA di esclusione della rappresentativa russa e di quattro squadre di calcio di nazionalità russa dalle competizioni internazionali integrasse violazione dei principi di neutralità dello sport e di non discriminazione<sup>27</sup>.

In un altro precedente del TAS la questione inerente alla violazione del principio di neutralità dello sport è stata, invece, affrontata, dalla prospettiva diametralmente opposta, in riferimento ad una disposizione impartita dal Governo iraniano ad un atleta di rilievo internazionale tesserato della Federazione iraniana di judo, al fine di costringerlo a non partecipare alle gare nelle quali avrebbe dovuto affrontare un avversario di nazionalità israeliana, in ragione del disconoscimento sul piano politico dello Stato di Israele da parte dello Stato iraniano<sup>28</sup>. Anche in questa occasione, non è dato ricavare dalla pronuncia del TAS una definizione del principio di neutralità politica, ma se ne specifica il contenuto tramite l’identificazione della sua portata applicativa che viene riferita all’esclusione di qualsivoglia interferenza politica sulle attività delle organizzazioni sportive da cui consegue anche il diritto in capo agli atleti di esercitare liberamente l’attività sportiva in assenza di costrizioni di ordine politico<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> V. CAS 2022/A/8708, punto 144; CAS 2022/A/8709, punto 125 e CAS 2022/A/8865, punto 117.

<sup>28</sup> La vicenda approdata all’attenzione del TAS concerne, nello specifico, l’atleta iraniano Saied Mollaei, campione del mondo nella disciplina del judo, il quale, nel corso di alcune competizioni internazionali svoltesi tra il mese di ottobre 2018 ed il mese di agosto 2019, subì pressioni del governo iraniano finalizzate a perdere intenzionalmente alcune gare per evitare di incontrare nei turni successivi l’atleta israeliano Sagi Muki. Così, infatti, durante il Grand Slam di Abu Dhabi, il 28 ottobre 2018, Saied Mollaei, dopo avere vinto soltanto un mese prima il titolo di campione del mondo, perse nell’incontro di semifinale, mentre nell’altra semifinale era impegnato Sagi Muki; un mese dopo, al Grand Prix dell’Aja, ritrovandosi nello stesso lato del tabellone con l’avversario israeliano, perse al primo turno; così pure nella gara successiva disputatasi un mese dopo al World Masters di Guangzhou ed al Grand Slam di Parigi, nel febbraio 2019, dove perse ai quarti di finale, prima di incontrare in semifinale Sagi Muki e, parimenti, nel Campionato del mondo di Tokyo dell’agosto 2019. A seguito della richiesta di informazioni in merito alla procedura per il cambio di nazionalità fatta pervenire da Saied Mollaei alla Federazione internazionale di judo, quest’ultima avviò dapprima una interlocuzione con le autorità politiche e sportive iraniane diretta a risolvere bonariamente la vicenda e, successivamente, constatato il perdurare delle pressioni sull’atleta, accompagnate anche da minacce nei riguardi della sua famiglia, avviò il procedimento disciplinare contro la Federazione iraniana di judo, che si è concluso con i provvedimenti sanzionatori oggetto di impugnazione innanzi al TAS.

<sup>29</sup> v. CAS 2019/A/6500 – CAS 2019/A/6580, con cui il collegio arbitrale presieduto dal Presidente

Or dunque, da quanto sin qui detto si ricava come la neutralità politica dello sport possa leggersi in una duplice direzione: dall'ordinamento sportivo verso l'esterno e dall'esterno verso l'ordinamento sportivo.

Nella prima direzione, con riguardo ai soggetti istituzionali che compongono l'ordinamento sportivo, essa richiama i principi fondamentali insiti nel concetto generale di neutralità, quali il divieto di partecipazione a un conflitto e il mantenimento di un atteggiamento di imparzialità nei confronti delle parti in guerra. In questo senso la neutralità dello sport implica che l'ordinamento sportivo non possa, per sua stessa autolimitazione, esprimere giudizi in ordine alle scelte di ordine politico espresse dagli Stati, sempre che esse non abbiano ricadute dirette entro i confini dello stesso ordinamento sportivo. Pertanto, ponendo mente all'emergenza bellica in atto, in ossequio al principio di neutralità sancito dalla Carta Olimpica e ripreso dagli Statuti degli organismi che compongono il Movimento Olimpico, è inibito alle autorità di governo dello sport esprimere in generale, al di fuori del contesto sportivo, il proprio veto avverso l'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina, come invece ben può fare, ed ha fatto, il governo dello Stato italiano, al pari dei governi degli altri Stati membri della UE, nonché della stessa UE e degli USA.

Con riguardo ai soggetti non istituzionali dell'ordinamento sportivo, quali i singoli tesserati ed affiliati, il principio di neutralità dello sport impone agli stessi il divieto di traslare la competizione sportiva in competizione politica, così da piegare l'attività sportiva a finalità diverse da quelle riferite propriamente al raggiungimento del miglior risultato in classifica, nel quale si sostanzia il fine dell'ordinamento sportivo.

Nella seconda direzione la neutralità politica implica che gli Stati che compongono la comunità internazionale, o qualsiasi altro soggetto politico, non possa esercitare interferenze di ordine politico nel mondo dello sport, né direttamente mediante l'azione di governo di tali Stati, né indirettamente mediante l'operato di tesserati o affiliati che appartengono alla comunità sportiva.

In considerazione, peraltro, del fatto che, in tutti gli Stati, con differente grado di intensità ed impegno finanziario, lo sport è inserito nelle politiche attive di governo, per i benefici ad esso correlati sul piano della promozione della salute, del benessere, della socialità, ecc., v'è da chiarire – compito non sempre di facile soluzione – dove si situa la linea di confine, talvolta, invero, alquanto sottile, tra l'azione di governo di uno Stato che presta particolare attenzione alle politiche in materia di sport, di per sé pienamente legittima, e quella, invece, che si traduce nell'impiego dello sport a fini di propaganda politica, vietata perché in contrasto con il principio di neutralità dello

---

Franco Frattini (nei due giudizi riuniti, vertenti sulle impugnazioni promosse dalla Federazione iraniana di judo contro il provvedimento interinale di sospensione emesso il 18 settembre 2019 dalla Federazione internazionale di Judo ed il successivo provvedimento definitivo, emanato il 22 ottobre 2019) ha confermato il provvedimento temporaneo, mentre ha annullato con rinvio quello definitivo sotto il profilo della sua indeterminatezza, in quanto non circoscritto ad una specifica «*competition or duties*», come, invece, richiesto dallo Statuto federale. Il provvedimento è consultabile, *on line*, sul sito istituzionale del CAS all'indirizzo: [https://www.tas-cas.org/fileadmin/user\\_upload/CAS\\_award\\_6500\\_6580.pdf](https://www.tas-cas.org/fileadmin/user_upload/CAS_award_6500_6580.pdf).

sport. Se, infatti, può risultare chiaramente evincibile l'uso politico dello sport nei regimi dittatoriali, non altrettanto chiaro può esserlo nei sistemi politici strutturati, almeno all'apparenza, sul modello democratico. Ed un esempio è rappresentato, per l'appunto, dalla Federazione Russa sotto la presidenza di Putin che, non a caso, ha fatto della materia sport uno dei tratti distintivi della sua azione di governo. È significativo, in questo senso, l'intervento del Presidente Putin nel corso della riunione del 'Consiglio per lo sviluppo della cultura fisica e dello sport', convocato all'indomani delle Olimpiadi di Londra 2012 per programmare le nuove strategie in ambito sportivo, a seguito del mancato raggiungimento dell'obiettivo, che la Federazione Russa si era prefissato, di salire sul podio in venti delle trentasette discipline rappresentate ai Giochi olimpici, allorché ha assertivamente puntualizzato che «le vittorie sportive contribuiscono a rafforzare il patriottismo nel paese e il prestigio della nazione all'estero»<sup>30</sup>; ed è nello stesso senso significativo il fatto che lo stesso Putin abbia ricoperto importanti cariche in seno all'ordinamento sportivo, quale quella di Presidente onorario della Federazione internazionale di Judo, sino alla sua sospensione deliberata dalla stessa Federazione, in conformità alle sanzioni adottate dal CIO, all'indomani dell'invasione dell'Ucraina.

## 5. I pronunciamenti del TAS sul principio di neutralità dello sport

Utili spunti di riflessione in ordine alla valutazione delle sanzioni sportive applicate in ragione dell'invasione dell'Ucraina, alla luce del principio di neutralità dello sport, si ricavano dall'esame delle pronunce del TAS, cui sopra si è fatto cenno, in relazione ai ricorsi promossi dalla Federazione calcistica Russa avverso i provvedimenti di esclusione dalle competizioni internazionali adottati dalla FIFA e dalla UEFA il 28 febbraio 2022, ed al ricorso promosso dalle società di calcio FC Zenit, FC Soči, PFC CSKA Moscow e FC Dynamo Moscow contro la UEFA in riferimento al provvedimento da quest'ultima assunto il 2 maggio 2022, in dipendenza del precedente provvedimento del 28 febbraio, di esclusione della Federazione calcistica Russa e delle squadre ricorrenti dalle liste UEFA per l'accesso ai campionati e alle Coppe europee, e di revisione del coefficiente della Federazione per la stagione sportiva 2022/2023<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Solamente negli ultimi dieci anni la Russia, sotto la presidenza di Putin, ha organizzato: le Universiadi ed i Mondiali di atletica nel 2013, le Olimpiadi invernali e il Gran premio di Formula 1 a Soči nel 2014, i Mondiali di nuoto nel 2015 e i Mondiali di hockey nel 2016 e, infine, la Coppa del mondo di calcio nel 2018. Che lo sport sia questione di Stato in Russia è attestato, d'altra parte, volgendo lo sguardo all'altro lato della medaglia, dalla politica di doping di Stato attuata nel periodo compreso tra il 2011 e il 2015 per la quale lo sport russo è stato gravemente sanzionato dalla WADA.

<sup>31</sup> Secondo quanto stabilito dalle UEFA *Competition Regulations*, i coefficienti UEFA rappresentano il sistema impiegato per calcolare quante squadre di ogni singola Federazione calcistica nazionale sono ammesse a partecipare alle competizioni europee. Essi vengono aggiornati dopo ogni turno delle competizioni UEFA per singolo club. I coefficienti dei club vengono calcolati tenendo conto della somma di

In tutti e tre i giudizi vengono sollevati, tra i motivi di ricorso, quelli afferenti all'illegittimità dei provvedimenti impugnati per contrasto con i principi di neutralità dello sport e di non discriminazione, sui quali si concentrerà l'attenzione.

Le parti ricorrenti, in particolare, lamentavano, con riguardo alla pretesa violazione del principio di neutralità dello sport, che la FIFA e la UEFA avessero adottato i provvedimenti nei loro confronti di esclusione dalle competizioni sportive sotto la pressione, da una parte, del CIO e, dall'altra, delle federazioni calcistiche nazionali, quali quelle svedese, polacca e ceca, che avevano preannunciato il boicottaggio delle gare nei turni di qualificazione ai Mondiali di calcio 2022. Con riguardo al principio di non discriminazione, le ricorrenti contestavano che analoghi provvedimenti non erano stati assunti nel passato in occasione di conflitti bellici che avevano coinvolto altri Paesi, quali Israele, Francia, Azerbaijan, Turchia, Armenia, e, invero, la stessa Russia durante il conflitto in Ucraina nel 2014.

Il TAS, nel rigettare tutti e tre i ricorsi, con specifico riguardo ai motivi sopradetti, fonda la sua decisione sulla motivazione che i provvedimenti impugnati risultavano legittimi poiché assunti sulla base di ragioni, non di ordine politico, bensì di opportunità in relazione a «circostanze straordinarie e imprevedibili» (*«circumstances extraordinary and unforeseen»*), identificate nell'interruzione dei collegamenti aerei da e per la Russia tali da compromettere la possibilità per i team russi di raggiungere la sede di svolgimento delle gare; negli elevati rischi per la sicurezza correlati alla partecipazione alle competizioni della rappresentativa e delle squadre russe; nella difficoltà di trovare una città disponibile ad ospitare le partite in cui avrebbero dovuto giocare le squadre russe, con la garanzia al contempo di adeguate misure di sicurezza contro i rischi di danni non soltanto entro il recinto del campo di gioco per i partecipanti a vario titolo alla competizione (atleti, tecnici, ufficiali di gara, ecc.), ma, più in generale, per tutta la città ospitante, nonché nell'ondata di generale condanna dell'invasione russa da parte della comunità internazionale e, in specie, nel rifiuto frapposto dalle altre squadre a scendere in campo contro le ricorrenti.

Nell'applicare, dunque, il criterio del *“balance of interest”* tra l'interesse della Federazione e delle squadre russe alla partecipazione alle competizioni sportive, da un lato, e quello della FIFA e della UEFA a garantire il regolare svolgimento delle competizioni in uno con la sicurezza dei partecipanti, dall'altro, il TAS conclude, dunque, nel senso della prevalenza di quest'ultimo.

In linea con la motivazione sopra detta, si pone l'interpretazione data dal TAS circa la natura giuridica dei provvedimenti impugnati, di cui viene escluso il caratte-

---

tutti i punti ottenuti nei precedenti cinque anni, oppure del coefficiente della Federazione di appartenenza durante lo stesso arco di tempo, utilizzando il valore più alto tra i due. Il coefficiente stagionale di una Federazione viene calcolato sommando i punti ottenuti da tutte le sue squadre in una determinata stagione di UEFA *Champions League* (UCL), UEFA *Europa League* (UEL) e UEFA *Europa Conference League* (UECL) e dividendo la somma totale per il numero di club iscritti nelle tre competizioni, v. <https://it.uefa.com/nationalassociations/uefarankings/club/about>.

re disciplinare, che era denunciato dalle ricorrenti, anche sotto il profilo di un’implicita e mascherata natura sanzionatoria<sup>32</sup>, e viene affermato, invece, il carattere amministrativo correlato alla finalità di assicurare il regolare e ordinato svolgimento delle competizioni.

Non appare, a nostro avviso, condivisibile la giustificazione a fondamento dei provvedimenti di esclusione della Federazione calcistica e delle squadre russe, consistente nell’obiettivo di garantire il regolare e sicuro svolgimento delle competizioni, là dove, tra le circostanze straordinarie e imprevedibili, viene inclusa anche quella riferita al minacciato boicottaggio sportivo da parte delle altre federazioni calcistiche.

Se può, infatti, in linea di principio ammettersi che l’esclusione dalle competizioni della Federazione Russa e delle squadre russe poggia su ragioni di natura organizzativa o, più propriamente, tecnico-sportiva, e non anche di natura politica, è però certamente da escludersi che il boicottaggio rappresenti una ragione di ordine meramente sportivo, giacché altrimenti si perverrebbe all’assurda conclusione di ammettere che un gareggiante, magari il più forte, possa venire eliminato dai concorrenti non all’esito della gara, ma per il solo fatto della minaccia azionata da tutti gli altri gareggianti, d’accordo tra loro, di non scendere in campo contro di lui, compromettendo così il regolare svolgimento della competizione.

V’è quindi da ammettere, come invero è evidente, che il boicottaggio delle competizioni minacciato da più parti del contesto sportivo internazionale avesse una valenza prettamente di ordine politico, e che la FIFA e la UEFA, nel dar seguito alle minacce, ne abbiano condiviso la sostanza.

Il ragionamento sopra espresso non conduce alla conclusione che i provvedimenti di esclusione dalle competizioni adottate dalla FIFA e dalla UEFA debbano ritenersi necessariamente in contrasto con il principio di neutralità politica, giacché, secondo quanto sopra espresso riguardo al significato da assegnare a tale principio, ben possono le autorità di governo dello sport esprimere il proprio giudizio in ordine alle scelte di ordine politico, o militare come nel caso che ci occupa, espresse dagli Stati allorché esse abbiano ricadute dirette entro i confini dello stesso ordinamento sportivo. Sotto questo profilo, è di tutta evidenza che l’invasione della Ucraina da parte della Russia

---

<sup>32</sup> Il riferimento viene, in particolare, operato dai giudici del TAS alle decisioni che presentano «*disguised sanction*» o «*inherent disciplinary aspect*». Sul punto, va richiamata la giurisprudenza del TAS (CAS 2011/O/2422) sulla c.d. *Osaka rule*, così denominata per il fatto che fu emanata durante la riunione del Comitato esecutivo del CIO svoltasi ad Osaka il 27 giugno 2008. Secondo tale disposizione, chi fosse stato condannato per doping alla sanzione della squalifica per un periodo superiore a sei mesi non avrebbe potuto partecipare alle edizioni delle Olimpiadi estive e invernali, successive al termine finale del periodo di squalifica. La *Osaka rule* è stata dichiarata invalida dal TAS con il lodo 4 ottobre 2011, a seguito del ricorso presentato dal Comitato olimpico degli USA in vista della partecipazione dell’atleta LaShawn Merrit ai Giochi olimpici di Londra 2012. La decisione del TAS si fonda sulla motivazione che la disposizione in esame, pur inserita tra le norme che regolano i criteri di partecipazione alle Olimpiadi (*eligibility rules*), implicitamente nella sostanza aveva natura sanzionatoria e, come tale, rappresentava una duplicazione di sanzione rispetto a quella comminata sulla base della regolamentazione di settore, contenuta nel Codice mondiale antidoping.

abbia comportato, dalla prospettiva dell'ordinamento sportivo, immediate e drammatiche conseguenze per lo sport ucraino in ragione della forzata sospensione di tutte le attività sportive, riguardata sia, dal lato oggettivo, in riferimento alla cancellazione delle manifestazioni sportive, sia, dal lato soggettivo, in riferimento alla costretta inattività sportiva degli atleti che, in risposta alla chiamata obbligatoria alle armi da parte del Governo ucraino, sono dovuti scendere non più sul campo di gara, bensì sul campo di guerra.

## 6. Considerazioni conclusive

Tirando le fila di quanto sopra detto, possono svolgersi le seguenti considerazioni conclusive.

Con riguardo alle autorità di governo dello sport, è certamente da ammettersi che le stesse possano entrare nel merito della situazione in atto allorché si verta sull'organizzazione o lo svolgimento delle manifestazioni e competizioni sportive cui partecipino i Paesi coinvolti nel conflitto; e così, dunque, è da ritenersi pienamente legittimo l'intervento del CIO e delle Federazioni internazionali con cui si è disposta la cancellazione delle competizioni sportive in programma nei territori russo e bielorusso, con conseguente riprogrammazione delle stesse in altri Paesi, nonché l'esclusione delle rappresentative russe e bielorusse dalle competizioni internazionali.

In altri termini, non risultano contravvenire al principio di neutralità politica i provvedimenti delle autorità di governo dello sport azionati contro le Federazioni sportive russe e bielorusse e le loro rappresentative nazionali, in quanto espressione dello Stato russo e dello Stato suo alleato.

Ciò che non appare, invece, parimenti legittima è la determinazione di escludere anche i singoli atleti o le squadre che non siano rappresentative nazionali. In siffatte ipotesi, infatti, il provvedimento di esclusione non è diretto a colpire lo Stato russo, ma singoli enti o persone fisiche per il solo fatto della loro nazionalità, contravvenendo, quindi, al principio di non discriminazione.

Il presupposto che può valere a giustificare l'esclusione dalle competizioni deve consistere, infatti, usando le parole del Presidente del CIO, in una "*active participation*" alla politica di aggressione militare contro l'Ucraina, e non già nel semplice testamento o affiliazione ad una Federazione russa o bielorusse.

Il concetto di "*active participation*", quale presupposto fondante il provvedimento di esclusione dalle competizioni sportive, va interpretato, peraltro, nel senso che non soltanto l'espressa dissociazione, ma anche il semplice silenzio possano valere a rendere immuni atleti e società sportive<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Ad un giudizio fortemente critico si espone, quindi, la decisione assunta il 1° aprile 2022 dal Ministro dello sport britannico, Nigel Huddleston, di subordinare la partecipazione degli atleti russi e bielorusi alle competizioni sportive di qualsiasi disciplina in Gran Bretagna alla sottoscrizione di una dichiara-

Parimenti non condivisibile è la scelta, operata, come sopra visto, da alcune Federazioni internazionali, di differenziare il trattamento rispettivamente riservato alle società ed agli atleti, escludendo le prime, al pari delle rappresentative nazionali, ed ammettendo invece i secondi, sebbene sotto insegne neutrali.

Con riguardo a quest’ultima determinazione, non può farsi, infatti, alcuna differenza di trattamento tra società ed atleti, la cui unica distinzione, nel quadro dei rapporti istituzionali con la Federazione di appartenenza, è data dalla natura giuridica del soggetto, ente o persona fisica, che pratica l’attività sportiva. D’altra parte, non ci vuol molto a rendersi conto della fallacia del provvedimento che colpisce la singola squadra sol perché affiliata ad una Federazione russa, ove si consideri che detta squadra può essere composta, come invero è l’ipotesi più comune, da giocatori di differente nazionalità che, dunque, allo stato non possono giocare anche se non sono russi, mentre, al contempo, giocatori di nazionalità russa, che militano tra le fila di squadre non affiliate alla Federazione russa, possono continuare a giocare<sup>34</sup>.

L’unica ragione che potrebbe allora giustificare il provvedimento di esclusione delle squadre russe dalle competizioni europee adottato dalla FIFA e dalla UEFA come sanzione legittima contro lo Stato russo, seppure difetti nei provvedimenti di esclusione un’espressa enunciazione in tal senso, potrebbe semmai rinvenirsi nella circostanza che tutte le squadre russe escluse dalle competizioni internazionali, seppur formalmente riconducibili a soggetti terzi, possano nella sostanza considerarsi espressione dello Stato russo in ragione della fitta rete di ingenti interessi economici che lega il governo centrale alle imprese gestite dagli oligarchi vicini a Putin che ne controllano gli assetti proprietari<sup>35</sup>.

---

zione di espressa presa di posizione contro la guerra in Ucraina e contro l’operato di Vladimir Putin (“*Se dicono di essere neutrali, vogliamo la certezza che siano sinceramente neutrali e che non ci sia alcun collegamento con Putin*”) e, parimenti, la determinazione assunta dall’*All England Lawn Tennis and Croquet Club*, organizzatore del torneo di Wimbledon, in espresso accordo con la predetta decisione del governo inglese, di escludere dal torneo tutti gli atleti russi e bielorusi, così ponendosi in contrasto con quanto stabilito nel mese di marzo dalla Federazione internazionale del tennis (ITF) nel senso di consentire, invece, la partecipazione degli atleti russi e bielorusi, senza però riferimento nella classifica APT alla loro nazionalità.

<sup>34</sup> Solo considerando il campionato italiano di calcio di Serie A, basti pensare al calciatore russo Aleksej Andreevič Mirančuk che gioca nella squadra del Torino.

<sup>35</sup> Il F.C. Zenit appartiene alla società Gazprom; il F.C. Sochi è stato fondato e tutt’ora appartiene all’oligarca, molto vicino a Putin, Boris Romanovich Rotenberg, proprietario della banca SMP che collabora attivamente con Gazprom. Il PFC Cska Moscow, durante l’epoca sovietica, era completamente di proprietà delle Forze Armate, note come Armata Rossa; dopo il crollo dell’Unione Sovietica capitali privati sono entrati nella proprietà del club, del quale solo una quota di minoranza appartiene al ministero russo della Difesa; dal 2001 il suo Presidente è Evgenij Giner, il Presidente del comitato finanziario della Federazione calcistica Russa; il F.C. Dynamo è di proprietà del magnate Alexei Fedorychev (numero uno del colosso Fedcominvest). È divenuto di recente presidente anche del club di basket Roca Team prendendo il posto dell’ucraino Sergey Dyadechko dopo dieci anni di presidenza.



## Appendice

Le superiori considerazioni sono state espresse da chi scrive il 21 novembre 2021 alla presenza, tra gli altri partecipanti al Convegno su “Sport e Guerra” presso il CO-NI, dei Membri onorari del CIO, Franco Carraro, Manuela Di Centa e Mario Pescante.

Si dà conto, qui di seguito, per una più completa comprensione delle considerazioni esposte, delle determinazioni assunte dal CIO successivamente alla data predetta.

Il 9 dicembre 2021 nel corso dell’11° Summit Olimpico – organismo presieduto dal Presidente del CIO e composto dai più importanti esponenti del Movimento Olimpico, con il compito di svolgere consultazioni sulle questioni più rilevanti per il futuro del Movimento Olimpico – è stata affrontata, *in primis*, quella inerente alle sanzioni sportive comminate nei confronti, in specie, degli atleti e delle squadre russe e bielorusse alla luce del «grave dilemma» che aveva fondato le determinazioni assunte dal CIO all’indomani dell’invasione russa. All’esito della discussione, il Summit Olimpico ha deliberato, a larga maggioranza, di mantenere ferme le sanzioni nei riguardi degli Stati e dei governi russo e bielorusso, confermando al contempo il pieno sostegno e solidarietà, con i correlati aiuti economici, agli atleti ucraini ed al Comitato olimpico nazionale ucraino in vista delle Olimpiadi di Parigi 2024 e delle Olimpiadi invernali di Milano – Cortina 2026 ed ha, altresì, all’unanimità espresso l’avviso che vengano svolti ulteriori accertamenti in merito all’iniziativa del Consiglio Olimpico d’Asia di accogliere gli atleti russi e bielorusi, e che il Comitato esecutivo del CIO porti avanti una serie di consultazioni dirette a rivedere le «misure di protezione» che hanno fondato i provvedimenti di esclusione degli atleti e delle squadre russe e bielorusse.

Il 28 marzo 2022, all’esito delle consultazioni svolte, il Comitato esecutivo del CIO ha deliberato le seguenti disposizioni: 1) di confermare le misure di solidarietà in favore degli atleti ucraini e del Comitato olimpico nazionale ucraino; 2) di reiterare la condanna dell’invasione dell’Ucraina da parte della Federazione russa in quanto violazione della tregua olimpica e, per l’effetto, di confermare le sanzioni consistenti: a) nel divieto di svolgimento di qualsiasi manifestazione sportiva internazionale in Russia e Bielorussia; b) nel divieto di presentazione della bandiera, dell’inno, o di qualsiasi altro simbolo nazionale riferibili alla Russia e Bielorussia; c) nel divieto di invito o di accredito di funzionari governativi russi o bielorusi in tutti gli eventi sportivi internazionali; 3) di modificare, in riferimento alla partecipazione alle competizioni sportive internazionali, ma non anche alle Olimpiadi di Parigi 2024 e di Milano – Cortina 2026, le precedenti raccomandazioni adottate il 28 febbraio 2021, sostituendole con le nuove raccomandazioni rivolte alle Federazioni internazionali e ad ogni altro organizzatore di eventi sportivi internazionali, secondo cui: a) venga consentita la partecipazione alle competizioni sportive degli atleti con passaporto russo e bielorusso sotto insegne neutrali, ma non anche alle squadre composte da atleti con passaporto russo e bielorusso; b) non sia consentita la partecipazione alle competizioni sportive agli atleti ed al personale di supporto che abbiano dato sostegno attivo alla guerra o che prestino servizio armato con le forze militari russe o bielorusse.

## Abstract

Il presente contributo analizza la portata dei provvedimenti assunti dalle Federazioni sportive internazionali, sulla scia delle raccomandazioni del CIO a seguito della condanna della Russia per la violazione della tregua olimpica, di cancellazione degli eventi sportivi programmati in Russia e Bielorussia e di esclusione delle rappresentative nazionali e delle squadre, oltre che degli atleti ed ufficiali di gara, russi e bielorusi da tutte le competizioni sportive internazionali. Sulla base delle fonti normative e della giurisprudenza del TAS, si esamina criticamente il contenuto del principio di neutralità, in accostamento al principio di autonomia dello sport, da un lato, ed al principio di non discriminazione, dall’altro, alla ricerca di una definizione del principio di neutralità ed alla delimitazione della sua portata, nella duplice direzione in cui esso opera: dall’ordinamento sportivo verso l’esterno e dall’esterno verso l’ordinamento sportivo. I risultati dell’analisi conducono a svolgere considerazioni critiche nei riguardi dei provvedimenti assunti dagli organismi sportivi internazionali di esclusione dei singoli atleti e delle squadre che non siano rappresentative nazionali.

*The paper analyzes the extent of the measures taken by the international sports federations, in the wake of the recommendations of the IOC following the condemnation of Russia for the violation of the Olympic truce, with specific regard to the cancellation of sporting events scheduled in Russia and Belarus and the exclusion of national and of teams, as well as athletes and match officials, Russians and Belarusians from all international sporting competitions. On the basis of the normative sources and the jurisprudence of the CAS, the content of the principle of neutrality is critically examined, in combination with the principle of autonomy of sport, on the one hand, and the principle of non-discrimination, on the other, in search of a definition of the principle of neutrality and the delimitation of its scope, in the twofold direction in which it operates: from the sports organization towards the outside and from the outside towards the sports organization. The results of the analysis lead to critical considerations regarding the measures taken by international sports organizations for the exclusion of individual athletes and teams that are not national representatives.*



# SPORT E NEUTRALITÀ AL TEMPO DEL CONFLITTO RUSSO-UCRAINO \*

## SPORT AND NEUTRALITY AT THE TIME OF THE RUSSIAN-UKRAINIAN WAR

di *Stefano Bastianon* \*\*

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. La neutralità politica dello sport nella Carta olimpica. – 3. Neutralità ed autonomia dello sport. – 4. La guerra russo-ucraina e la reazione del mondo sportivo. – 5. Il conflitto russo-ucraino e le varie tipologie di misure adottate dal mondo sportivo. – 6. La neutralità politica dello sport ed il conflitto russo-ucraino nelle pronunce del TAS di Losanna. – 7. Conclusioni.

### 1. Premessa

Penso di interpretare il comune sentire di tutti se dico che le parole “guerra” e “sport” non dovrebbero essere mai declinate insieme: si tratta, infatti, di concetti antinomici. La guerra porta distruzione e morte; il suo scopo è l’annientamento del nemico. Nello sport, al contrario, non ci sono nemici, ma avversari: da battere, certamente, ma non da annientare, in modo tale da poterli sfidare ancora. Non a caso, dal 2013 l’ONU ha istituito il 6 aprile come la Giornata internazionale dello sport per lo sviluppo e la pace. La speranza, pertanto, è che iniziative come quella odierna possano rafforzare la consapevolezza in ordine a questa antinomia, contribuendo in tal modo a relegare le analisi sui rapporti tra guerra e sport nell’ambito degli studi storici. Mi rendo conto che, sotto tale profilo, il convegno di oggi può rappresentare la proverbiale goccia

---

\* Contributo sottoposto alla procedura di *double blind peer review* ed approvato. Il presente scritto riproduce, con le necessarie modifiche e l’aggiunta delle note a piè di pagina, il testo dell’intervento reso in occasione del convegno “*Guerra e Sport*”, organizzato da questa *Rivista* a Roma il 21 novembre 2022.

\*\* Professore ordinario di Diritto dell’Unione europea nell’Università degli Studi di Bergamo, Dipartimento di Giurisprudenza; Avvocato; Arbitro CAS; Componente della IV Sezione del Collegio di Garanzia dello Sport.

cia nell'oceano, ma – parafrasando Madre Teresa – senza tale convegno l'oceano avrebbe una goccia in meno.

Il compito che mi è stato assegnato è quello di svolgere una riflessione sui rapporti tra lo sport ed il principio di neutralità politica a margine del conflitto russo-ucraino<sup>1</sup>. Si tratta di un tema assai complesso e complicato, nel quale si intrecciano inevitabilmente considerazioni di natura storica, giuridica, politica e anche etico-morale. Inoltre, a rendere ancor più delicato ogni discorso su tale tema hanno contribuito anche le forti critiche formulate, seppur con intensità e toni diversi, da una parte della dottrina sullo stesso principio di neutralità politica. Da un lato, ci si è limitati a sottolineare il carattere anacronistico di tale principio in un contesto storico, politico e sociale quale quello attuale nel quale gli intrecci e i legami tra sport, politica ed economia sono sotto gli occhi tutti; dall'altro lato, non è mancato chi ha ritenuto che il conflitto russo-ucraino in corso e le sanzioni sportive inflitte alla Russia non avrebbero fatto altro che squarciare il velo che nascondeva il mito<sup>2</sup> o, addirittura, l'ipocrisia<sup>3</sup> della neutralità politica dello sport. Si tratta, inoltre, di uno dei temi più dibattuti, se non addirittura il più dibattuto, all'indomani dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia.

Ciò detto, da giurista, vorrei provare ad analizzare alcuni aspetti del tema assegnatomi sotto il profilo strettamente giuridico<sup>4</sup>.

## 2. La neutralità politica dello sport nella Carta olimpica

Per quanto riguarda le fonti giuridico-normative del principio della neutralità politica, il punto di riferimento è senz'altro rappresentato dalla Carta olimpica, vero e pro-

---

<sup>1</sup> Centre for Sport & Human Rights, *The Russian Invasion of Ukraine: Responses from the Sport Ecosystem*, last updated 30 March 2022, in <https://www.sporhumanrights.org/news/sport-ecosystem-responses-to-the-invasion-of-ukraine>; D. HEERDT, G. BATTAGLIA, *Reactions of International Sport Organisations to the Russian Invasion of Ukraine: An Overview*, in *Asser International Sports Law Blog*, 1 April 2022, in <https://www.asser.nl/SportsLaw/Blog/post/reactionsof-international-sport-organisations-to-the-russian-invasion-of-ukraine-anoverview-by-daniela-heerdtd-and-guido-battaglia>; N. SBETTI, *Le sanzioni allo sport russo [The sanctions against Russian sport]*, 2 Marzo 2022, in <https://wp.me/p7nIx6-Qv>.

<sup>2</sup> L. GORETTI, *The sporting sanctions against Russia: debunking the myth of sport's neutrality*, in <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/sporting-sanctions-against-russia-debunking-myth-sports-neutrality> (consultato il 15 novembre 2022).

<sup>3</sup> T. TERRAZ, *(A)Political games? Ubiquitous nationalism and the IOC's hypocrisy*, in <https://www.sportsintegrityinitiative.com/apolitical-games-ubiquitous-nationalism-and-the-iocs-hypocrisy/> (consultato il 15 novembre 2022).

<sup>4</sup> Per un primo inquadramento multidisciplinare, si vedano i seguenti contributi raccolti in S. CHADWICK, P. WIDDOP, M.M. GOLDMAN, *The Geopolitical Economy of Sport. Power, Politic, Money and the State*, Routledge, 2023; A. ADAYR, *Sports Sanctions Against Invasive Russia*; L. GORETTI, *Athletes' early Response to the War Against Ukraine*; L. AUBIN, *What Future for Putin's Spor Power?*; A. ALTHUKOV, *Governance Dysfunctions in World Sport: Issues Raised by the Conflict in Ukraine*; V. KAZAKHOV, *Public Remembering of Sochi 2014 at the Time of War: the Kremlin's Soft Disempowerment Through Sport*.

prio documento costituzionale del Movimento olimpico e dello sport in generale<sup>5</sup>. Nello specifico, il principio della neutralità politica dello sport viene espressamente menzionato in due punti:

- nel Principio fondamentale n. 5 secondo cui le organizzazioni sportive devono applicare il principio della neutralità politica<sup>6</sup>; e
- nella Regola 2, par. 5 in base alla quale il Comitato Internazionale Olimpico (CIO) ha il compito, *inter alia*, di rafforzare l'unità del movimento olimpico, proteggere la sua indipendenza, mantenere e rafforzare la sua neutralità politica e preservare l'autonomia dello sport<sup>7</sup>.

Pur in assenza di un esplicito richiamo, un riferimento a tale principio si ritrova anche:

- nella Regola 27, par. 6 ove si afferma che i Comitati olimpici nazionali devono preservare sempre la loro autonomia e resistere ad ogni pressione di natura “politica”, legale, religiosa ed economica che possa impedire loro di rispettare i principi della Carta olimpica (tra cui – come illustrato – figura anche il principio della neutralità politica)<sup>8</sup>;
- nella Regola 44, par. 4 che vieta l'esclusione dai Giochi olimpici per motivi, *inter alia*, “politici”<sup>9</sup>;
- nella Regola 50, par. 2 che proibisce ogni forma di manifestazione e propaganda “politica”, religiosa o razziale nei siti e nelle aree olimpiche (c.d. regola del silenzio)<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Nell'Introduzione della Carta olimpica, infatti, si legge che “the Olympic charter, as a basic instrument of constitutional value, sets forth and recalls the Fundamental Principles and essential values of Olympism”. Per un inquadramento generale, v. L. SANTORO, *Le ricadute degli stati di emergenza sanitaria e bellica sull'ordinamento sportivo e il principio di neutralità dello sport*, 2022, <https://rivista.diritto sportivo.coni.it/it/rivista-di-diritto-sportivo/ultime-novit%C3%A0/191-ultime-novit%C3%A0/19767-le-ricadute-degli-stati-di-emergenza-sanitaria-e-bellica-sull-ordinamento-sportivo-e-il-principio-di-neutralita-dello-sport-di-laura-santoro.html> (consultato il 15 novembre 2022); L. MELICA, *I principi fondamentali dell'Olimpismo e la loro applicazione nelle situazioni a forte impatto geopolitico*, in *Rivista diritto sportivo*, 2022, p. 442; G.M. RUOTOLO, *Diritto allo sport e nello sport nell'ordinamento internazionale tra tutela dei diritti fondamentali e perseguimento della pace: alcune considerazioni sulle misure sportive contro la Russia*, in *Rivista dello sport*, 2022, p. 1.

<sup>6</sup> “Recognising that sport occur within the framework of society, sports organisations within the Olympic Movement shall apply the principle of political neutrality”.

<sup>7</sup> “The IOC’s role is (...) to take action to strengthen the unity of the Olympic Movement, to protect its independence, to maintain and promote its political neutrality and to preserve the autonomy of sport”.

<sup>8</sup> “The NOCs must preserve their autonomy and resist all pressures of any kind, including but not limited to political, legal, religious or economic pressures which may prevent them from complying with the Olympic Charter.”.

<sup>9</sup> “NOCs must investigate the validity of the entries proposed by the national federations and ensure that no one has been excluded for racial, religious or political reasons or by reason of other forms of discrimination”.

<sup>10</sup> “No kind of demonstration or political, religious or racial propaganda is permitted in any Olympic sites, venues or other areas”.

Inoltre, il principio della neutralità politica viene espressamente menzionato nel Codice etico del CIO all'art. 1, par. 2 secondo cui l'Olimpismo si fonda sul rispetto dei principi etici fondamentali, tra cui il principio di universalità ed il principio di neutralità "politica" del Movimento olimpico<sup>11</sup>.

In tale contesto, peraltro, è facile rendersi conto che, da un lato, le norme che espressamente richiamano il principio della neutralità politica non contengono alcuna definizione di tale principio; dall'altro lato, che tanto il Principio fondamentale n. 5 quanto la Regola 2, par. 5 richiamano il principio della neutralità politica unitamente a quello di autonomia dello sport.

In assenza di una esplicita definizione di neutralità politica, di fronte all'interprete si aprono due distinti percorsi ermeneutici. Il primo, molto semplice (se non addirittura semplicistico) e restrittivo, in base al quale il contenuto del principio della neutralità politica dovrebbe essere desunto dalle norme che in qualche modo lo richiamano. In questo senso, la neutralità politica dello sport si risolverebbe, in sostanza, nell'obbligo per i Comitati olimpici nazionali di resistere a qualsiasi forma di pressione politica, nel divieto di esclusione dai Giochi olimpici per ragioni politiche e nella c.d. regola del silenzio. Il secondo, per contro, decisamente più articolato, in base al quale il principio di neutralità politica non si esaurirebbe nelle regole sopra ricordate, ma avrebbe una portata più ampia, seppur tutta da ricercare e verificare.

Ad un'analisi men che acritica, peraltro, l'assenza nella Carta olimpica di una (esplicita) definizione della neutralità politica risulta ancor più rilevante se solo si considera che il Principio fondamentale n. 2 della Carta olimpica stabilisce che "il fine dell'Olimpismo consiste nel mettere lo sport al servizio dello sviluppo armonioso del genere umano con l'obiettivo di promuovere una società pacifica e la tutela della dignità umana"<sup>12</sup>. Inoltre, tra i compiti espressamente affidati al CIO figura quello di cooperare con le competenti organizzazioni, pubbliche e private, ed autorità per mettere lo sport al servizio dell'umanità e in tal modo promuovere la pace (Regola 2, par. 4)<sup>13</sup> nonché quello di agire contro ogni forma di discriminazione (Regola 2, par. 6)<sup>14</sup>. Analogamente, la Regola 27, par. 5 prevede espressamente che i Comitati olimpici nazionali, ai quali spetta il compito di promuovere i valori fondamentali dell'Olimpismo (tra cui, come già visto, rientra anche la neutralità politica) possono cooperare con le autorità governative al fine di instaurare armoniose relazioni<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> "Respect for the universal fundamental ethical principles is the foundation of Olympism. These include: 1.1 Respect for the Olympic spirit, which requires mutual understanding with a spirit of friendship, solidarity and fair play; 1.2 Respect of the principle of the universality and political neutrality of the Olympic Movement (...)"

<sup>12</sup> "The goal of Olympism is to place sport at the service of the harmonious development of mankind, with a view to promoting a peaceful society concerned with the preservation of human dignity".

<sup>13</sup> "To cooperate with the competent public or private organisations and authorities in the endeavour to place sport at the service of humanity and thereby to promote peace".

<sup>14</sup> "To act against any form of discrimination affecting the Olympic Movement".

<sup>15</sup> "In order to fulfil their mission, the NOCs may cooperate with governmental bodies, with which

Risulta, quindi, assai agevole rendersi conto del fatto che nello stesso modo in cui la Carta olimpica scolpisce il principio della neutralità politica dello sport (senza, peraltro, definirlo espressamente), imponendo agli atleti il silenzio sui temi politici, religiosi e razziali all'interno dei siti e delle aree olimpiche e ricordando ai Comitati olimpici nazionali il loro obbligo di resistere ad ogni pressione di natura politica, religiosa ed economica, la medesima Carta olimpica impone, altresì, ai soggetti del Movimento olimpico di promuovere una società fondata sulla pace e sul rispetto della dignità umana, realizzare i valori dell'Olimpismo (tutela della dignità umana, rispetto dei principi etici universali, amicizia, solidarietà divieto di discriminazione) sino al punto di ammettere la possibilità per i Comitati olimpici nazionali di intrattenere relazioni con le autorità governative nazionali, operando in tal modo una precisa scelta di campo inevitabilmente influenzata da considerazioni (anche) politiche.

In tale contesto, come già accennato, il vero problema è rappresentato sia dall'assenza di una definizione del principio della neutralità politica, sia, soprattutto, dall'intrinseca impossibilità (perlomeno agli occhi di chi scrive) di predicare una neutralità politica in termini assoluti e nello stesso tempo attribuire allo sport il compito di diffondere, promuovere e tutelare i valori universali dell'uguaglianza, della non discriminazione, della pace e della tutela della dignità umana.

### 3. Neutralità ed autonomia dello sport

Il ruolo dello sport nella società civile e soprattutto all'interno delle relazioni internazionali è un dato ormai riconosciuto unanimemente, come dimostra anche lo *status* di osservatore permanente che le Nazioni Unite hanno riconosciuto al CIO. Da tempo, inoltre, la locuzione "*Sport Diplomacy*" è entrata a pieno titolo nel lessico delle relazioni internazionali per indicare quella forma di *soft power* che mira a migliorare le relazioni tra paesi stranieri attraverso le diverse discipline sportive<sup>16</sup>. A mero titolo esemplificativo, si può ricordare la "*ping-pong diplomacy*" tra Cina e Stati Uniti al tempo della guerra fredda, la "*cricket diplomacy*" tra India e Pakistan nel 1978, la "*baseball diplomacy*" tra Cuba e Stati Uniti nel 2016 e la "*hockey diplomacy*" tra la Corea del Sud e la Corea del Nord durante le Olimpiadi di Pechino 2018.

Da questo punto di vista, si tratta, allora, di provare a definire il concetto di neutralità politica in modo tale non solo da avere un significato concreto e agevolmente utilizzabile, ma anche da evitare possibili, quanto facili, strumentalizzazioni politiche,

---

they shall achieve harmonious relations. However, they shall not associate themselves with any activity which would be in contradiction with the Olympic Charter. The NOCs may also cooperate with non-governmental bodies".

<sup>16</sup> Per un primo inquadramento, v. R. PARRISH, A. DUVAL, S. MITEVSKA, C. PEREZ-GONZALEZ, V. VANJA SMOKVINA, A. SONNTAG, T. ZINTZ, A. CATTANEO, *Promoting a Strategic Approach to EU Sport Diplomacy*, Rijeka, 2022; D. BLACK, B. PEACOCK, *Sport and Diplomacy*, in A. F. COOPER, J. HEINE, R. THAKUR (eds), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, 2013, p. 708-725.



come avvenuto in occasione del conflitto russo-ucraino. Invero, nel contenzioso apertosi davanti al Tribunale Arbitrale dello Sport (TAS) di Losanna all'indomani della decisione di numerose federazioni sportive internazionali di escludere la Russia e la Bielorussia dalle competizioni internazionali, l'asserita violazione del principio della neutralità politica dello sport è stata invocata sia dagli esclusi (a mo' di spada), sia da coloro che avevano deciso tale esclusione (a mo' di scudo). Si tratta, pertanto, di respingere qualsiasi nozione "assolutista" della neutralità politica che consideri lo sport ed il mondo circostante come due realtà distinte e separate che operano su piani paralleli che non si intersecano mai.

Da questo punto di vista, l'analogia con il concetto di autonomia dello sport (sovente accostato a quello di neutralità politica) è emblematica<sup>17</sup>. È un dato ormai acquisito che l'autonomia dello sport, per quanto importante e fondamentale, non può mai essere intesa come estraneità ed ermeticità rispetto al mondo circostante. Sotto tale profilo, infatti, può ritenersi definitivamente archiviato il periodo in cui si riteneva che l'assoggettabilità dello sport ai principi del diritto dell'Unione europea potesse in qualche modo rappresentare una violazione del principio dell'autonomia dello sport. Analogamente, nessun dubbio sussiste sul fatto che anche il processo sportivo, tanto a livello nazionale quanto a livello internazionale, deve rispettare le regole del giusto processo e, più in generale, i diritti fondamentali dell'uomo. Pertanto, anche una corretta interpretazione del principio della neutralità politica dello sport non può prescindere dalla constatazione che lo sport non opera in un vuoto pneumatico, ma costituisce un elemento fondamentale della moderna società e, per espressa previsione della Carta olimpica, uno strumento per lo sviluppo armonioso del genere umano, per la promozione di una società pacifica e per la tutela della dignità umana.

In altre parole, quindi, come si ritiene che il principio dell'autonomia dello sport non possa essere inteso come una totale impermeabilità dell'ordinamento sportivo alle norme di diritto europeo ed internazionale, analogamente il principio della neutralità politica dello sport non dovrebbe essere inteso nel senso di una totale insensibilità dello sport rispetto al mondo reale che lo circonda.

#### **4. La guerra russo-ucraina e la reazione del mondo sportivo**

Sulla scorta di queste preliminari osservazioni, proviamo ad esaminare più nel dettaglio ciò che è successo immediatamente dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia il 24 febbraio 2022.

Il giorno stesso il CIO ha adottato la prima risoluzione con la quale è stata condannata la violazione della tregua olimpica da parte della Russia in aperto contrasto con la

---

<sup>17</sup> H.E. MAND, B. GARCÍA, *Beyond Sports Autonomy: A Case for Collaborative Sport Governance Approaches*, in *International Journal of Sport Policy and Politics*, vol. 13, no. 3 (2021), p. 501-516.

Risoluzione ONU del 2 dicembre 2021<sup>18</sup>. Il giorno successivo (vale a dire il 25 febbraio 2022) il CIO ha reiterato la propria condanna per la violazione della tregua olimpica e contestualmente ha invitato le Federazioni sportive internazionali a cancellare o delocalizzare in altri Stati gli eventi sportivi programmati per svolgersi in Russia<sup>19</sup>. Sulla base di tale risoluzione del CIO, ad esempio, la finale di calcio della UEFA Champions League è stata spostata da San Pietroburgo a Parigi, mentre il Gran Premio di Formula 1 di Sochi è stato cancellato. Con la propria risoluzione il CIO ha vietato, altresì, l'uso di bandiere ed inni russi e bielorusi nel corso di eventi sportivi internazionali.

Senonché, nonostante l'assenza di qualsiasi presa di posizione del CIO sull'esclusione degli atleti russi e bielorusi dalle competizioni internazionali, il 26 febbraio 2022 la Federcalcio svedese dichiarava (via Twitter) che la nazionale maschile di calcio non avrebbe giocato contro la rappresentativa di calcio russa, anche se l'incontro si fosse tenuto su campo neutro. Analogamente, il giorno successivo (27 febbraio 2022) la Federcalcio polacca pubblicava una dichiarazione nella quale affermava che, "in conseguenza della brutale aggressione della Russia a danno dell'Ucraina (...) non vi è la possibilità di competere con la nazionale russa nella fase dei *play offs* della Coppa del Mondo 2022 in Qatar, a prescindere dal nome della squadra composta da giocatori russi e dal luogo dell'incontro". Secondo la Federcalcio polacca, infatti, "disputare l'incontro contro la Russia sarebbe un'offesa non solo per la nostra rappresentativa, ma anche per l'intera comunità calcistica, un diniego di solidarietà nei confronti del popolo ucraino (...)". La Federcalcio polacca, inoltre, invitava espressamente "la FIFA a reagire immediatamente alla brutale violenza perpetrata ogni giorno sul territorio dell'indipendente Ucraina. Se il documento *FIFA's Human Rights Policy* vuole essere qualcosa di più di un semplice pezzo di carta, questo è il momento di metterlo in atto, escludendo la Federcalcio russa dalle qualificazioni per i Mondiali del 2022 in Qatar". Nello stesso giorno, anche la Federcalcio cecoslovacca comunicava che la propria nazionale di calcio non avrebbe giocato alcuna partita contro la Russia nell'ambito delle qualificazioni per i Mondiali di calcio 2022.

In tale contesto, il 27 febbraio 2022 la FIFA ha adottato una decisione con la quale<sup>20</sup>:

- ha stabilito che nessuna competizione calcistica avrebbe potuto svolgersi in Russia e che gli incontri già programmati per svolgersi in Russia avrebbero dovuto svolgersi su campo neutro e senza spettatori;
- i membri della Federcalcio russa avrebbero dovuto partecipare alle competizioni

---

<sup>18</sup> <https://olympics.com/ioc/news/ioc-strongly-condemns-the-breach-of-the-olympic-truce> (consultato il 17 novembre 2022).

<sup>19</sup> <https://olympics.com/ioc/news/ioc-urges-all-ifs-to-relocate-or-cancel-their-sports-events-currently-planned-in-russia-or-belarus> (consultato il 17 novembre 2022).

<sup>20</sup> <https://www.fifa.com/tournaments/mens/worldcup/qatar2022/media-releases/bureau-of-the-fifa-council-takes-initial-measures-with-regard-to-war-in> (consultato il 18 novembre 2022).

sotto la denominazione di Unione Calcistica di Russia (*Football Union of Russia, FUR*) e non già di Russia;

– negli incontri disputati da squadre affiliate alla FUR non era possibile usare bandiere né suonare l'inno della Russia.

Lo stesso giorno, tuttavia, la Federcalcio inglese ha comunicato che la propria nazionale di calcio non avrebbe disputato alcuna partita contro la nazionale russa<sup>21</sup>.

Ma la vera svolta si registra il successivo 28 febbraio 2022 allorché, da un lato, il Comitato esecutivo del CIO pubblica la sua terza risoluzione con la quale le Federazioni sportive internazionali vengono sollecitate a non invitare né permettere la partecipazione di atleti russi e bielorusi “al fine di proteggere l'integrità delle competizioni sportive e la sicurezza di tutti i partecipanti”. Ove ciò non fosse possibile per ragioni di tempo, viene raccomandato di vietare l'uso di simboli, colori, bandiere, stemmi ed inni russi e bielorusi. Infine, viene disposto il ritiro dell'Ordine olimpico di cui erano state insignite persone con ruoli apicali all'interno del governo russo<sup>22</sup>. Dall'altro lato, FIFA ed UEFA decidono di sospendere tutte le squadre nazionali e di club russe dalla partecipazione alle rispettive competizioni. Un'analoga decisione viene presa dalla Federazione mondiale di rugby (WR), dall'Unione internazionale del pentathlon moderno (UIPM) e dalla Federazione internazionale di hockey su ghiaccio (IIHF).

Con effetto domino, nel giro di soli otto giorni (dal 1° all'8 marzo 2022) ben trentaquattro federazioni internazionali hanno escluso la Russia e la Bielorussia dalle competizioni sportive<sup>23</sup>.

Tale cronologia di eventi risulta fondamentale per meglio comprendere le ragioni sottese alla scelta di escludere la Russia e la Bielorussia dalle competizioni sportive, che costituisce a tutti gli effetti la più evidente conseguenza sul piano sportivo dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia.

Ad esempio, nella propria risoluzione del 28 febbraio 2022 il CIO mette in luce che i Giochi olimpici, paralimpici, i Campionati del mondo, come pure molti altri eventi sportivi, hanno lo scopo di unire gli atleti di paesi talvolta anche in guerra tra loro e che il movimento olimpico non intende in alcun modo punire gli atleti a causa delle decisioni dei rispettivi governi nella misura in cui tali atleti non rivelino un'attiva partecipazione e condivisione di tali decisioni. Tuttavia, secondo il CIO, la guerra russo-ucraina ha posto il movimento olimpico di fronte ad un dilemma: vale a dire, che mentre gli atleti russi e bielorusi possono continuare a partecipare alle competizioni sportive, molti atleti ucraini non godono della stessa possibilità a causa dell'invasione del loro paese. L'impossibilità di risolvere tale dilemma ha spinto il CIO, a malincuore, ad adottare la risoluzione del 28 febbraio 2022 prima ricordata.

---

<sup>21</sup> Una analoga decisione è stata presa anche dalla Federcalcio scozzese e dalla Federcalcio gallese.

<sup>22</sup> <https://olympics.com/ioc/news/ioc-eb-recommends-no-participation-of-russian-and-belarusian-athletes-and-officials> (consultato il 17 novembre 2022).

<sup>23</sup> Cfr. <https://sporthumanrights.org/news/sport-ecosystem-responses-to-the-invasion-of-ukraine/> (consultato il 16 novembre 2022).

Dal canto sua la FIFA, nel rendere note le motivazioni a sostegno della propria decisione del 28 febbraio 2022 di escludere la Russia e la Bielorussia dalle competizioni FIFA, sottolinea che, per effetto delle decisioni di numerose Federazioni calcistiche nazionali di non voler gareggiare con la nazionale di calcio russa, in qualità di soggetto responsabile dell'organizzazione del Mondiali di calcio 2022 ha dovuto adottare le misure necessarie a garantire il regolare svolgimento della competizione, anche avvalendosi del proprio potere discrezionale e della possibilità di tenere in considerazione l'esistenza di eventuali cause di forza maggiore.

Da quanto sopra risulta evidente che, perlomeno con riferimento allo sport del calcio, l'invito del CIO alle Federazioni sportive internazionali di escludere la Russia e la Bielorussia dalle competizioni, più che la diretta conseguenza dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, è la conseguenza: *a)* delle autonome decisioni di alcune Federazioni calcistiche nazionali (più o meno sostenute o sollecitate da rispettivi governi nazionali) di non disputare alcun incontro contro la nazionale di calcio russa; *b)* delle pressioni fatte su FIFA ed UEFA affinché le rappresentative nazionali e le squadre di club russe fossero escluse dalle competizioni internazionali; *c)* delle restrizioni imposte da vari governi nazionali ai voli aerei da e per la Russia; *d)* della conseguente necessità di garantire il corretto svolgimento delle competizioni, evitando in tutti i modi anche il solo rischio che un incontro di calcio potesse trasformarsi in uno scontro politico.

## **5. Il conflitto russo-ucraino e le varie tipologie di misure adottate dal mondo sportivo**

Sotto altro, ma strettamente legato, profilo, si osserva che il tema delle misure adottate dal settore sportivo in risposta all'invasione dell'Ucraina si contraddistingue non solo per la sua natura orizzontale, praticamente estesa a quasi tutte le discipline sportive, ma anche per il carattere eterogeneo delle misure adottate e della diversità dei soggetti responsabili di tali misure.

All'interno delle misure adottate dalle Federazioni sportive internazionali è possibile identificare le seguenti tipologie di misure:

- a) condanna dell'invasione dell'Ucraina;
- b) cancellazione e/o delocalizzazione di eventi sportivi programmati in Russia;
- c) esclusione di atleti e squadre dalla partecipazione alle competizioni sportive;
- d) autorizzazione per i singoli atleti a partecipare alle competizioni sportive senza i colori, bandiere ed inno della Russia;
- e) sospensione delle associazioni sportive nazionali;
- f) ritiro degli ordini e delle onorificenze sportive concesse a persone con ruoli apicali nel governo russo;
- g) sospensione/rimozione dei funzionari russi dalle posizioni rappresentative ricoperte all'interno delle Federazioni sportive internazionali;

h) sospensione/cancellazione di contratti di sponsorizzazione con società/enti russi.

Accanto a tali misure, si registrano anche misure adottate da singoli atleti, squadre e società commerciali operanti nel settore delle attrezzature sportive. A tale riguardo, si può ricordare la frase “*no war please*” scritta dal tennista russo Andrey Rublev sulla telecamera durante il torneo di tennis di Dubai<sup>24</sup>, la decisione della squadra di calcio tedesca Schalke 04 di interrompere anticipatamente la propria collaborazione con la società russa Gazprom<sup>25</sup>, la decisione della squadra di calcio inglese Manchester United di risolvere il contratto di sponsorizzazione sottoscritto con la compagnia aerea russa Aeroflot nonché la decisione della società Adidas di sospendere la propria collaborazione con la Federcalcio russa.

Ancorché certamente massiccia ed eterogenea, la reazione del mondo sportivo è stata tutt'altro che univoca. Da questo punto di vista, emblematica è stata la decisione del soggetto organizzatore del torneo di tennis di Wimbledon di escludere gli atleti russi e bielorusi dalla quale si sono prontamente dissociati non solo gli organizzatori del Roland Garros, ma anche singoli atleti come Rafa Nadal, Andrey Murray e Novak Djokovic<sup>26</sup>.

La stessa misura dell'esclusione dalle competizioni sportive della Russia e della Bielorussia è stata interpretata ed attuata diversamente: in alcuni casi l'esclusione ha riguardato soltanto le rappresentative nazionali di Russia e Bielorussia; in altri casi, l'esclusione è stata estesa anche alle società affiliate e agli atleti tesserati per le federazioni di Russia e Bielorussia; in altri casi ancora, l'esclusione è stata prevista soltanto per le squadre, mentre i singoli atleti sono stati ammessi a partecipare sotto insegne neutrali.

Solo parzialmente, tuttavia, tale varietà di misure e la differente applicazione concreta della medesima misura possono essere spiegate e giustificate alla luce del principio di autonomia delle singole Federazioni sportive. Sotto tale profilo, infatti, la distinzione talvolta operata tra singoli atleti e squadre appare difficilmente giustificabile sia sul piano giuridico, sia sul piano della logica e del buon senso. La stessa distinzione tra squadre rappresentative nazionali e squadre di club si presenta fragile e poco convincente: infatti, un calciatore russo che milita nella nazionale del proprio paese non è in alcun modo più responsabile delle scelte del governo russo rispetto ad un calciatore che milita (soltanto) in una squadra di club russa.

---

<sup>24</sup> Tra gli atleti russi che hanno apertamente dichiarato la loro contrarietà alla guerra ricordiamo Daniil Medvedev (tennis), Alex Ovechkin (hockey su ghiaccio), Fedor Smolov (calcio), Anastasia Pavlyuchenkova (tennis), Larisa Kuklina (biathlon). Cfr. <https://timesofindia.indiatimes.com/sports/off-the-field/russias-invasion-of-ukraine-russian-athletes-join-no-to-war-plea/articleshow/89919804.cms> (consultato il 17 novembre 2022).

<sup>25</sup> S. CHADWICK, *Gazprom and Its Sponsorship of Football. From Sex without a Condom to Major Strategic Threat*, in *GeoSport*, 12 February 2021, <https://www.iris-france.org/154279-gazprom-and-its-sponsorship-of-football-from-sex-without-a-condom-to-major-strategic-threat>.

<sup>26</sup> <https://edition.cnn.com/2022/05/02/tennis/nadal-murray-djokovic-wimbledon-ban-spt-intl/index.html> (consultato il 13 novembre 2022).

In tale contesto, inoltre, ancor più controintuitivo si presenta il fatto che la misura relativa alla sospensione/rimozione dei dirigenti russi e bielorusi dalle varie Federazioni sportive internazionali non ha ricevuto quella stessa ampiezza riservata invece alla misura dell'esclusione di atleti e squadre russe e bielorusse. In altre parole, l'impressione è che le sanzioni siano state utilizzate per colpire Russia e Bielorussia all'interno delle arene sportive, penalizzando direttamente gli atleti, piuttosto che all'interno delle strutture di governo del mondo sportivo.

Sotto altro profilo, anche la decisione di non prevedere una deroga/eccezione per quanto riguarda lo sport giovanile solleva dubbi e perplessità, tenuto conto della prevalente funzione sociale ed educativa che lo sport giovanile svolge rispetto allo sport d'élite.

Infine, non può essere sottaciuta l'anomalia di misure sportive sovente frutto di precisi inviti e sollecitazioni da parte dei governi nazionali. Ad esempio, la già citata decisione di escludere i tennisti russi e bielorusi dal torneo di Wimbledon, dopo aver condiviso "the universal condemnation of Russia's illegal actions" ed aver sottolineato che "it would be unacceptable for the Russian regime to derive any benefits from the involvement of Russian or Belarusian players with The Championships", non fa mistero aver seguito le indicazioni ("guidance") "set out by the UK Government specifically in relation to sporting bodies and events"<sup>27</sup>.

## 6. La neutralità politica dello sport ed il conflitto russo-ucraino nelle pronunce del TAS di Losanna

La reazione del mondo sportivo all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e la conseguente esclusione degli atleti russi e bielorusi dalle competizioni sportive internazionali non poteva non alimentare, oltre al dibattito politico che tutti conosciamo, anche un rilevante contenzioso legale.

Preliminarmente, si osserva che il TAS considera il principio della neutralità politica un principio fondamentale del movimento olimpico. In particolare, nel lodo CAS 2019/A/6500 & CAS 2019/A/6580, il collegio arbitrale ha sottolineato che «as evidenced under the Olympic Charter, the principle of political neutrality and the principle of non-discrimination represent Fundamental Principles of Olympism as well as

---

<sup>27</sup> [https://www.wimbledon.com/en\\_GB/news/articles/2022-04-20/statement\\_regarding\\_russian\\_and\\_belarusian\\_individuals\\_at\\_the\\_championships\\_2022.html](https://www.wimbledon.com/en_GB/news/articles/2022-04-20/statement_regarding_russian_and_belarusian_individuals_at_the_championships_2022.html) (consultato il 18 novembre 2022); G. BERKELEY, *French Open Refuses to Follow Wimbledon in Banning Russian and Belarusian Players*, in *Inside the Games*, 29 April 2022, <https://www.insidethegames.biz/articles/1122502>; D. ADAIR, *Is Banning Russian Tennis Players from Wimbledon the Right Call?*, in *The Conversation*, 25 March 2022, <https://theconversation.com/is-banning-russian-tennis-players-from-wimbledon-the-right-call-17955>; B. CHURCH, *Daniil Medvedev: UK Government Wants Assurances that Russian Tennis Star Is Not a Supporter of Vladimir Putin*, in *CNN*, 16 March 2022, <https://edition.cnn.com/2022/03/16/tennis/daniil-medvedev-vladimir-putinwimbledon-spt-intl>.

one of the objectives of the IOC (...). The principle of political neutrality, in the view of the Panel, requires that no political interference whatsoever is exercised on the activities of a sporting organisation. Indeed, athletes must be free to exercise their sport without any political interference»<sup>28</sup>.

Fermo quanto sopra, non deve stupire il fatto che avverso le decisioni della FIFA e dell'UEFA nonché di altre federazioni sportive internazionali (pattinaggio, biathlon, canottaggio, rugby e ginnastica), che hanno escluso gli atleti russi dalla partecipazione alle competizioni internazionali, siano stati proposti ben nove ricorsi davanti al TAS di Losanna<sup>29</sup>.

In particolare, nei ricorsi CAS 2022/A/8708 e CAS 2022/A/8709 promossi dalla Federcalcio russa contro la FIFA, l'UEFA ed altre federazioni calcistiche nazionali, da un lato, è stata contestata nel merito la legittimità delle decisioni della FIFA e dell'UEFA di escludere la Russia dalle competizioni internazionali; dall'altro lato, la Federcalcio russa ha chiesto di sospendere provvisoriamente tali decisioni in attesa dell'esito del giudizio di merito.

Ai fini di una corretta lettura dei procedimenti in questione, non appare superfluo illustrare succintamente i fatti che hanno condotto la Federcalcio russa a rivolgersi al TAS.

Con riferimento al procedimento CAS 2022/A/8708, è noto che la FIFA, a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia il 24 febbraio 2022 e in attuazione della terza risoluzione del CIO del 28 febbraio 2022, aveva previsto che la prima partita dei playoff per i prossimi mondiali di calcio maschili (Qatar 2022) tra la Russia e la Polonia, già calendarizzata per il 24 Marzo 2022 alla Vtb Arena di Mosca, fosse disputata su un campo neutro e senza nome, bandiera e inno della squadra russa. La vincente tra Russia e Polonia avrebbe poi dovuto incontrare la vincente tra Svezia e Repubblica Ceca il cui incontro era previsto per il 29 marzo 2022. Sennonché, in data 26

---

<sup>28</sup> CAS 2019/A/6500 *Islamic Republic of Iran Judo Federation v. International Judo Federation*, CAS 2019/A/6580 *Islamic Republic of Iran Judo Federation v. International Judo Federation*, par. 103 e 105.

<sup>29</sup> Nello specifico si tratta dei seguenti procedimenti: CAS 2022/A/8708 *Football Union of Russia (FUR) v. FIFA, UEFA, Polish Football Association, Swedish Football Association, Czech Football Association, Football Association of Montenegro & Malta Football Association*; CAS 2022/A/8709 *FUR v. UEFA, Hellenic Football Federation, Association Belarus Football, Danish Football Association, Luxembourgish Football, Austrian Football Association, Malta Football Association, Portuguese Football Federation, The Football Association, Spanish Football Association, Irish Football Association, French Football Association*; CAS 2022/A/8714 *Russian Olympic Committee (ROC) v. European Olympic Committees (EOC)*; CAS 2022/A/8733 *Russian Skating Union, Figure Skating Federation of Russia, Semen Elistratov, Angelika Golikova, Evgenia Tarasova & Vladimir Morozov v. International Skating Union (ISU)*; CAS 2022/A/8734 *Russian Biathlon Union (RBU) v. International Biathlon Union (IBU)*; CAS 2022/A/8755 *Russian Rowing Federation (RRF) v. World Rowing*; CAS 2022/A/8761 *Rugby Union of Russia (RUR) v. World Rugby*; CAS 2022/A/8778 *Russian Gymnastics Federation, Angelina Melnikova, Nikita Nagornyy, Mikhail Zalomin & Vitalii Ivanchuk v. International Gymnastics Federation (FIG)*; CAS 2022/A/8777 *Russian Gymnastics Federation, Angelina Melnikova, Nikita Nagornyy, Mikhail Zalomin, Vitalii Ivanchuk & Irina Karavaeva v. European Gymnastics*.

febbraio 2022, la Federazione di calcio svedese comunicò che la propria nazionale di calcio non avrebbe giocato contro la Russia a prescindere dal luogo in cui tale incontro si sarebbe svolto. Analogamente, il giorno successivo la Federazione polacca di calcio comunicò che non avrebbe preso parte ad alcun incontro contro la Russia nel contesto della fase dei play-offs in vista della qualificazione per i mondiali di Qatar 2022, invitando al FIFA ad escludere la Russia dalle qualificazioni in corso. A distanza di un solo giorno, in data 28 febbraio 2022, la FIFA stabilì che tutte le squadre nazionali della Federcalcio russa o a questa affiliate erano sospese dalla partecipazione in qualsiasi competizione organizzata dalla FIFA. A sostegno di tale decisione la FIFA ha sottolineato due aspetti:

a) in primo luogo, preso atto della decisione delle federazioni di calcio polacca, svedese e della Repubblica Ceca di non voler giocare contro la Russia, la FIFA, nella sua qualità di soggetto organizzatore dei mondiali di calcio in Qatar, ha il preciso compito di garantire il regolare svolgimento della manifestazione sportiva;

b) in secondo luogo, le decisioni delle federazioni calcistiche polacca, svedese e della Repubblica Ceca di non giocare contro la Russia devono essere rispettate dalla FIFA in quanto pienamente comprensibili e non criticabili né dal punto di vista giuridico, né da quello morale.

A seguito di tali decisioni, la Polonia è stata ammessa di diritto all'incontro del 29 marzo 2022 nel quale avrebbe incontrato la vincente tra Svezia e Repubblica Ceca.

Nel procedimento CAS 2022/A/8709, invece, la Federazione russa ha impugnato la decisione con la quale l'UEFA, preso atto che numerose federazioni calcistiche nazionali avevano dichiarato formalmente la loro contrarietà a disputare incontri contro la nazionale russa e rilevato che la crescente reazione pubblica contro l'invasione dell'Ucraina rendeva difficoltoso garantire le necessarie condizioni di sicurezza anche nel caso in cui gli incontri fossero stati giocati su campi neutri:

a) ha constatato con rammarico che non era in grado di assicurare il perseguimento degli obiettivi sanciti dall'art. 2, par. 1 del proprio Statuto, a mente del quale l'UEFA è chiamata a «promuovere il calcio in Europa in uno spirito di pace, comprensione e fair play, senza alcuna discriminazione per motivi politici, di genere, religione, razza o altro» (lett. b), nonché ad «organizzare e condurre il calcio internazionale competizioni e tornei a livello europeo per ogni tipo di calcio mentre nel rispetto della salute dei giocatori» (lett. d);

b) conseguentemente, per quanto riguarda le partite degli ottavi di finale della UEFA Europa League 2021/22 tra il club tedesco, RB Leipzig, e il club russo, FC Spartak Moskva (calendarizzate per il 10 e 17 marzo 2022), stabilito che l'RB Lipsia è automaticamente qualificato per il prossimo turno della competizione;

c) escluso le nazionali russe dalle seguenti competizioni: *i)* Campionato UEFA Under 17 femminile; *ii)* Campionato europeo UEFA Under 17; *iii)* Campionato Europeo UEFA U19; *iv)* Campionato Europeo UEFA Under 21; *v)* Campionati Europei Femminili di Futsal UEFA; *vi)* Campionati Europei di Futsal UEFA U19.



In tale contesto, è interessante notare come il principio della neutralità politica sia stato invocato da entrambe le parti. Per la Federcalcio russa, infatti, tali decisioni violano il principio della neutralità politica ed il divieto di discriminazioni, e non considerano il diritto dei membri della FIFA di prendere parte alle competizioni dalla stessa organizzate. Inoltre, trattandosi di una vera e propria misura sanzionatoria, se ne contestava la conformità al principio di proporzionalità, al diritto di essere sentito e al principio *nulla poena sine lege*. In senso uguale e contrario, la FIFA e gli altri resistenti hanno sostenuto che non si trattava di decisioni politiche contrarie al principio della neutralità politica, ma di decisioni oggettivamente necessarie e giustificate, adottate per salvaguardare il corretto e naturale svolgimento delle competizioni sportive.

Nella propria analisi finalizzata a stabilire se concedere o meno la sospensione dell'efficacia delle decisioni impugnate, il TAS, in conformità all'art. R37 del proprio Codice di procedura<sup>30</sup>, si è concentrato su tre aspetti:

- a) l'esistenza del *periculum in mora*;
- b) il *fumus boni iuris*;
- c) il bilanciamento di interessi, vale a dire la valutazione se gli interessi del ricorrente superano quelli dei resistenti.

Per quanto riguarda il *periculum in mora*, in entrambi i ricorsi il TAS, pur non potendolo certamente escludere, non ha ritenuto necessario pronunciarsi sulla base del presupposto che «the Appellant did not demonstrate that its interests prevail over the interests of the Respondents».

Con riferimento, invece, al *fumus boni iuris*, il TAS ha ritenuto che «the Appellant's likelihood of success on the merits cannot be definitely discounted», pur sottolineando di non disporre di tutte le informazioni necessarie per una completa valutazione del merito della questione.

Da ultimo, in relazione al bilanciamento degli interessi, il TAS ha contrapposto il legittimo interesse della nazionale di calcio russa di partecipare alle competizioni FIFA e UEFA e l'altrettanto legittimo interesse di queste ultime di assicurare il regolare e corretto svolgimento delle competizioni e la sicurezza degli atleti. Preso atto, quindi, che le singole federazioni nazionali avevano dichiarato che non avrebbero disputato alcuna partita contro la nazionale russa, il TAS ha ritenuto che, se fosse consentito alla nazionale russa di giocare, nessun incontro si sarebbe potuto svolgere, danneggiando l'integrità delle competizioni. Inoltre, consentire alla nazionale russa di disputare le partite di qualificazione ai mondiali, eventualmente qualificarsi, e poi dover essere esclusa all'esito del giudizio di merito, avrebbe arrecato un grave pregiudizio all'intera manifestazione sportiva.

---

<sup>30</sup> Code of sports-related arbitration R37: "When deciding whether to award preliminary relief, the President of the Division or the Panel, as the case may be, shall consider whether the relief is necessary to protect the applicant from irreparable harm, the likelihood of success on the merits of the claim, and whether the interests of the Applicant outweigh those of the Respondent(s)".

In secondo luogo, il TAS ha sottolineato la necessità di garantire la sicurezza dei giocatori, sia russi che avversari, e ha riconosciuto che la situazione è talmente grave e complessa che non è facile immaginare ulteriori misure in grado di garantire tale sicurezza. Inoltre, non è affatto chiaro dove tali incontri potrebbero svolgersi, in quanto non è stata individuata alcuna città disponibile ad ospitare simili incontri.

Per tali motivi, il TAS ha considerato prevalenti gli interessi della FIFA e dell'UEFA e, pertanto, ha respinto la richiesta di sospensione dell'efficacia delle misure adottate.

Nel merito, invece, il TAS ha rigettato i ricorsi presentati dalla Federcalcio russa, confermando le decisioni di FIFA e UEFA.

In primo luogo, il TAS ha qualificato le decisioni impugnate come decisioni amministrative e non disciplinari, posto che nessuno ha mai sostenuto che la Federcalcio russa avesse violato una qualsiasi disposizione della UEFA, né che la sospensione dalla partecipazione alle competizioni internazionali fosse in qualche modo la risposta sanzionatoria rispetto a precedenti condotte. Inoltre, significativo risultava il fatto che la decisione in questione era stata adottata dal Comitato esecutivo dell'UEFA e non da un organo giudiziario dell'UEFA né tantomeno dal Comitato disciplinare. In altre parole, secondo il TAS la decisione impugnata “may be properly characterized as an administrative decision taken by the UEFA Executive Committee to impose a measure to deal with the consequences of a military conflict for football competitions that it organises”.

In secondo luogo, con riferimento alla competenza dell'UEFA ad adottare la decisione impugnata, il TAS ha richiamato espressamente l'art. 65 dello Statuto UEFA in forza del quale il Comitato esecutivo ha il potere di decidere “on all matters not covered in these Statutes, such decisions to be made in accordance with relevant FIFA regulations. If no such regulations exist, the Executive Committee shall decide according to right and justice”. Secondo il TAS, infatti, essendo pacifico che nessuna norma dello Statuto UEFA contemplava l'ipotesi della necessità di rispondere urgentemente al conflitto russo-ucraino ed alle sue conseguenze sulle competizioni UEFA e, in generale sul calcio in Europa, l'UEFA ha fatto correttamente affidamento sull'art. 65 del suo Statuto.

In terzo luogo, con riferimento all'eccezionale eccesso di potere dell'UEFA, il TAS ha evidenziato che:

a) l'UEFA non ha discriminato la Federcalcio russa per ragioni politiche, posto che non vi è prova alcuna che la decisione di escludere le squadre e gli atleti russi sia stata presa in ragione delle opinioni politiche della Federcalcio russa ovvero sulla base del giudizio dell'UEFA in ordine al conflitto russo-ucraino;

b) nelle circostanze uniche del conflitto russo-ucraino, il diritto della Federcalcio russa di prendere parte alle competizioni UEFA cede il passo all'interesse dell'UEFA “of ensuring that its competitions, from which considerable income is generated to support the wider football community in Europe, [run] smoothly and safely, with minimum disruption in light of the prevailing circumstances”;

c) il rifiuto di alcune federazioni calcistiche di giocare contro la nazionale russa avrebbe dovuto eventualmente essere affrontato in un apposito procedimento disciplinare, non già nell'ambito del giudizio che ha portato alla decisione impugnata che, come già illustrato, non ha natura disciplinare;

d) in generale, la decisione impugnata deve considerarsi una risposta proporzionata rispetto all'estrema fluidità della situazione nella quale l'UEFA è venuta a trovarsi il 28 febbraio 2022.

Sicuramente interessanti si rivelano i passaggi della pronuncia del TAS nei quali viene affrontato lo specifico tema della compatibilità della decisione impugnata con il principio della neutralità politica. In particolare, il TAS sottolinea che la decisione impugnata altro non è che il risultato del processo decisionale dell'UEFA e che non vi è prova che la decisione impugnata sia stata in qualche modo influenzata e/o sollecitata dalle Risoluzioni del CIO o da indicazioni provenienti da un soggetto terzo. Al contrario, secondo il TAS la decisione impugnata rappresenta unicamente la risposta ad una serie di circostanze straordinarie e imprevedibili e non il supporto a favore di una determinata posizione politica.

Altrettanto significativa è la risposta del TAS all'argomento sollevato dalla Federcalcio russa secondo cui le federazioni nazionali che avevano rifiutato di giocare contro la Russia avrebbero violato l'articolo 7 e) dello Statuto UEFA<sup>31</sup>, mentre l'UEFA, di fatto avallando la decisione delle federazioni nazionali, era venuta meno al proprio obbligo di rimanere politicamente neutrale. A tale proposito, il ragionamento del TAS si snoda attraverso i seguenti passaggi:

i) l'articolo 7 e) dello Statuto UEFA non crea un obbligo in capo ai membri di partecipare alle competizioni UEFA, ma crea soltanto un diritto che ciascun membro può esercitare, a condizione che non esista un altro diritto o interesse prevalente;

ii) anche ammettendo che le federazioni nazionali abbiano violato l'Articolo 7 e) dello Statuto UEFA, tale circostanza avrebbe dovuto essere fatta valere nell'ambito di un apposito procedimento disciplinare, e non all'interno del giudizio avverso la decisione impugnata;

iii) anche qualora l'UEFA avesse imposto alle federazioni nazionali delle sanzioni immediate, non vi sarebbe stata alcuna garanzia che tali federazioni nazionali avrebbero comunque accettato di giocare contro la Russia.

Senonché, il TAS, consapevole del fatto che la decisione dell'UEFA finiva inevitabilmente per colpire e danneggiare la Federcalcio russa, le squadre di calcio nazionali e di club russe e i giocatori nonostante l'assenza di qualsiasi loro responsabilità e di pregiudicare anche il calcio di base, da un lato, ha ribadito che la propria valutazione è basata sulle straordinarie ed imprevedibili circostanze del momento e, dall'altro lato,

---

<sup>31</sup> Statuto UEFA (2021), Articolo 7 e): "Member Associations shall have the following rights: (...) e) to take part in UEFA competitions with their representative teams and to enter their clubs for these competitions".

ha sottolineato che la decisione di esclusione è soltanto temporanea (“*until further notice*”), augurandosi veramente, nell’interesse dell’intera comunità calcistica europea, che le circostanze possano evolversi in modo tale da consentire la riammissione delle squadre e atleti russi alle competizioni internazionali.

## 7. Conclusioni

Da qualsiasi prospettiva lo si guardi, il principio della neutralità politica dello sport rappresenta a tutti gli effetti un rompicapo impossibile.

Se si accetta l’idea che nell’attuale periodo storico lo sport costituisce un elemento imprescindibile e fondamentale della nostra società, al pari dell’economia e della politica, allora non si può pensare che di fronte ad un evento tanto grave quale l’invasione militare di uno Stato sovrano ad opera di un altro Stato sovrano il mondo sportivo possa e debba nascondersi dietro il velo del principio della neutralità politica e far finta di non vedere ciò che profondamente ingiusto ed illegittimo sta accadendo intorno a sé. E se è vero che le principali, se non addirittura le uniche, “vittime” della reazione del mondo sportivo contro la Russia sono stati gli atleti e le atlete russe, è altrettanto vero che, proprio perché nell’attuale momento storico lo sport risulta indissolubilmente legato al contesto politico, sociale ed economico della nostra società, le conseguenze subite dagli atleti e atlete russe rappresentano una conseguenza necessaria ed inevitabile, ancorché ingiusta. D’altra parte, sarebbe utopistico pensare che le sanzioni economiche imposte alla Russia dal resto del mondo non abbiano in qualche modo finito per incidere anche sul popolo russo nonostante quest’ultimo, al pari degli atleti e atlete russe, non possa essere considerato responsabile diretto dell’invasione dell’Ucraina.

In quest’ordine di idee, tuttavia, ed in ragione dei rilevanti interessi coinvolti, il buon senso impone un rigido rispetto del principio di coerenza. Fuor di metafora: una volta deciso di “schierarsi” al fianco del mondo libero e democratico contro l’invasione russa dell’Ucraina, tale decisione dovrebbe essere mantenuta almeno fino a quando i presupposti di fondo che l’hanno motivata non siano radicalmente venuti meno o modificati. In questo senso, pertanto, può risultare discutibile la raccomandazione che il 28 marzo 2023 il CIO ha inoltrato alle Federazioni internazionali ed agli organizzatori di eventi internazionali al fine di chiarire le condizioni alle quali permettere agli atleti russi e bielorusi la partecipazione alle competizioni internazionali. In base a tale raccomandazione, è previsto che: a) solo gli atleti individuali russi e bielorusi (unitamente al loro staff) possono partecipare alle competizioni internazionali su base esclusivamente individuale e neutrale, e in nessun modo in qualità di rappresentanti della Russia, della Bielorussia, delle rispettive federazioni e/o Comitati nazionali; b) gli atleti russi e bielorusi legati in qualche modo all’esercito russo o bielorusso o che abbiano sostenuto attivamente la guerra contro l’Ucraina non possono essere riammessi alle competizioni internazionali; c) le squadre russe e bielorusse non posso-

no essere riammesse alle competizioni internazionali; d) i rappresentanti dei governi russo e bielorusso non possono essere invitati né accreditati in occasione delle competizioni sportive internazionali; e) nessun logo, stemma, inno o bandiera russa o bielorusso può essere utilizzato; f) le medaglie vinte dagli atleti russi e bielorusi non potranno figurare in nessun medagliere redatto per Stati. Inoltre, per espressa dichiarazione del CIO, tali raccomandazioni non riguardano la partecipazione degli atleti russi e bielorusi alle Olimpiadi di Parigi 2024 e di Milano-Cortina 2026<sup>32</sup>. Tale raccomandazione appare discutibile almeno per due ragioni: in primo luogo, non si capisce cosa sia cambiato a livello sostanziale per giustificare una simile presa di posizione che smentisce, almeno in parte, quando deciso soltanto un anno prima, posto che il conflitto russo-ucraino è purtroppo ancora in corso e le sanzioni economiche contro la Russia continuano; in secondo luogo, e al netto di quanto appena illustrato, il differente trattamento ancora riservato agli atleti individuali e alle squadre appare del tutto illogico ed inaccettabile.

Sotto altro profilo, invece, deve essere altrettanto chiaro che l'idea di uno sport responsabile, che non vive al di fuori della realtà e che non chiude gli occhi di fronte a condotte gravissime di uno Stato sovrano ai danni di un altro Stato sovrano non può essere intesa come lo strumento per piegare lo sport di fronte a qualsiasi rivendicazione politico-sociale per quanto importante, ma pur sempre limitata rispetto ai soggetti coinvolti. In altre parole, la neutralità politica dello sport dovrebbe significare che lo sport non deve essere utilizzato quale "cassa di risonanza" dei temi etici e sociali di questa o quella agenda politica, non anche che lo sport debba, di fronte ad un vile atto di aggressione militare in contrasto con tutti i principi del diritto internazionale, "fare spallucce" e disinteressarsi di quanto accade nel mondo reale. Nel primo caso, infatti, si assisterebbe ad una sorta di "cannibalizzazione" dello sport, che potrebbe essere utilizzato ad uso e consumo di qualsiasi rivendicazione politica, etica o sociale; nel secondo caso, invece, una malintesa nozione di neutralità politica dello sport avrebbe quale conseguenza quella di "neutralizzare" tutto, ponendo il sistema sportivo totalmente al di fuori della realtà e privandolo, pertanto, del contesto nel quale è chiamato a svolgere la sua opera che, come più volte ricordato, comprende anche quello di tutelare la dignità umana.

## Abstract

In questo contributo l'Autore analizza il principio della neutralità politica dello sport nel particolare contesto del conflitto russo-ucraino. Da un lato, l'Autore si concentra sul principio della

---

<sup>32</sup> Cfr. il documento Recommended Conditions of Participation for Athletes and Athlete Support Personnel with a Russian or Belarusian Passport in International Sports Competitions Organised by the International Federations and International Sports Event Organisers", [https://stillmed.olympics.com/media/Documents/News/2023/03/Participation-for-Individual-Neutral-Athletes-Personnel-with-a-Russian-or-Belarusian-Passport.pdf?\\_ga=2.203916432.1664651514.1685954996-169749267.1685442033](https://stillmed.olympics.com/media/Documents/News/2023/03/Participation-for-Individual-Neutral-Athletes-Personnel-with-a-Russian-or-Belarusian-Passport.pdf?_ga=2.203916432.1664651514.1685954996-169749267.1685442033).

neutralità politica, sul suo significato e sui principali riferimenti normativi; dall'altro lato, l'Autore si sofferma sulle pronunce del TAS di Losanna che hanno rigettato l'appello proposto dalla Federcalcio russa avverso le decisioni di UEFA e FIFA di esclusione delle squadre russe dalla partecipazione alle competizioni internazionali.

*In this paper the Author analyses the principle of political neutrality of sport in the particular context of the Russian-Ukrainian conflict. On one hand, the Author focuses on the principle of political neutrality, its meaning and its main normative references; on the other hand, the Author focuses on the rulings of the CAS of Lausanne which rejected the appeal brought by the Russian Football Federation against the decisions of UEFA and FIFA to exclude Russian teams from participating in international competitions.*



**“FEBBRE DA CAVALLO”.**  
**QUEL CHE RESTA DELLE SCOMMESSE SPORTIVE**  
**EX ART. 1934 C.C.**

**“HORSE FEVER”. WHAT REMAINS OF SPORTS BETTING UNDER**  
**ART. 1934 C.C. \*.\*\***

di *Maria Pia Pignalosa* \*\*\*

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. I giochi e le scommesse tra diritto e morale. – 3. Il gioco e la scommessa nel codice del 1942. – 4. L’evoluzione normativa dei giochi e delle scommesse: la crisi del primato della legge. – 5. Il gioco e la scommessa. Il c.d. nodo definitorio. – 6. Gioco, gara, gioco interessato e scommessa: l’ordine del gioco. – 7. Frode sportiva e scommessa. – 8. Fenomeno sportivo e fonti private. – 9. Dalla tutela *ex post* alla tutela *ex ante*: la tacita abrogazione dell’art. 1934, comma 2, c.c.

## **1. Introduzione**

La scelta del tema di indagine è ispirata da una passione del nostro Onorato: i cavalli da corsa (tant’è che da ultimo aveva avviato un allevamento di trottatori) e il mondo variopinto dell’ippica che vi gira intorno; sì che una riflessione sulle scommesse che caratterizzano questo ambiente è, già di per sé, un omaggio a lui.

E il tema si rivela quanto mai stimolante in quanto si tratta di un istituto complesso, troppe volte trascurato dagli interpreti, che merita invece di essere ripensato alla luce dell’evoluzione sociale e normativa che si è compiuta nell’ultimo decennio. Una evoluzione che, come si proverà ad illustrare, ci consegna un istituto molto diverso da quello regolato dal codice del 1942, ponendoci dinanzi ad un primo interrogativo: cosa resta delle regole prescritte dall’art. 1934 c.c.? E prima ancora: cosa resta della pateti-

---

\* Contributo sottoposto alla procedura di *double blind peer review* ed approvato.

\*\* Il lavoro è destinato agli *Studi in Memoria* di Ubaldo La Porta, Napoli, 2023. Il titolo del lavoro è stato scelto pensando all’Onorato: era il suo film preferito, come amava ricordare.

\*\*\* Professore associato di Diritto privato nell’Università degli Studi di Roma “Foro Italico”.



ca figura del giocatore c.d. passionale, vittima della pulsione del gioco, che ha occupato tante pagine della letteratura? È forse giunto il tempo di ripensare lo scommettitore comune come un soggetto anch'esso razionale?

È noto che il tema dei giochi e delle scommesse è quanto mai sfuggente per l'interprete. Questa inafferrabilità discende dalla complessità<sup>1</sup> del fenomeno, una complessità che concerne molteplici aspetti e si articola su più livelli. Anzitutto il nodo definitorio<sup>2</sup> o, se si vuole, concettuale; un aspetto sul quale si è fin troppo indugiato; tuttavia, in questa sede si tornerà in quanto si tratta di un aspetto strumentale e propedeutico alla nostra indagine. È noto poi come la complessità sia stata alimentata anche e soprattutto dalla commistione dei profili giuridici con quelli sociologici, psicologici e persino morali, nonché dalla circostanza per la quale il tema è stato vittima di una certa diffidenza da parte degli studiosi del diritto, e specialmente del diritto privato. Secondo una risalente e diffusa opinione, che ha condizionato a lungo lo studio del tema in esame, il diritto non dovrebbe interessarsi al gioco, in quanto si tratterebbe di un'attività esercitata per diletto, svago o distrazione e quindi caratterizzata dalla inutilità economica<sup>3</sup>.

La complessità del tema coinvolge anche il profilo delle fonti, che non si esaurisce nella scarna e laconica disciplina contenuta nel codice civile (artt. 1933-1935 c.c.) e in quello penale (artt. 718-723 c.p.), ma si articola in una abbondante e disordinata legislazione speciale e in una assai ricca normativa regolatoria che ne rende assai difficoltosa la ricostruzione, potendosi a ragione parlare, usando il lessico della postmodernità novecentesca<sup>4</sup>, di una disciplina multilivello, per la quale si auspica già da tempo la

---

<sup>1</sup> Il lemma *complessità* è ricorrente negli scritti recenti. Il diritto del ventunesimo secolo, scrive M. PALAZZO, *Il contratto nella pluralità degli ordinamenti*, Napoli, 2021, p. 20, è il diritto della complessità; richiamano la complessità anche P. ROSSI, *La fine del diritto?* Bologna, 2009; M. ORLANDI, *Ripartire dalla lentezza*, in *Nuovo dir. civ.*, 2016, 1, p. 5, il quale richiama «la complessità inestricabile delle fonti»; M. TRIMARCHI, *Complessità e integrazione delle fonti nel diritto privato in trasformazione*, Convegno in onore di Vincenzo Scalisi, (Messina 27-28 maggio 2016), Milano 2017, p. 27; P. PERLINGIERI, *Applicazione e controllo nell'interpretazione giuridica*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, p. 317; e, su un piano più generale, la complessità è richiamata anche da E. MORIN, *Oltre l'abisso*, Roma, 2016, *passim*.

<sup>2</sup> Così lo qualifica L. MODICA, *Del giuoco e della scommessa*, in *Il Codice civile, Commentario*, fondato e già diretto da P. Schlesinger e continuato da F.D. Busnelli, Milano, 2018, p. 3.

<sup>3</sup> C. MANENTI, *Del giuoco e della scommessa dal punto di vista del diritto privato, romano e moderno*. Appendice alla traduzione ed annotazione del titolo V, *De aleatoribus*, del libro XI del *Commentario alle Pandette di Glück*, Milano, 1898-1899, p. 585.

<sup>4</sup> M. PALAZZO, *op. cit.*, p. 100; sulla postmodernità si veda di recente F. DI MARZIO, *Ordinamento del contratto*, editoriale dell'8 febbraio 2023, in *Giustizia civ. com.*, p. 7, nonché il lavoro di F. DENOZZA, *Il viaggio verso un mondo re-incantato? Il crepuscolo della razionalità formale nel diritto neoliberale*, in *Oss. dir. civ. e comm.*, 2016, 2, pp. 419 ss., il quale, prendendo spunto dal «weberiano problema del rapporto tra razionalità formale, calcolabilità e modernità del diritto» che «Natalino Irti ha portato al centro dell'attenzione» (il riferimento è ad una serie di saggi ora raccolti in N. IRTI, *Un diritto incalcolabile*, Torino, 2016), apre la sua ricerca con un suggestivo interrogativo: «un diritto come quello attuale, che sembra essere diventato sostanzialmente incalcolabile, si muove ancora nell'alveo della modernità, sta tornando al mondo incantato del premoderno o avanza verso un irrazionalismo postmoderno?». Particolar-

raccolta in un testo unico<sup>5</sup>; anche nell’intento di alleviare – per riprendere le parole di Irti – «la stanchezza di obbedire a regole mutevoli e oscure» e sempre più frantumate e dissipate «in rami speciali e periferici» del diritto<sup>6</sup>.

La complessità è data anche e soprattutto dal fenomeno stesso che stiamo indagando, dall’enorme numero di giochi offerti dal mercato, ma prima ancora dalla circostanza che, in mancanza di una definizione legislativa, si pone anzitutto la necessità di definire, sia pur a livello stipulativo, il gioco e la scommessa. Non può revocarsi in dubbio che non esista un concetto giuridico di gioco da contrapporre ad uno di scommessa; piuttosto sembrerebbe che, nella scelta di non definire gli istituti, il legislatore li abbia intesi nel loro uso corrente<sup>7</sup>. Ma la polisemia del termine gioco, la contaminazione che lo stesso termine ha assunto nel linguaggio comune<sup>8</sup>, e le molteplici sfaccet-

---

mente significativa è, tra le varie questioni indagate, quella che riguarda «*la struttura interna degli ordinamenti moderni*» (corsivo nostro).

<sup>5</sup> Si veda in questo senso, tra gli altri, B.G. MATTARELLA, *Introduzione*, in AA.VV., *Le regole dei giochi. La disciplina pubblicistica dei giochi e delle scommesse in Italia*, a cura di A. BATTAGLIA, B.G. MATTARELLA, Napoli, 2014, p. 3, il quale osserva come per il settore dei giochi vi sia «un serio problema di inflazione normativa, di rapporti tra fonti, di contraddittorietà tra norme e quindi di arbitrarietà nella loro applicazione, di eccesso di discipline derogatorie e transitorie»; L. SALTARI, *Il regime giuridico dei giochi e delle scommesse. Ragioni per un cambiamento*, in *Munus*, 2012, 2, p. 2, nel sollecitare la redazione di un testo unico in materia di giochi suggerisce, condivisibilmente, di anteporre alla disciplina vigente una parte generale che racchiuda i principi cardine della materia nell’intento di garantire la trasparenza e la certezza del diritto.

E occorre riconoscere, proprio nella prospettiva segnalata da Saltari, che l’opera curata da Battaglia e Mattarella, da apprezzare per lo sforzo di compilazione e riconduzione a sistema, potrebbe effettivamente agevolare un legislatore illuminato che, come si augura lo stesso Mattarella a p. 3 della *Introduzione*: «volesse restituire ordine e certezza a un sistema normativo di importanza crescente». Anche la Corte costituzionale ha rimarcato già da tempo la necessità di un complessivo riordino normativo della materia: Corte cost., 24 giugno 2004, n. 185, in *Pluris*.

<sup>6</sup> Così N. IRTI, *La stanchezza di obbedire a regole mutevoli e oscure*, in *Lo Spettatore*, Milano, 2022, p. 38.

<sup>7</sup> F. SANTORO-PASSARELLI, *Gioco e scommessa – Mutuo per gioco*, in *Riv. dir. civ.*, 1941, p. 471: «ciò che veramente caratterizza il giuoco è (che) (...) deve trattarsi appunto di giuoco», ossia di una attività «ideata o realizzata per divertire»; C. FURNO, *Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1952, p. 643; e, più di recente, L. FERRI, *Recensione a A. FEDELE, Gioco o scommessa?* in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1949, p. 150, il quale osserva come nella comune opinione, nel comune vocabolario le due voci sono ben distinte e distinguibili. E questa circostanza renderebbe evidente che il legislatore, riferendosi a concetti *extragiuridici*, non può che assumerli come sono.

<sup>8</sup> C. FURNO, *Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, cit., p. 649, nota 72, osserva che «giocare non vuole infatti dire, propriamente, “puntare” (ossia scommettere), ma solo eseguire, svolgere il gioco secondo le sue regole. Se gioco e giocare hanno assunto nel parlar comune e volgare anche il senso di “puntare”, scommettere, ciò è dipeso dalla contaminazione e dallo scambio frequente dei rispettivi significati, dovuto al fatto che bene spesso la scommessa si mescola e si confonde col gioco»; anche A. FEDELE, *Gioco o scommessa?*, in *Riv. dir. comm.*, 1948, p. 2, richiama l’imprecisione del linguaggio comune.

Sull’influenza del linguaggio comune e del linguaggio dei giuristi tra i quali correrebbe un rapporto di reciproca influenza, ove il primo risulta arricchito di voci e frasi coniate dal diritto e sua volta il diritto fa

tature che lo stesso può assumere, rendono lo sforzo definitorio<sup>9</sup> ancor più complesso. Per comprendere la poliedricità del fenomeno basta già riflettere sulla circostanza che il termine gioco vanta una notevole ricchezza semantica, capace di evocare una pluralità di tipi insuscettibili di essere ridotti ad unità<sup>10</sup>. A ragione si è osservato come questa complessità del gioco, se, da un lato, interessa il giurista, per altri aspetti lo lascia indifferente<sup>11</sup>. L'interprete dovrebbe, infatti, svolgere lo studio sul terreno del diritto positivo, senza indulgere in considerazioni sociologiche<sup>12</sup>, filosofiche o morali<sup>13</sup>, cer-

---

proprie le forme espressive della lingua comune, si veda, nella manualistica, P. RESCIGNO, *Manuale di diritto privato*, edizione a cura di G.P. CIRILLO, Milano, 2000, p. 30; si veda, inoltre, il recente contributo di I.L. NOCERA, *Linguaggio e sapere giuridico: note per una moderna formazione del giusprivatista*, in *Nuovo dir. civ.*, 2022, 4, pp.186 ss.

<sup>9</sup> Ricche di affascinanti suggestioni sono le pagine di L. SAVIANI, *Ermeneutica del gioco. Dal gioco come simbolo alla decostruzione come gioco*, Napoli, 1998, p. 176, che ripercorre in una carrellata densa di spunti di riflessione le intuizioni suggerite da Fink, Heidegger, Nietzsche, Gadamer e Derrida, ricordando come il gioco non si possa definire, potendosi al massimo descriverne alcune circostanze e alcuni effetti.

<sup>10</sup> C'è il gioco solitario del bambino e il gioco che coinvolge più giocatori; c'è il gioco senza regole e quello regolato; c'è il gioco di abilità e quello di sorte; c'è il gioco istantaneo e quello di durata; c'è il gioco fine a se stesso e quello volto a premiare un vincitore, al cui interno è ancora possibile distinguere il premio dell'alloro dalla vittoria di una somma di danaro o di altre utilità suscettibili di valutazione economica; c'è il gioco che eleva e il gioco che trascina nel baratro e ciascuna di queste specie potrebbe variamente combinarsi con le altre consegnandoci ancora altri tipi. Si sofferma sulla pluralità del gioco con un ricco e significativo elenco di esempi: L. MODICA, *Del giuoco e della scommessa*, cit., p. 5; ma, prima ancora, si veda la ricerca di A. CAPPuccio, "Rien de mauvais". *I contratti di gioco e scommessa nell'età dei codici*, Torino, 2011, p. 22 ss.

<sup>11</sup> L. MODICA, *op. cit.*, p. 6.

<sup>12</sup> È fin troppo banale ricordare al lettore che desideri indagare il fenomeno ludico da una prospettiva antropologica o sociologica il riferimento a J. HUIZINGA, *Homo ludens*, Haarlem, 1938; o F.M. DOSTOEVSKIJ, *Igrok*, Moskva, 1866, trad. it., *Il giocatore*, Verona, 1933. Quanto al primo e imprescindibile riferimento a J. HUIZINGA, *Homo ludens*, si segnala, in particolare, l'edizione Einaudi del 1973, con un saggio introduttivo di Umberto Eco.

Meno note sono le ricerche di P. BOURDIEU, *La distinction, Les éditions de minuit*, Paris, 1979, trad. it., *La distinzione. Critica sociale del gusto*, Bologna, 2001, p. 217 ss., in cui l'Autore analizza il rapporto che corre tra sport e classi sociali; nonché H. HESSE, *Il gioco delle perle di vetro. Saggio biografico sul Magister Ludi Josef Knecht pubblicato insieme con i suoi scritti postumi*, trad. it., di E. Pocar, *Introduzione*, di H. MAYER, ristampa 2021 dell'ed. del 1943, per Oscar Moderni, Mondadori; R. DAWKINS, *The selfish gene*, Oxford, 1976, trad. it., *Il gene egoista. La parte immortale di ogni essere vivente*, Milano, 1992, pp. 60 ss.; S. GUITRY, *Memorie di un baro*, trad. di D. Tortorella, *Postfazione*, di E. FRANZOSINI, Milano, 2022, *passim*. Per una più ricercata e attenta bibliografia storica e sociologica, si rinvia all'opera monografica di A. CAPPuccio, *op. cit.*, *passim*.

<sup>13</sup> G.B. FERRI, *La «neutralità» del gioco*, in *Riv. dir. comm.*, 1974, p. 28 ss. Per una efficace analisi critica dei controversi rapporti tra diritto e morale nel pensiero degli interpreti, si veda il recente lavoro di G. PERLINGIERI, *La via alternativa alle teorie del diritto naturale e del positivismo giuridico inclusivo ed esclusivo. Leggendo Will J. Waluchow*, in *Annali SISDIC*, 2020, 5, p. 69 ss.; e, ancor più di recente, F. ADDIS, *Argomentazione «per principi» e individuazione della fattispecie «a posteriori»*, in *Nuovo dir. civ.*, 2022, 3, p. 5 ss.

cando di lasciare sullo sfondo le suggestioni sollecitate da altre scienze<sup>14</sup>. Si tratta dunque di un fenomeno plurale e questa pluralità è al tempo stesso la cifra e la chiave di lettura dalla quale occorre muovere per essere fedeli al dato positivo e alla realtà del fenomeno che stiamo indagando. Questa pluralità si riflette nella nota tripartizione consegnataci dalla tradizione che è solita distinguere, all'interno della categoria, i c.d. giochi *proibiti*, i giochi *tollerati* e i giochi *autorizzati*, anche denominati giochi *pubblici* o giochi *organizzati*. Si tratta di una tripartizione pacifica e consolidata che, tuttavia, necessita di una precisazione concettuale. Per il diritto civile non vi sono giochi vietati e giochi non vietati. L'unica distinzione ammissibile, in virtù degli artt. 1933 ss. c.c., è tra debito munito di azione e debito non munito di azione<sup>15</sup>. E, d'altra parte,

---

Limitando i riferimenti bibliografici ai contributi più significativi, si segnalano, in argomento, seguendo un ordine cronologico: E. GIANTURCO, *Gli studi di diritto civile e la questione del metodo in Italia*, (1881), in ID., *Opere giuridiche*, I, Roma, 1947; T. PERASSI, *Introduzione alle scienze giuridiche*, Terza ristampa, Padova, 1967, p. 9 ss., il quale analizza il rapporto tra società e norme sociali; U. SCARPELLI, *Cos'è il positivismo giuridico*, (1960), *Introduzione*, a cura di A. CATANIA, M. JORI, Napoli, 1997; N. BOBBIO, *Il positivismo giuridico*, Torino, 1961, *passim*; *Aspetti del positivismo giuridico* (1961), in ID., *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Roma-Bari, 2011, p. 88; ID., *Teoria della norma giuridica* (1958), in ID., *Teoria generale del diritto*, Torino, 1993; ID., *Giusnaturalismo e positivismo*, in *Enc. sc. soc. Treccani*, IV, Roma, 1994, p. 365 ss.; H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966, *passim*; SANTI ROMANO, *Frammenti di dizionario giuridico*, Ristampa inalterata, Milano, 1983, p. 65 ss., il quale prende le mosse nella sua ricerca dalla distinzione del diritto dalla morale nella filosofia e nella giurisprudenza; L. MENGONI, *Interpretazione e nuova dogmatica*, in ID., *Ermeneutica e dogmatica giuridica. Saggi*, Milano, 1996, p. 74; A. FALZEA, *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica*, I, *Teoria generale del diritto*, Milano, 1999, p. 351 ss.; V. GIORDANO, *Il positivismo e la sfida dei principi*, Napoli, 2004; R. DE STEFANO, *Il problema del diritto non naturale*, Milano, 1955; P. PERLINGIERI, *La “grande dicotomia” diritto positivo-diritto naturale*, in ID., *L'ordinamento vigente e i suoi valori. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2006; N. IRTI, *Diritto senza verità*, Roma-Bari, 2011, *passim*, e si veda anche ID., *Riconoscersi nella parola*, Napoli, 2020, spec. p. 107 ss.; K.H. ILTING, *Hegel. La morale, il diritto, la politica*, Lavis, 2015, *passim*; N. LIPARI, *Intorno ai «principi generali del diritto»*, in *Riv. dir. civ.*, 2016, p. 28 ss.; si segnalano, poi, le dense e suggestive pagine di F. DENOZZA, *Il viaggio verso un mondo re-incantato?*, cit., spec. p. 427 ss., dove l'Autore sintetizza in modo efficace e persuasivo le differenze essenziali tra i due sistemi: «fattispecie e sussunzione vs clausole generali e bilanciamento»; si vedano ancora, P. FEMIA, *La via normativa. Pietro Perlingieri e i valori costituzionali*, in G. ALPA, F. MACARIO (a cura di), *Diritto civile del novecento: scuole, luoghi, figure dei giuristi*, Milano, 2019, p. 359 ss.; e M. ORLANDI, *Introduzione alla logica giuridica. Uno studio di diritto privato*, Bologna, 2021, p. 172 ss.

<sup>14</sup> In una prospettiva economico-sociale la cifra caratteristica del gioco è stata ravvisata nella sua inutilità, nella sua non serietà, contrapponendosi al lavoro, che si distingue dal gioco per la sua serietà e per essere rivolto ad un fine di utilità. Così, C. MANENTI, *Del gioco e della scommessa dal punto di vista del diritto privato, romano e moderno*, cit., p. 585; nonché ID., *Del debito di gioco in rapporto alla teoria delle obbligazioni naturali*, in *Riv. dir. comm.*, 1915, I, p. 97.

<sup>15</sup> Tra i primi a puntualizzare questo aspetto è A. PINO, *Il giuoco e la scommessa e il contratto aleatorio*, in AA.VV., *Studi in onore di F. Santoro Passarelli*, Napoli, 1972, p. 787; ripreso poi anche da G. CAPALDO, *Contratto aleatorio e alea*, Milano, 2004, p. 214, la quale, condivisibilmente, afferma «influenti sono la suddivisione dei giuochi in proibiti, non proibiti e validi e quella che ordina i giuochi e le scommesse in scommesse d'azzardo, di abilità o miste. L'unica distinzione idonea ai fini della determinazione della regola applicabile (...) sembra essere quella tra debito munito di azione e debito non munito di azione».

anche dalla lettura del codice penale e del Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza non si evince alcuna disciplina che vieti il gioco d'azzardo in quanto tale. Piuttosto, ciò che emerge dalla legislazione penale è il divieto per i privati di *organizzare* il gioco d'azzardo e di *favorirne* la diffusione in un luogo pubblico o aperto al pubblico (art. 718 c.p.), nell'intento di tutelare la sicurezza e l'ordine pubblico in presenza di attività che si prestano a favorire l'*habitat* ad attività criminali<sup>16</sup>.

Da tempo si è rilevato<sup>17</sup> come le figure tradizionali delle scommesse e dei giochi tra privati, l'obbligazione naturale e l'effetto della *soluti retentio* – che costituiscono i temi intorno ai quali la dottrina ha a lungo e appassionatamente dibattuto – hanno perduto molto della loro centralità, stante l'inarrestabile ascesa ed espansione delle scommesse e dei giochi autorizzati, che relegano le scommesse e i giochi tra privati a ipotesi del tutto marginali. Anche più di recente si è osservato come la gran parte degli studi dedicati all'argomento muovano dalla fattispecie delle scommesse e dei giochi meramente tollerati e, in quanto tali, non muniti di azione, assegnando il ruolo di regola cardine dell'intera materia alla *denegatio actionis* dettata dall'art. 1933 c.c., che sarebbe pensata come regola generale rispetto alla quale si configurerebbero come mere eccezioni le ben più numerose ipotesi di scommesse e giochi tutelati<sup>18</sup>. Una prospettiva, questa, che risente delle influenze della tradizione romanistica che si è tramandata nelle codificazioni successive. Nell'intento di comprendere quanto sia radicata la diffidenza verso la materia in esame, e quanto i pregiudizi morali<sup>19</sup> abbiano inciso sulla

<sup>16</sup> Su questo profilo nel diritto romano si veda lo studio di P. ZILLOTTO, *Disciplina privatistica classica del gioco d'azzardo vietato*, in *Teoria e storia del diritto privato*, 2017, X, p. 1 ss.; e l'approfondita e critica ricerca di S. BREMBILLA, *Provocat me in aleam ut ego ludam. Scommessa e giuoco nella prospettiva della dottrina e delle fonti*, in *SDHI*, 75, 2009, p. 331.; nonché G. IMPALLOMENI, *In tema di gioco*, in *SO-DALITAS, Scritti in onore di Antonio Guarino*, Napoli, 1984, p. 2331.

<sup>17</sup> E. VALSECCHI, *Voce Giuochi e scommesse* (dir. civile), in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 63.

<sup>18</sup> M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, Milano, 2003, pp. 4-5.

Della incontrastabile ascesa della variante aliena di un tipo marginale, la scommessa autorizzata, parla D. MAFFEIS, *Homo oeconomicus, homo ludens: l'incontrastabile ascesa della variante aliena di un tipo marginale, la scommessa legalmente autorizzata, (art. 1935 c.c.)*, in *Contr. e impr.*, 2014, 4-5, p. 836 ss., il quale, condivisibilmente, esorta a «superare l'arcaica prospettiva che immiserisce il fenomeno della scommessa nella prospettiva del diniego di azione di cui all'art. 1933 c.c. per dedicarsi a studiare sia le scommesse comuni che vengono a formare l'industria del gioco sia quelle scommesse finanziarie che sono i derivati *over the counter* e ciò con una rilettura dell'art. 1935 c.c.»; più di recente, anche M. GRONDONA, *Debiti di gioco e questioni restitutorie*, in AA.VV., *Giochi e scommesse sotto la lente del giurista*, a cura di P. COSTANZO, Genova, 2021, p. 28, il quale critica quanti pensano ancora al gioco e alla scommessa come un settore del diritto privato di importanza marginale.

<sup>19</sup> G. PERLINGIERI, *La via alternativa alle teorie del diritto naturale e del positivismo giuridico inclusivo ed esclusivo*, cit., p. 90, osserva come «(s)ociologia, religione, tecnologia, economia, cultura di un popolo sono componenti indefettibili nel processo applicativo del diritto, ma non possono sostituirsi o trasformarsi in uno strumento alternativo al dato positivo. Diversamente v'è il rischio di affidarsi alla "prassi", al "diritto vivente", alla "comunità interpretativa", al "senso comune", al "sentire sociale" e così via, i quali nel corso della storia hanno giustificato discriminazioni, schiavitù, segregazioni, nonché, in altre parole, la dittatura della maggioranza che accoglie quello che è "accettato" e non quello che è "giusto"».

disciplina del gioco, nei primi paragrafi di questa ricerca, sia pur in estrema sintesi, ripercorreremo, in una prospettiva storico-comparativa, le diverse scelte compiute in materia nelle varie epoche storiche, muovendo dal diritto romano e risalendo alle codificazioni successive; e ciò nell'intento di cogliere, in una prospettiva diacronica, alcuni aspetti dell'istituto e alcuni corsi e ricorsi legislativi nella convinzione della bontà di un metodo di analisi che non si fermi ad osservare il presente.

La complessità e i molteplici aspetti suscettibili di essere indagati impongono la scelta di un angolo selettivo di analisi. In questa ricerca l'attenzione sarà focalizzata sui giochi e le scommesse regolati dagli artt. 1934 e 1935 c.c., con l'obiettivo di verificare: cosa resti, e se resti ancora qualcosa, delle scommesse sportive, così come erano state pensate dal legislatore del 1942 (e prima ancora nelle legislazioni che hanno ispirato il nostro codice) e quanta incidenza abbia avuto l'inarrestabile ascesa delle scommesse autorizzate nel trasformare l'istituto in esame; anticipando sin d'ora che l'impressione che si ricava è quella di una scommessa sportiva fagocitata dalle logiche e dalle regole delle scommesse autorizzate.

## 2. I giochi e le scommesse tra diritto e morale

Come si è anticipato, la disciplina dei giochi e delle scommesse è storicamente influenzata da una profonda diffidenza verso il fenomeno ludico, pensato come un fatto naturale, prima ancora che giuridico, capace di vulnerare il soggetto dall'azione e dal fare socialmente ed economicamente utile e in quanto tale idoneo a infrangere l'ideale dell'*homo faber fortunae suae*<sup>20</sup>.

L'atteggiamento di diffidenza, se non di riprovazione, è stato alimentato anche dall'influenza di fattori *extragiuridici*, come i giudizi di moralità che hanno a lungo condizionato gli interpreti e, prima ancora, il legislatore nel regolare i giochi d'azzardo. Più in generale, può osservarsi che l'atteggiamento del legislatore sia stato connotato in alcune epoche storiche dalla ricerca di soluzioni di compromesso, consentendo solo alcune limitate forme di gioco, in altre da oscillazioni tra misure fortemente restrittive e previsioni più marcatamente liberali.

Per comprendere quanto sia radicato il pregiudizio verso i giochi basti ricordare che già il diritto romano puniva sia civilmente sia penalmente i giocatori d'azzardo, condannandoli, in un primo tempo, in *quadruplum*, successivamente al *simplum* della

---

<sup>20</sup> In argomento, si segnala lo scritto di N. ELIAS, E. DUNNING, *Sport e aggressività*, Bologna, 1989, p. 13, ove il gioco nel pensiero di Elias sarebbe un'espressione culturale che, anche quando, come nel caso del *loisir*, assume la veste di soddisfazione di necessità biologiche, è sempre influenzato dalla società. Ma, a sua volta, la società definisce il gioco, il tempo libero attraverso la sua categoria limite rappresentata dal *lavoro*: da una parte, qualcosa di *inutile*, *scherzoso*, talvolta *folle* – che, tuttavia, bisogna soddisfare perché dovuto a un *impulso irrazionale* – dall'altra, la *produzione*, la *razionalità*, la *serietà* che hanno permesso alla società di esistere e quindi alla specie umana di non estinguersi a causa di un «*bellum omnium contra omnes*» di hobbesiana memoria.

vincita ottenuta. Ad essere leciti, in quanto *socialmente utili*, erano i soli giochi che richiedevano abilità fisiche nonché le scommesse legate alle gare agonistiche<sup>21</sup>.

Quanto alle scommesse sembrerebbe, secondo la ricostruzione di un controverso passo di Marciano<sup>22</sup>, che non fosse riconosciuta in generale l'esigibilità delle vincite frutto di scommesse ma, in forza delle leggi «*Titia et Publicia et Cornelia*», era accordata azione solo per quelle aventi ad oggetto i giochi del c.d. *quintertium*, purché la scommessa avesse la forma della *sponsio*<sup>23</sup>.

Dall'esame dei frammenti<sup>24</sup> che ci giungono dalla tradizione, l'impressione che gli interpreti ricavano è che il diritto romano abbia avuto cura di salvaguardare il prestigio indiscusso di alcuni giochi praticati *virtutis causa*, e dunque reputati socialmente utili, ma abbia principalmente cercato soluzioni di natura penale e pubblica per scongiurare il diffondersi di pratiche reputate turpi<sup>25</sup>.

L'incidenza di fattori *extragiuridici* in un contesto permeato dal cristianesimo emerge con evidenza dalla evoluzione della disciplina del gioco e della scommessa nel periodo del Medioevo. Sotto l'influenza della teologia cattolica, che sosteneva l'immoralità dei giochi e delle scommesse, i giuristi del basso medioevo adottarono un atteggiamento sempre più rigoroso e repressivo. Invero, se durante l'alto medioevo i debiti di gioco erano considerati presso gli antichi germani sempre pienamente azionabili, nel basso medioevo le autorità comunali promossero azioni coercitive nei confronti delle attività d'azzardo, che erano consentite solo entro determinati spazi autorizzati, come le pubbliche piazze, e in occasione delle feste patronali nonché delle feste religiose<sup>26</sup>. Interessa osservare che in questo contesto storico fu scardinata la dicotomia *pecunia/virtus* che informava il diritto romano a favore della tripartizione: giochi di *abilità*, giochi di *fortuna* e giochi *misti* e, al contempo, si assegnò rilevanza al *contesto*

<sup>21</sup> In particolare, come si evince dal Digesto 11.5.2.1, un senatoconsulto dettò un generale divieto di *ludere in pecuniam*, eccezion fatta per i giochi praticati *virtutis causa* (c.d. *quintertium*), il cui vincitore vantava il diritto di agire per ottenere la posta del gioco.

<sup>22</sup> P. ZILLOTTO, *Disciplina privatistica classica del gioco d'azzardo vietato*, cit., p. 1 ss.; e S. BREMBILLA, *Provocat me in aleam ut ego ludam*, cit., p. 331 ss.; nonché G. IMPALLOMENE, *In tema di gioco*, cit., p. 2331 ss.; A. CAPPUCCIO, "Rein de mauvais". *I contratti di gioco e scommessa nell'età dei codici*, Torino, 2011, p. 34; R. FERROGLIO, *Ricerche sul gioco e la scommessa fino al secolo XIII*, in *Riv. st. dir. it.*, 1998, p. 273.

<sup>23</sup> Per le scommesse concluse in forza di un *nudum pactum* al vincitore era concessa solo l'eccezione da opporre alla richiesta di restituzione di quanto pagato da parte del perdente.

<sup>24</sup> La materia fu poi regolata da Giustiniano all'interno del Codice al titolo «*De aleae lusu et aleatoribus*» in due costituzioni, nelle quali, da un lato, erano previste sanzioni penali per il gioco degli «*equi lignei*», e, dall'altro, si negava azione al vincitore per il pagamento della posta da parte del perdente, consentendo la ripetizione delle somme pagate, con azione trasmissibile agli eredi con prescrizione in cinquanta anni. La tutela legale era concessa solo per i giochi del c.d. «*quintertium*» purché la posta in gioco non fosse superiore ad un «*solidum*».

<sup>25</sup> A. CAPPUCCIO, *op. cit.*, p. 36.

<sup>26</sup> Indaga il rapporto tra la religione e la disciplina giuridica in materia di contratti di gioco e scommessa: G. CECCARELLI, *Il gioco e il peccato. Economia e rischio nel tardo medioevo*, Bologna, 2003; A. CAPPUCCIO, *op. cit.*, p. 37.

nel quale si svolgevano i giochi che erano consentiti purché esercitati in *luoghi autorizzati*.

Occorre attendere il 1700 per superare la generalizzata ostilità nei confronti dei giochi e delle scommesse, nonché i condizionamenti morali che a lungo ne hanno informato la disciplina. Grazie alle opere dei noti giuristi francesi Jean Barbeyrac e Robert Joseph Pothier si promuove un rinnovamento culturale che troverà nel Code civil del 1804 il suo riconoscimento sistematico. Nel 1709, Barbeyrac pubblicò il suo *Traité du jeu*<sup>27</sup> nel quale il gioco è considerato un vero e proprio contratto, e in quanto tale richiedeva il rispetto dei requisiti di *liberté, égalité, fidélité*. Al giurista francese deve riconoscersi il merito di aver affrancato il gioco dagli atavici pregiudizi morali, potendo intendersi il gioco, a suo giudizio, come una sana e necessaria attività ricreativa.

Dal canto suo, anche Pothier adotta un approccio tecnico e poco incline a raccogliere dibattiti etici e morali e, sin dall’esordio della sua opera, chiarisce che i contratti di gioco e scommessa, al pari di quelli di assicurazione, sono contratti aleatori che il giurista considera una categoria autonoma, insieme a quelli sinallagmatici e a quelli onerosi<sup>28</sup>. L’autore inquadra le pratiche ludiche all’interno del contesto dei contratti aleatori, subordinandone la validità alla capacità di disporre della somma puntata, alla manifestazione di un consenso non viziato, nonché all’uguaglianza delle prestazioni e alla lealtà<sup>29</sup>.

Com’è noto, le idee dei giuristi francesi trovarono un riconoscimento positivo nel codice napoleonico, nel quale fu affermata la loro natura contrattuale. Il codice dedicò ai contratti in esame tre articoli, il primo dei quali, l’art. 1965, sanciva la regola per la quale la legge non accorda alcuna azione per i debiti di gioco e di scommessa, prevenendo, tuttavia, all’art. 1966 una serie di giochi per i quali era invece consentito al vincitore di agire contro il perdente, riconoscendo al giudice solo il potere di respingere la domanda quando l’ammontare della posta fosse eccessivo<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> J. BARBEYRAC, *Traité du jeu: où l’on examine les principales questions de droit naturel et de morale qui ont du rapport à cette matière*, Amsterdam, 1709, p. 36.

<sup>28</sup> Si veda, di recente, sul punto E. GABRIELLI, *Alea e teoria del contratto. Una visione italiana*, in *Riv. dir. priv.*, 2020, 2, p. 167, il quale opportunamente osserva come la complessità del tema dell’alea e dei contratti aleatori è un tema antico, «poiché nel Codice di Napoleone, i contratti aleatori, frutto della teoria di Robert Pothier, erano considerati come una categoria autonoma, insieme a quelli sinallagmatici e a quelli onerosi, laddove nel codice civile italiano del 1865 erano collocati a fianco di quelli bilaterali e unilaterali e di quelli onerosi e gratuiti, senza recepire in tal modo la sistematica che, invece, era stata adottata da Robert Pothier e senza fornire, pertanto, una definizione formale dei nessi correnti tra le varie categorie.

Nell’attuale Codice civile italiano, di contro, la configurazione di Pothier, che intendeva i contratti aleatori come sottocategoria dei contratti onerosi, viene sostanzialmente ripresa e i contratti aleatori si pongono come *species* di quelli a prestazioni corrispettive». Segnatamente, si osserva, inoltre, come «(d)all’organizzazione sistematica del codice del 1942 appare, inoltre, in virtù del combinato disposto degli artt. 1468 e 1469, la possibile esistenza di contratti aleatori unilaterali».

<sup>29</sup> R.J. POTHIER, *Traité du jeu*, Paris, 1767.

<sup>30</sup> Per una approfondita ricerca storica, si rinvia ad A. CAPPUCCIO, *op. cit.*, p. 102.



Il Codice civile italiano del 1865, ampiamente ispirato al codice francese, ribadisce la regola sancita dall'art. 1802 che prevede che la legge non accorda azione per il pagamento di un debito di gioco o di scommessa. Dalla regola sono eccettuati, ai sensi dell'art. 1803, i giochi che contribuiscono *all'esercizio del corpo* come quelli che addestrano al *maneggio delle armi*, alle *corse* e altri di tal natura. E, infine, ai sensi dell'art. 1804, si nega il potere di ripetere quanto volontariamente pagato purché non vi sia stata frode o dolo da parte del vincitore e il perdente non sia minore, interdetto o inabilitato. Nel codice del '65 non trova ancora spazio la disciplina del lotto e delle lotterie autorizzate dallo Stato; occorre attendere il 1895, quando il legislatore sancì espressamente, in favore del lotto pubblico, la deroga agli artt. 1802-1804, accogliendo le istanze di quanti ne evidenziavano i *notevoli interessi economici* legati alla competizione<sup>31</sup>.

Ai fini della nostra indagine è quanto mai interessante, in una prospettiva storico-comparativa, l'esperienza tedesca in quanto nella Germania del 1900 si scelse una logica diversa da quella francese e italiana e, per quanto più direttamente ci occupa<sup>32</sup>, si ruppe il legame tra tutela dei giochi che richiedono impegno fisico e interessi della società, assegnando un ruolo centrale all'*autorizzazione*<sup>33</sup>. Si riconobbe così piena tutela giuridica alle lotterie e alle estrazioni purché autorizzate dallo Stato<sup>34</sup>.

### 3. Il gioco e la scommessa nel codice del 1942

Il codice del '42, nel regolare il fenomeno in esame, sembra adottare una soluzione di compromesso. Se, da un lato, accoglie le scelte della tradizione romanistica, asse-

---

<sup>31</sup> B. BELOTTI, voce *Giucoco*, in *Dig. it.*, XII, 1900-1904, p. 400.

<sup>32</sup> L'esperienza tedesca deve essere poi segnalata anche con riguardo ad un'altra disposizione di rottura rispetto alla tradizione francese e italiana. Invero, il §764 del BGB, prima che fosse abrogato nel 2002, regolava il rapporto tra debiti di gioco e scommessa e le speculazioni di borsa, prevedendo che tutti i contratti a termine che speculavano sulle differenze di prezzo iniziali e finali fossero qualificati alla stregua di contratti di gioco, con la conseguente applicazione della relativa disciplina. Stante la sua perentorietà, un considerevole numero di contratti di borsa era vietato in Germania fino a quando, nel 2002, il § 764 fu abrogato. Il § 764 è stato abrogato dal *Vorschrift aufgehoben durch das Gesetz zur weiteren Fortentwicklung des Finanzplatzes Deutschland* del 21 giugno 2002, che ha altresì previsto che la previsione del § 762 non si applica alle transazioni finanziarie, salvo alcune eccezioni. Si veda, in argomento, lo studio di A. CAPPUCCIO, *op. cit.*, p. 169 e il più recente lavoro di N. COGGIOLA, *op. cit.*, p. 37.

<sup>33</sup> Si veda nella lettura italiana l'approfondita ricerca di A. CAPPUCCIO, *op. cit.*, p. 169, il quale, nell'intento di comprendere cosa avesse spinto il legislatore teutonico a scardinare il legame tra tutela dei giochi che richiedono impegno fisico e interessi della società, ha indagato le esperienze codificatrici che hanno preceduto il BGB.

<sup>34</sup> Il § 762 del BGB prevede, infatti, che tutti i giochi, così come gli accordi conclusi tra i giocatori per assicurare l'adempimento delle obbligazioni previste dal contratto di gioco o scommessa, siano privi di tutela. L'unica eccezione è regolata dal § 763 per il quale i soli contratti che consentono al vincitore di agire nei confronti del perdente sono i contratti di gioco e scommessa conclusi in base a lotterie o estrazioni autorizzate dallo Stato.

gnando piena tutela ai giochi e alle scommesse praticati *virtutis causae* (ex art. 1934 c.c.), dall’altro, sembra raccogliere anche il precedente tedesco, ricorrendo all’autorizzazione che funge da filtro per il controllo del fenomeno, al quale riconosce piena tutela purché autorizzato dallo Stato (ex art. 1935 c.c.). E nella realtà del ’42 la lotteria era l’unico gioco pubblico di larga fruizione.

Nella impostazione produttivistica che informa il codice del ’42, i giochi e le scommesse sono ancora pensati dal legislatore come inutili sia per lo sviluppo dell’economia sia per il progresso materiale della società. A dominare le scelte politiche è ancora l’idea tralatizia secondo la quale i giochi e le scommesse avrebbero una *rilevanza sociale ed economica contenuta*, costituendo un fenomeno eccentrico rispetto alle ordinarie regole di circolazione della ricchezza, espressivo di interessi che non superano il confine di una questione privata e, in quanto tali, insuscettibili di proiettarsi nel mercato e, a fronte dei quali, non è parso opportuno attivare il costoso ingranaggio coercitivo, assegnando così il ruolo di regola all’art. 1933 c.c.<sup>35</sup>.

Tuttavia, la realtà economica e sociale, e la conseguente evoluzione normativa, testimoniano una vastissima diffusione delle scommesse e dei giochi autorizzati dotati di piena tutela, che suggerisce e impone di ripensare<sup>36</sup> il rapporto tra regola ed eccezione per come è stato concepito nel Codice civile<sup>37</sup> e, conseguentemente, impostato dagli interpreti. L’art. 1933 c.c. si rivela una disposizione deputata ad operare per manifestazioni marginali di gioco e scommessa non riconducibili alle categorie tutelate dall’ordinamento e per le quali, stante la dimensione privata e occasionale del fenomeno, il legislatore ha scelto di mantenersi neutrale<sup>38</sup>, non accordando azione per il pagamento, limitandosi a riconoscere la irripetibilità di quanto spontaneamente pagato

---

<sup>35</sup> Vedi, così, L. MODICA, *op. cit.*, p. 41.

<sup>36</sup> Opportunamente gli interpreti più sensibili alle trasformazioni sociali ed economiche del fenomeno ludico auspicano e hanno proposto una riforma degli artt. 1933-1935 c.c., e si veda, in questo senso: F. BILE, *Per una rivisitazione del Codice civile in tema di diritti patrimoniali*, in AA.VV., *Materiali per una revisione del Codice civile*, a cura di V. CUFFARO, A. GENTILI, vol. I, Milano, 2021, p. 6. Si tratta, come si legge nella *Presentazione*, della raccolta dei materiali raccolti come «il frutto di una lunga ricerca svolta dall’associazione Civilisti Italiani negli anni tra il 2017 ed 2021 sulla possibilità di aggiornare il nostro Codice civile, rendendolo più rispondente ad esigenze che si sono manifestate nella società civile ed hanno in certi casi trovato eco nella giurisprudenza»; nel medesimo senso, già M. PARADISO, *op. cit.*, p. 34; e da ultimo: P. CORRIAS, *La gestione convenzionale dell’incertezza tra fenomeno ludico e mercato finanziario*, in *Riv. dir. banc.*, 2022, p. 368.

<sup>37</sup> Cfr., al riguardo, il punto n. 756 della Relazione del Ministro Guardasigilli al Codice civile del 4 aprile 1942, che esplicitamente considera eccezionali entrambe le ipotesi per le quali è accordata piena tutela dagli artt. 1934-1935 c.c.

<sup>38</sup> G.B. FERRI, *La «neutralità» del gioco*, cit., p. 28; si tratta di una espressione oggi largamente impiegata dagli interpreti, si veda, ad esempio, da ultimo, nella manualistica G. DE DONNO, *Manuale di diritto civile*, a cura di G. CHINÉ, A. ZOPPINI, coordinato da L. Nonne, XIV ed., 2022-2023, profondamente rivisitata e aggiornata, Molfetta, 2022, p. 1831, ove si legge: «La disciplina relativa al giuoco ed alla scommessa è considerata “neutrale”, in quanto posta dal legislatore prescindendo da una valutazione di tipo morale o di liceità».

dopo l'esito di un gioco o di una scommessa, purché non vi sia stata frode<sup>39</sup> e il perdente non sia incapace.

Quando, invece, il gioco e la scommessa diventano attività socialmente utili, sia pur in modo indiretto (art. 1935 c.c.), ovvero concorrono all'incremento e allo sviluppo di attività già di per sé socialmente utili (art. 1934 c.c.)<sup>40</sup> cessa l'applicabilità dell'art. 1933 c.c. e il credito che sorge è munito di azione<sup>41</sup>.

Rispetto all'art. 1803 c.c. abrogato, il vigente art. 1934 c.c. apporta una significativa modifica, riconoscendo al giudice, a fronte di una «*posta eccessiva*», non solo il potere di rigettare la domanda, ma anche di ridurre la posta. Si tratta di una disposizione singolare che può comprendersi ove si rifletta sulla circostanza che l'oggetto sportivo, sebbene apporti alla fattispecie una maggiore meritevolezza che ne giustifica l'azionabilità in giudizio, ciononostante, si tratterebbe in ogni caso di una meritevolezza *sub iudice*, destinata ad arretrare ogni qualvolta il movente lucrativo prevalga su quello ludico<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> L'irripetibilità in favore del vincitore è subordinata dunque alla presenza di quattro condizioni. Occorre anzitutto che non vi sia *frode*, il cui significato non si esaurirebbe nella malafede, ma sarebbe da intendersi come qualsiasi forma di slealtà e scorrettezza che sia scoperta dopo l'adempimento. Si veda, così L. BUTTARO, *Gioco, I) Gioco e scommessa (Dir. civ.)*, in *Enc. giur. Treccani*, XV, Roma, 1989, p. 4, il quale distingue l'ulteriore ipotesi in cui vi sia stata alterazione incolpevole delle regole del gioco e in questo caso nega l'irripetibilità di quanto corrisposto dal perdente. Occorre, inoltre, la *spontaneità* del pagamento, reputandosi irrilevante l'ignoranza dell'incoercibilità del debito. Inoltre, la prestazione deve essere eseguita dopo l'esito del gioco e il perdente non deve essere incapace.

<sup>40</sup> Come di recente ha ben ribadito P. CORRIAS, *La gestione convenzionale dell'incertezza*, cit., p. 366, il fondamento della piena tutela, da parte dell'ordinamento, per le competizioni sportive si fonda sulla valenza positiva dello *sport* con riguardo alla salute e alla qualità della vita sulla conseguente meritevolezza di ciò che agevola tale attività, comprese le scommesse con le quali si puntano somme di danaro su eventi sportivi che rappresentano una fonte di finanziamento degli stessi. E, in questo senso, tra le più esplicite si segnala Pret. Roma, 17 luglio 1979, in *Giust. civ.*, 1980, I, p. 503, secondo la quale una scommessa privata, relativa al campionato di calcio di serie A, conclusa da soggetti non partecipanti alla suddetta competizione sportiva, è riconducibile all'ambito di applicazione dell'art. 1934 c.c. e non a quello dell'art. 1933 c.c.

In una prospettiva storica si vedano le pagine di U. GUALAZZINI, *Premesse storiche al diritto sportivo*, Milano, 1965, p. 1 ss.

<sup>41</sup> Richiama la rilevanza sociale e la meritevolezza di tutela degli interessi A. PINO, *op. cit.*, p. 360, il quale, con riguardo ai giochi e alle scommesse regolate dall'art. 1933 c.c., suggerisce di pensarli come linea di confine tra validità e nullità; in essi non sarebbe ravvisabile «né illiceità, né immoralità», ma manca l'utilità sociale; analogamente è orientata G. CAPALDO, *op. cit.*, p. 131; nonché D. CARUSI, *Illiceità del contratto e restituzioni*, in *Riv. dir. civ.*, 2000, II, p. 495 ss.; ID., *La rilevanza del negozio nullo e l'interpretazione sistematica dell'art. 2035 c.c.*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, p. 346; e ID., *Contratto illecito e soluti retentio. L'art. 2035 c.c. tra vecchie e nuove «immoralità»*, nella «*Biblioteca di diritto privato*» ordinata da P. Rescigno, Napoli, 1995; nella letteratura straniera G.H. TREITEL, *An outline of the law of contract*, London, 1995, p. 37, il quale, muovendo dalla nullità che il paragrafo 18 del *Gaming Act 1845* commina alle promesse di entrambe le parti nel caso di gioco e scommessa, rileva come la stessa si fonda «*on the different policy grounds, which, in each of the situations discussed, invalidate the promise or promises in question*». Il testo del paragrafo 18 del *Gaming Act 1845* prevedeva, infatti, una ipotesi di *statutory illegality*, stando alla quale sono nulli i contratti di gioco o scommessa e non si può recuperare quanto prestato in adempimento degli stessi.

<sup>42</sup> Vedi, in questo senso, L. MODICA, *op. cit.*, p. 101; e, sotto un profilo più generale, U. BRECCIA, *Causa*, in *Tratt. Bessone*, XIII, *Il contratto in generale*, III, Torino, 1999, p. 105.

Sull’art. 1934 c.c. e sulla sua attuale applicabilità ritorneremo più avanti, ma ciò che è utile evidenziare in questa sede è la circostanza che si tratta di una disposizione che manifesta chiaramente la volontà di preservare *l’indole ricreativa del fenomeno* senza che la stessa sia pregiudicata e sciupata dal fine di lucro, con inevitabili ricadute sulla tutela del risparmio. Un difficile equilibrio che nel contesto socioeconomico del ’42 era affidato dall’art. 1934 c.c. al potere del giudice attraverso un controllo c.d. “*ex post*”; un equilibrio che in quel contesto era indubbiamente facilitato dalla occasionalità dei contratti in esame. La serialità del gioco e le sue implicazioni sulla salute e sul risparmio non si erano ancora imposte all’attenzione degli interpreti. La stessa lotteria, per le modalità in cui si svolgeva, per la sua occasionalità, non imponeva la necessità di interrogarsi sulle potenzialità dannose dell’attività di gioco.

Concentrando l’attenzione sui giochi e sulle scommesse autorizzate, occorre allora rilevare come la complessità, alla quale ci si è richiamati sin dalle prime pagine di questo lavoro, deve essere qui indagata anche sotto una diversa e ulteriore prospettiva, analizzando proprio la *pluralità di interessi* che sono progressivamente emersi nel corso del tempo, e le diverse scelte compiute dal legislatore nel tentare un loro bilanciamento nel corso delle diverse stagioni legislative<sup>43</sup>.

#### 4. L’evoluzione normativa dei giochi e delle scommesse: la crisi del primato della legge

Nel tentare di descrivere l’evoluzione della disciplina normativa dei giochi pubblici, la dottrina ha ben individuato quattro periodi, ciascuno dei quali si caratterizza per il perseguimento di differenti politiche pubbliche.

Il primo periodo, che possiamo datare dall’unificazione italiana fino al 1992, si caratterizza per un regime di *divieto e di limitazione del gioco* d’azzardo, che era proibito salve le ipotesi espressamente consentite e rigorosamente riservate allo Stato che poteva, eventualmente, darle in concessione. Lo scopo dell’azione di polizia non era di moralizzare con l’uso di mezzi repressivi, quanto di colpire gli atti in grado di ledere un diritto degli altri consociati: l’ordine pubblico.

Il secondo periodo, che si è soliti collocare nel decennio 1992-2003, è caratterizzato

---

<sup>43</sup> B.G. MATTARELLA, *Introduzione*, cit., p. 1, richiama la pluralità di interessi pubblici che il gioco regolato coinvolge. Interessi pubblici di primo piano, come quelli legati all’ordine pubblico, alla prevenzione di rilevanti patologie, alla lotta al riciclaggio finanziario e alla finanza pubblica. «Questi interessi hanno sempre giustificato un intervento penetrante da parte del legislatore e la recente evoluzione del fenomeno e delle forme di gioco ha acuito alcune esigenze sottese alla regolazione pubblica». Come, ad esempio, i rischi, sia per il giocatore, sia per il fisco, connessi al gioco *on line*. Ma si pensi poi, sottolinea Mattarella, al crescente affidamento che le manovre finanziarie fanno sulle entrate derivanti dal gioco, al punto da far dubitare che quella regolazione sia volta principalmente alla prevenzione degli abusi e patologie e da far ipotizzare un *favor* dell’ordinamento per il gioco, come attività a saldo positivo per la società, purché svolta nel rispetto delle norme di ordine pubblico e di quelle fiscali.

dalla politica di *fiscalizzazione dei giochi*, sfruttati come leva fiscale per aumentare le entrate e ridurre il debito pubblico. In questa prospettiva furono introdotte, accanto alle lotterie tradizionali, legate a pochi e specifici eventi, le lotterie istantanee con le quali si velocizzò il ritmo di gioco; al contempo, furono inseriti nel mercato nuovi giochi, con la necessità di esternalizzare i punti di raccolta. Queste novità comportarono un notevole incremento della spesa destinata al gioco e, conseguentemente, delle entrate erariali.

Il terzo periodo, dal 2003 al 2009, è stato efficacemente descritto come il periodo dell'*aziendalizzazione*, nel quale si avvia, non solo il processo di unificazione delle competenze in materia in capo all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, ma si tenta di razionalizzare e ottimizzare il gettito erariale derivante dal settore dei giochi. Si apre il mercato dei giochi e delle scommesse a distanza, si disciplina la rete telematica degli apparecchi e terminali da intrattenimento e, infine, si consente all'AAMS di indire nuove lotterie ad estrazione istantanea, di adottare ulteriori modalità di gioco del lotto, al fine di assicurare maggiori entrate a seguito del terremoto che aveva colpito l'Abruzzo.

L'aumentare incessante di nuovi giochi ha comportato inevitabilmente l'affermarsi di una diversa stagione legislativa, un quarto periodo, che inizia nel 2009 e si caratterizza per una serie di interventi legislativi connotati da una *progressiva attenzione ai problemi connessi al gioco*, sebbene accompagnata, in un primo momento, dall'espansione dei giochi. A partire dal cosiddetto decreto Balduzzi del 2012<sup>44</sup>, inizia una progressiva azione di *contrasto al "disturbo da gioco d'azzardo"*, la pubblicità viene in un primo momento limitata, per essere successivamente vietata con il cosiddetto decreto dignità del 2018<sup>45</sup>, con il quale il divieto si estende a qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa ai giochi o scommesse con vincite in denaro (ad eccezione delle lotterie nazionali a estrazione differita e delle manifestazioni di sorte a carattere puramente locale o ricreativo/culturale, nonché dei loghi sul gioco sicuro dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli), attribuendo all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il potere di irrogare sanzioni amministrative previste per la violazione del divieto<sup>46</sup>.

È, dunque, lo stesso legislatore che, dopo aver favorito il gioco, ha poi invitato a giocare *responsabilmente* per contenere e prevenire i pericolosi effetti sulla tutela del

---

<sup>44</sup> D.l., 13 settembre 2012, n. 158, c.d. "decreto Balduzzi". Si vedano, in particolare, gli artt. 5, comma 4, 7, comma 4-7, e 7, comma 10.

<sup>45</sup> D.l., 12 luglio 2018, n. 87, convertito con legge 9 agosto 2018, n. 96, c.d. "decreto dignità". Sulle novità normative introdotte dal decreto richiamato si vedano le considerazioni di E. TAGLIASACCHI, *La disciplina delle misure dirette a contrastare il fenomeno della ludopatia dopo il Decreto Dignità: sistema e tutele crescenti o occasione perduta?*, in *Corti supreme e salute*, 2018, 2, p. 449 ss. e, più di recente, le attente considerazioni critiche di A. ZOPPINI, *Diritto privato generale, diritto speciale, diritto regolatorio*, in *Ars Interpretandi*, 2021, 2, p. 46,

<sup>46</sup> L'art. 5 del decreto Balduzzi ha poi provveduto ad aggiornare i livelli essenziali di assistenza (LEA) con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte a persone affette da ludopatia e, al contempo, l'art. 7, comma 5, ha imposto formule di avvertimento sul rischio di dipendenza della pratica di giochi con vincite in danaro, nonché obblighi di informazione sulle probabilità di vincita.

risparmio e della salute pubblica. Sul significato e le implicazioni della formula «*gioco responsabile*» occorre segnalare che si tratta di una locuzione alla quale il legislatore ha fatto ampiamente ricorso, sostituendo la precedente formula «*gioco sicuro*», che deve essere indagata sia dal lato del concessionario sia da quello del giocatore.

L'art. 24, comma 17, lett. f), della legge 7 luglio 2009, n. 88, prevede che la sottoscrizione della domanda di concessione implica l'assunzione, da parte del richiedente, dell'obbligo «*di promozione di comportamenti responsabili di gioco e di vigilanza sulla loro adozione da parte dei giocatori, nonché di misure a tutela del consumatore previste dal codice del consumo; e del diverso obbligo (lett. e) di adozione ovvero messa a disposizione di strumenti ed accorgimenti per l'autolimitazione ovvero per l'autoesclusione dal gioco*».

Stando al tenore delle disposizioni richiamate sembra emergere che la formula «*gioco responsabile*» si lascerebbe declinare nella duplice prospettiva del concessionario e del giocatore, imputandosi al primo un ruolo proattivo e preventivo di tutela; al giocatore, invece, confidando nella sua capacità di autodeterminarsi in modo razionale, si offre il potere di *autoescludersi* dal gioco o *autolimitarsi* attraverso meccanismi che gli impediscono, per sua esplicita richiesta, e per un tempo più o meno lungo, rispettivamente di partecipare alle attività di gioco o di impiegare una somma superiore a quella precedentemente determinata.

A decorrere poi dal dicembre del 2012, è stata prevista l'incorporazione dell'AAMS nell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) che dispone di poteri normativi, sia di normazione del settore, sia di individuazione degli indirizzi che esercita con discrezionalità e che rispondono all'esigenza di assicurare una pluralità di interessi come la tutela del consumatore, dei minori, della sicurezza pubblica e del gioco responsabile nonché la tutela della concorrenza.

Giova evidenziare il ruolo suppletivo che l'ADM sta svolgendo attraverso la sua disciplina regolatoria a causa della mancanza di una organica normativa legislativa in materia, specie con riguardo ai contratti di gioco e scommessa a distanza. Circostanza questa che desta più di una perplessità, trattandosi di una Autorità amministrativa non indipendente che, tuttavia, gode di poteri di regolazione nonché di poteri conformativi dell'autonomia negoziale, specie nel gioco *on line*. Un ruolo di supplenza che è esercitato con la espressa complicità del legislatore, come si evince dall'art. 24 della legge 7 luglio 2009, n. 88, dove lo stesso, sebbene consapevole della complessità degli interessi da tutelare, stante la loro diversa indole, affida la disciplina del gioco a distanza ai provvedimenti del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, oggi Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Questo rapido *excursus* ci mostra la trasformazione e l'evoluzione dei giochi e delle scommesse da *affare privato a fenomeno di massa*, con inevitabili conseguenze sul piano giuridico. Basti accennare come la disciplina dei giochi pubblici o autorizzati ha subito, al pari di altri istituti, una fuga dal codice a favore di una rete di fonti disomogenee, leggi statali, decreti ministeriali, dirigenziali e circolari che concorrono a definire un quadro di regole, insuscettibili di essere ricondotto a sistema.

Occorre ribadire che il richiamo contenuto nell'art. 1935 c.c. ad un solo tipo di gioco, la lotteria, fotografa una realtà sociale, quella del '42, nella quale la stessa era l'unico gioco pubblico di larga fruizione. La *ratio* della norma si coglie appuntando l'attenzione non già al tipo di gioco, che, come si è anticipato, rispecchiava la realtà dell'epoca, ma sul ruolo che al suo interno svolge l'autorizzazione.

Un ruolo duplice: da un lato, il suo carattere pubblicistico implica una valutazione di opportunità, che non dovrebbe limitarsi ai profili fiscali, rappresentando, piuttosto, un filtro per elidere i pericoli e le insidie che fondano il divieto penale, attraverso la verifica delle garanzie offerte dall'organizzazione al pubblico e la destinazione degli introiti; dall'altro, l'autorizzazione è al tempo stesso presupposto di efficacia dei contratti conclusi a valle, la cui mancanza ne determinerebbe la nullità, impingendo nel divieto penale, rappresentando, pertanto, un presupposto indispensabile, una *condicio iuris* di validità.

Soffermandoci sul carattere pubblicistico dell'autorizzazione, è nostro convincimento come la stessa dovrebbe essere valorizzata anche nell'intento di renderla funzionale al controllo e alla regolazione dell'attività di gioco, al fine di verificare l'idoneità dell'organizzazione ad assicurare la tutela della salute e del risparmio. Se in passato l'autorizzazione è stata pensata nella prospettiva esclusiva di uno strumento di prevenzione dei reati per la tutela dell'ordine pubblico, la realtà sociale mostra con evidenza la necessità di ripensare lo strumento in esame anche nella prospettiva della tutela di diritti tutelati costituzionalmente, come la salute e il risparmio.

Pur nella complessità ed eterogeneità che caratterizza la disciplina dei giochi pubblici, si è soliti rinvenire due elementi connotativi: la *presenza di un organizzatore*, ossia di un soggetto pubblico o privato che organizza e gestisce il gioco, così consentendo ad una pluralità di persone di partecipare, ed in secondo luogo il *controllo diretto o indiretto da parte dello Stato*. Un controllo che può essere esercitato in due forme: l'esercizio esclusivo da parte dello Stato o di altri enti pubblici; o una seconda forma che si realizza assoggettando l'esercizio dei giochi ad apposita concessione e autorizzazione amministrativa.

Lo sviluppo esponenziale dell'offerta ludica, basata nel nostro Paese sul regime concessorio e autorizzatorio, ha condotto all'affermarsi del gioco autorizzato, caratterizzato da rapporti contrattuali che vedono coinvolti non più due parti private, ma un professionista e una massa di giocatori. E, in questo contesto, appare quanto mai fedele alla realtà del fenomeno la ricostruzione offerta da quei sociologi che hanno descritto l'inarrestabile ascesa del gioco d'azzardo autorizzato come il prodotto sociale di una premeditata espansione voluta dalla politica e dagli operatori economici all'interno di un contesto ideologico e filosofico tardo capitalista, che ha trasformato il gioco da attività tollerata in attività incoraggiata, in quanto attività economica decisamente lucrativa per lo Stato<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> R. CASSIDY, *Vicious Games. Capitalism and Gambling*, London, 2020; il cui pensiero è ripreso recentemente da N. COGGIOLA, *I contratti di gioco e scommessa*, cit., p. 2.

Dunque, come rileva la stessa Corte di Cassazione, «non esiste più nel nostro ordinamento un disfavore nei confronti del gioco d’azzardo in quanto tale», piuttosto, si osserva come «l’area del gioco organizzato sia venuta man mano ad estendersi dando luogo ad una vera e propria proliferazione dei punti di accettazione delle scommesse»<sup>48</sup>.

L’influenza del gioco sull’economia dello Stato ha segnato il passaggio dalla laconica disciplina codicistica, dove il gioco autorizzato è solo evocato, ad una serie di fonti e, segnatamente, di regolamenti predisposti da enti gestori nella veste di operatori professionali, i quali, in forza di autorizzazioni e di concessioni rilasciate dagli organi dello Stato, agiscono come legittimi «*erogatori di servizi di gioco*», così come espressamente li qualifica la Raccomandazione europea del 14 luglio 2014, n. 478<sup>49</sup>.

Il gioco d’azzardo, dunque, lungi dall’essere esiliato dal mercato regolato, assume i caratteri di un contratto pienamente tutelato in cui «il ruolo di biscazziere è assunto direttamente o indirettamente dallo Stato»<sup>50</sup>.

Soffermandoci sugli interventi legislativi degli ultimi anni si può registrare il disagio di un legislatore che ha tentato di conciliare i diversi e plurimi diritti sottesi alla materia in esame, attraverso un’opera di mediazione, che ad alcuni è apparsa persino schizofrenica, tra la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) da un lato, e l’esigenza di tutelare la salute da patologie legate all’abuso del gioco (art. 32 Cost.) e la tutela del risparmio dall’altro (art. 47 Cost.).

Come si è anticipato, nella difficile opera di mediazione il legislatore ha dapprima dettato regole restrittive sulla pubblicità, fino a giungere ad un generale divieto di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi con vincita in danaro; ma ha anche imposto specifici obblighi di informazione volti ad impedire scelte irrazionali da parte dei giocatori, imponendo di riportare in modo visibile la *percentuale di vincita* che il soggetto ha nel singolo gioco, nonché l’obbligo di inserire *formule di avvertimento sul ri-*

<sup>48</sup> Cass., 17 gennaio 2013, n. 1163, in *Dir. e giust.*, 18 gennaio 2013, con nota di F. VALERIO, *Il debito per gioco d’azzardo contratto all’estero è esigibile anche in Italia*. La Suprema Corte ha precisato che «alla luce del sistema assiologico delineato dalla Costituzione e, più in generale, anche dal complesso delle fonti di diritto internazionale e comunitario non esiste più nel nostro ordinamento un disfavore nei confronti del gioco d’azzardo in quanto tale»; piuttosto, «l’area del gioco organizzato (non dissimile, nella sua essenza ontologica da quello d’azzardo “proibito”) sia venuta man mano ad estendersi dando luogo ad una vera e propria proliferazione dei punti di accettazione delle scommesse».

<sup>49</sup> Si richiama la Raccomandazione europea del 14 luglio 2014, n. 478, sui principi per la tutela dei consumatori e degli utenti di servizi di gioco d’azzardo on line e per la prevenzione dell’accesso dei minori ai giochi d’azzardo on line.

In dottrina la prima a segnalare la natura di servizi è stata N. COGGIOLA, *Il doppio azzardo del giocatore: i contratti di gioco e scommessa in dottrina e in giurisprudenza*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2017, 2, p. 264; e *Id.*, *I contratti di gioco e scommessa*, cit., p. 205, la quale evidenzia come la stessa giurisprudenza europea non nutre dubbi nel qualificare i servizi di gioco come attività economiche, al pari di qualsiasi altra fornitura di servizi.

<sup>50</sup> In questi termini: A. NICOLUSSI, *op. cit.*, p. 8; e nello stesso senso già A. MUSIO, *Gioco autorizzato e rimedi civilistici*, Napoli, 2020, p. 82.



*schio di dipendenza* dalla pratica dei giochi con vincite in denaro sui biglietti delle lotterie istantanee, sugli apparecchi che si attivano con moneta metallica o con appositi strumenti di pagamento elettronico, nonché nei punti vendita in cui si esercita come attività principale l'offerta di scommesse.

Le normative richiamate denunciano una maturata consapevolezza circa la potenziale dannosità del gioco; una dannosità per l'individuo, e più in generale per la collettività, che non si esaurisce nella tutela di esigenze di ordine pubblico volte a garantire la pacifica convivenza tra cittadini e a prevenire l'insorgenza di fenomeni legati alla criminalità organizzata.

In questa prospettiva, occorre segnalare una ricca legislazione regionale<sup>51</sup> diretta a tutelare i *sogetti* ritenuti *più vulnerabili* attraverso disposizioni che vietano la collocazione di apparecchi da gioco nei pressi dei *luoghi c.d. sensibili* e impongono *limitazioni di orario all'apertura di sale da gioco*. Una normativa, che sebbene si riveli quanto meno anacronistica di fronte all'incessante espansione dei giochi *on line*, che consentono di accedere ai servizi di gioco in ogni tempo e in ogni dove, mostra con evidenza l'ingerenza dello Stato sulla libertà di concorrenza nell'intento di tutelare la salute dei soggetti più vulnerabili. Un'ingerenza che, peraltro, essendo esercitata dalle Regioni, solleva notevoli perplessità in mancanza di un indirizzo uniforme<sup>52</sup>.

La legislazione regionale richiamata appare, dunque, un nostalgico *revival* del «cerchio magico» descritto da Huizinga<sup>53</sup>, nel quale il gioco s'isola dalla vita ordinaria in luogo e durata, mostrando così un'indole conchiusa nei limiti di tempo e di spazio; coordinate minacciate nella loro essenza e nei loro limiti dalla disciplina dei giochi *on line*, che, più che creare un «cerchio magico», costruiscono un isolamento, nel quale, complice l'anonimato e la virtualità spaziale e temporale, rischiano di trasformarsi ed essere descritti come dei gironi danteschi affidati all'illusoria *autoresponsabilità del singolo*. E probabilmente, proprio nell'intento di scongiurare questo pericolo, in tutti i *contratti per la partecipazione al gioco a distanza*, predisposti dagli operatori professionali conformemente al modello approvato dall'ADM, ritroviamo una disposizione dedicata alla «*Gestione del conto di gioco*», art. 5, il cui comma 4, espressamente prevede che: «*I servizi di gioco sono accessibili secondo il calendario e negli*

---

<sup>51</sup> Cfr., tra le altre, la legge Regione Piemonte, 2 maggio 2016, n. 9, recante «*Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico*»; legge Regione Veneto, 27 aprile 2015, n. 6, «*Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e dipendenza dal gioco d'azzardo patologico*»; legge Regione Abruzzo, 29 ottobre 2013, n. 40, «*Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco*».

<sup>52</sup> In argomento, si veda A. MARCHESE, *I giochi e le scommesse*, cit., p. 139.

<sup>53</sup> J. HUIZINGA, *Homo ludens*, cit., p. 13, descrive le caratteristiche del gioco, tra le quali evoca la sua limitazione nel tempo e nello spazio. In questa prospettiva, non vi sarebbe distinzione tra un gioco e un rito, in quanto il secondo si compie in un luogo e così «l'arena, il tavolino da gioco, il cerchio magico, il tempo (...) tutti sono per forma e funzione dei luoghi di gioco, cioè spazio delimitato, luoghi segregati, cinti, consacrati sui quali valgono le proprie e speciali regole. Sono dei mondi provvisori entro il mondo ordinario, destinati a compiere un'azione conchiusa in sé».

*orari pubblicati sui siti, in cui è attivo il Sistema Centrale di ADM» nonché, ai sensi dell’art. 7 «Informazioni» è previsto che «i regolamenti e la normativa vigente relativa ai giochi, le istruzioni per l’effettuazione delle giocate, il calendario e gli orari di accesso ai giochi, i palinsesti (...) sono pubblicati sui siti del Concessionario (...)».*

## 5. Il gioco e la scommessa. Il c.d. nodo definitorio

La difficoltà di definire il gioco, nell’intento di coglierne i tratti connotativi e così distinguerlo dalla scommessa, ha dato vita, specie negli studi più risalenti, ad un ricco dibattito tra gli interpreti; un dibattito che ad alcuni è apparso sterile, se non persino scientificamente erroneo, in quanto le distinzioni in tanto possono effettuarsi in quanto vi sia una diversità normativa che le renda necessarie e le giustifichi.

La disputa sulle differenze tra le due figure ha una ragione meramente storica, in quanto nel diritto comune si distingueva il gioco dalla scommessa, poiché la tradizione romanistica era interpretata nel senso che il debito di gioco fosse sfornito di azione, salvo quelli praticati *virtutis causae*, diversamente dal debito da scommessa.

Nel codice il gioco e la scommessa sono configurati come contratti nominati. Si tratta del risultato di una lunga e incontrastata tradizione che ne tratta come due figure contrattuali affini.

La correttezza di questa sistemazione – e la considerazione del gioco e della scommessa come negozi giuridici appartenenti entrambi alla categoria dei contratti – è stata contestata nella prima metà del secolo scorso, formandosi un orientamento che, separandosi dalla tradizione, ha negato al gioco le caratteristiche della giuridicità, riservando la qualifica di contratto solo alla scommessa.

Non può revocarsi in dubbio che il gioco in sé e per sé, considerato come attività libera o regolata e disinteressata, non ha alcuna rilevanza per il diritto, almeno per il diritto dei contratti e delle obbligazioni; il gioco è preso in considerazione dall’ordinamento quando lo stesso si accompagna ad una convenzione tra due o più parti che dall’esito del gioco faccia dipendere la corresponsione, a favore di uno o più soggetti, di una prestazione a contenuto patrimoniale, la c.d. vincita.

Se il gioco acquista valore per il diritto solo allorché vi sia una scommessa sull’esito dello stesso, venendosi così a costituire un rapporto a contenuto patrimoniale, rispetto al quale il gioco si pone come presupposto logico (peraltro non necessario), l’espressione che ricorre all’art. 1933 c.c., che richiama il *debito di gioco o di scommessa*, apparirebbe fuorviante, in quanto anche il debito di gioco nasce pur sempre da una scommessa, sebbene non sia vero il contrario, in quanto la scommessa può avere ad oggetto non solo l’esito di un gioco, ma anche la bontà di un’affermazione contrastata dall’altra parte.

In questa prospettiva, dunque, il gioco avrebbe una funzione meramente strumentale rispetto alla scommessa con esso associata attraverso il congegno convenzionale della posta, e rappresenterebbe il mezzo che produce *l’alea artificiale*, tratto tipico

della scommessa impegnata sui risultati del gioco, così come si vedrà oltre. Si ritiene, pertanto, che la legge impiegherebbe impropriamente il termine gioco con riguardo ad un rapporto a contenuto patrimoniale risultante dalla messa in palio di una vincita relativamente al risultato di un gioco e, conseguentemente, i cosiddetti «*debiti di gioco*» non sarebbero in realtà debiti da gioco, ma debiti da scommessa. E non sarebbe un caso che gli interpreti che si sono prodigati a riconoscere al gioco valore contrattuale hanno dovuto distinguere all'interno del *genus* la specie gioco interessato. Ma il gioco d'interesse consiste proprio nel mettere in palio, nel puntare dei valori economici sui risultati del gioco. Dunque, com'è stato osservato, là dove possa apparire che il gioco abbia rilevanza giuridico-patrimoniale, questa rilevanza è data proprio dalla scommessa che ad esso si accompagna.

La tesi descritta, sebbene sia connotata da una sua coerente logica, è stata criticata laddove sarebbe smentita dal dato positivo che impiega separatamente il termine gioco e il termine scommessa e che, dunque, rimanda ad una duplicità di fenomeni che non consentirebbero di neutralizzare il primo riconducendolo alla seconda.

Indubbiamente l'argomento letterale ha una sua valenza, ma così come impostato appare un argomento fragile. Ciò che occorre porre in evidenza, piuttosto, non è solo la duplicità dei termini, che sembrerebbe provare troppo, quanto invece, sempre sulla scorta del dato positivo e specificamente del canone letterale, il fatto che sembra essere un altro il limite della tesi richiamata.

Gli interpreti che negano al gioco natura contrattuale muovono dal presupposto, indimostrato, e anzi contraddetto dal dato positivo, per il quale il fine di lucro contraddirebbe la stessa natura del gioco; ma allorché si superi, sulla scorta del dato positivo, questa precomprensione e si rifletta sulla lettera della legge che individua all'interno del *genus* gioco quello che dà luogo a debiti, si comprende come ridurre il gioco alla sola figura della scommessa sia una tesi che non meriti di essere seguita.

Giova ricordare che la interpretazione presuppone la polisemia ed impone all'interprete la fatica di selezionare, tra i vari significati, quello fatto proprio dal legislatore. Il gioco interessato, ossia il gioco al quale si accompagna una posta sui risultati di gioco, non potrebbe essere ridotto alla scommessa e ciò in quanto il gioco interessato non contraddirebbe la natura del fenomeno – ammesso che il fenomeno sia riducibile ad un'unica natura e non sia, invece, come noi riteniamo, e come si è già evidenziato nelle prime pagine del lavoro, un fenomeno plurale – ossia una competizione dal cui esito le parti fanno dipendere l'*an* o il *quantum* di una attribuzione patrimoniale, la c.d. vincita, rappresentando, piuttosto, un connotato dello stesso che lo distingue dal gioco disinteressato irrilevante per il diritto.

D'altra parte, la patrimonialità non è in sé neanche un tratto necessariamente connotativo della scommessa, potendosi ben scommettere per il puro diletto di avere ragione.

Dunque, se si seguisse la teoria criticata, le stesse argomentazioni che gli interpreti impiegano per riconoscere alla scommessa, e negare al gioco, natura contrattuale, potrebbero essere utilmente impiegate anche per negare alla scommessa, allorché sia per

la pura gloria, la medesima natura. E allora è ancor più evidente che quella tesi, sebbene coerente e dotata di una sua logica, non merita di essere condivisa perché muove da una premessa che, come si è anticipato, non solo non è dimostrata, ma, ancor più grave, supera il dato positivo.

Una volta isolata la figura del *gioco interessato* si è inevitabilmente posto il problema di trovare dei criteri che riuscissero a spiegare la differenza tra *gioco interessato* e *scommessa*, una distinzione che si legge di frequente: sconta l'irrelevanza giuridica, stante l'unicità di disciplina. Una ricerca destinata all'insuccesso, come più volte ricordato dagli interpreti, in quanto frustrata dalle stesse premesse, non esistendo un concetto giuridico di gioco e di scommessa. Sia nell'uno come nell'altra il *momento ludico* e *quello economico* risultano vicendevolmente implicati e a nulla rileva, ai fini della disciplina applicabile, la partecipazione o meno delle parti al conseguimento dei risultati di gioco, come testimonia l'art. 1934 c.c., laddove precisa che i giochi ivi contemplati sono sottratti alla *soluti retentio* «anche rispetto alle persone che non vi prendono parte», ossia gli scommettitori.

Muovendo da questo riferimento positivo alcuni interpreti hanno trovato utile spunto per distinguere il *gioco interessato* dalla *scommessa*, ravvisando proprio nella partecipazione al verificarsi dell'esito l'elemento di *discrimen* tra le due figure.

Non può dubitarsi che, tra i vari criteri di distinzione, quest'ultimo trovi un riscontro positivo, e si è soliti affermare che, proprio la circostanza che, ai fini della disciplina applicabile, lo stesso sia evocato per equipararne gli effetti, confermerebbe l'inutilità della distinzione, sulla quale pertanto, in questa sede, non indugeremo oltre. Piuttosto, occorre ragionare su un aspetto poco indagato, ma che merita invece di essere approfondito. Se si muove dalla premessa che ogni gioco ha le sue regole, la circostanza che gli scommettitori siano anche giocatori, sebbene sia irrilevante ai fini della disciplina codicistica di cui agli artt. 1933 ss., è davvero in sé irrilevante sotto ogni altro aspetto?

In altri termini, proprio muovendo dalla prospettiva delle *regole del gioco*, occorre chiedersi se e quale incidenza abbia la loro violazione sul contratto. Il richiamo alla *frode*, contenuto nell'art. 1933 c.c., già offre un argomento per fermarsi a riflettere sul problema. Ma è altrettanto evidente che l'art. 1933 c.c. si limita a richiamare la frode per escludere l'applicazione della *soluti retentio*. Dunque, non è in quel riferimento positivo che può trovarsi la soluzione al quesito proposto.

In particolare, occorre fermare l'attenzione su una circostanza che appare non trascurabile, domandandosi se le cosiddette *regole del gioco* siano o meno *regole del contratto* o, se, piuttosto, le prime non esulino dalle seconde, potendosi ricondurre ad un ordinamento diverso. È necessario, infatti scongiurare la sovrapposizione di piani sui quali si svolgono l'*attività ludica* e quella *giuridica*, allorché quest'ultima faccia riferimento alla prima, distinguendo le *regole della gara* dalle *regole del contratto*.

Un altro rilievo è pertanto necessario anche nell'economia del presente studio: stando al significato del termine *gioco* impiegato dalla legge, esso può intendersi come *rapporto contrattuale*, al pari del termine *scommessa*: e in tale accezione sono impie-

gati i due termini nell'art. 1933 c.c.; per converso, nell'art. 1934 c.c., il termine gioco – qui impiegato isolatamente dal legislatore, ossia senza l'espresso richiamo anche alla scommessa – è da identificare con quello di *gara*, così da costituire il presupposto tecnico della scommessa, considerati nell'altro senso in cui l'art. 1933 c.c. utilizza tali termini .

Dunque, il termine gioco, ancor più di quello di scommessa, non è in sé un termine innocente perché è al contempo capace di evocare l'*atto*, il *rapporto*, ma anche, e ciò specie nei giochi di massa, l'*attività* intesa come *prestazione di servizi di gioco*. È, infatti, opinione ormai condivisa pensare l'organizzazione dei momenti ludici come una vera e propria prestazione di servizi di pubblico interesse.

## 6. Gioco, gara, gioco interessato e scommessa: l'ordine del gioco

Una volta chiarito che il *gioco* e la *scommessa* rilevanti per il diritto hanno un elemento comune, il fine di lucro, e altresì chiarito che il *gioco interessato* non è assimilabile alla *scommessa* – non essendovi perfetta coincidenza tra le due figure, in quanto il gioco si caratterizza, secondo il criterio indicato dal legislatore, per la partecipazione dei giocatori al risultato, diversamente dalla scommessa – occorre fermare l'attenzione sulla *polisemia* del termine gioco che, come si è accennato, può evocare anche il *gioco* inteso come *gara*.

Ai fini della nostra indagine è quanto mai utile ricordare il pensiero di alcuni studiosi che hanno affrontato il tema sotto una prospettiva sociologica che si rivela preziosa ai nostri fini. Muovendo da Caillois – che riprende il testo di Huizinga, ma ampliando e criticando alcuni concetti di quella impostazione – nello studiare il fenomeno in esame, il sociologo comprende come attraverso il gioco sia possibile analizzare *l'evoluzione socioculturale di un determinato gruppo sociale*, poiché in esso sono raccolti tutti gli elementi sostanziali di una data cultura e del suo progredire<sup>54</sup>. In particolare, concepire il gioco come elemento aggregante della società ha permesso a Caillois di sostenere e proporre un'evoluzione storica dell'umanità che si affranca da quelle *forme di ludicità considerate libere e caotiche* (il *play*, o riprendendo le parole dell'autore, la *paidia*), in favore dell'adozione di *forme ludiche strutturate*, ossia regolate attraverso un codice e delle norme di comportamento (il *game*, o *ludus*, per essere fedeli ai termini impiegati da Caillois). Secondo Caillois il gioco deve essere un'attività regolamentata poiché le regole impongono un sistema ordinato, un codice

---

<sup>54</sup> Per comprendere l'evoluzione del pensiero di Huizinga si segnalano le dense pagine di U. ECO, nell'*Introduzione*, cit., p. XV, dove l'Autore ripercorre il passaggio dall'*Autunno*, all'*Erasmus*, a *Homo ludens*, trattandosi di un passaggio metodologicamente molto importante. In *Homo ludens* il principio del gioco è applicato anche a manifestazioni tipiche delle altre forme di cultura, «nella misura in cui vengono visti come gioco il diritto, la guerra, la filosofia, e ci si interroga sulla struttura ludica della scienza». In *Homo ludens*, insomma, il concetto di gioco si fa coestensivo a quello di cultura in tutte le sue forme possibili.

di comportamento vincolante a cui i giocatori devono adeguarsi affinché si possa raggiungere l’obiettivo e concludere il gioco; «le regole sono inscindibili dal gioco non appena quest’ultimo acquisisce una esistenza istituzionale»<sup>55</sup>.

Bateson, dal canto suo, riprende questa differenziazione terminologica e ravvisa un collegamento diacronico tra i due significati: il *play*, la *paidia*, una volta che è organizzato e regolato, diventa *game* o *ludus*<sup>56</sup>. E non aver valorizzato che ci sono almeno due significati coperti da uno stesso significante inficia molte delle pagine di Huizinga dedicate ai giochi, ma altresì dei giuristi che si sono misurati con il tema in esame<sup>57</sup>. È, dunque, necessario sciogliere la *polisemia* insita nella parola italiana gioco, prima di procedere oltre nel nostro studio.

Concentrando l’attenzione ai giochi pubblici, è noto che tutti i giochi e le scommesse autorizzati dallo Stato vedono formalizzata la loro disciplina in puntuali regole di condotta cristallizzate all’interno di appositi regolamenti ai quali gli stessi giocatori

<sup>55</sup> R. CAILLOIS, *I giochi e gli uomini*, Milano, 2000, p. 46 e pp. 29-36, e si veda per una efficace sintesi F. D’AMBROSIO, Huizinga, Caillois e Bateson: *quando il gioco diventa oggetto di studio*, in [www.sociologicamente.it](http://www.sociologicamente.it): ma anche L. PIGNALOSA, *Il gioco dell’Armonia, Filosofia del Gioco/Roger Caillois, I giochi e gli uomini*, in [www.illavorodelloscrittore.wordpress.com](http://www.illavorodelloscrittore.wordpress.com).

<sup>56</sup> La duttilità che si riscontra negli studi sul gioco può essere riscontrata già semanticamente in quanto i concetti stessi di “gioco” e “giocare” sono espressi da parole fortemente imparentate ai concetti di recitare e di suonare: *game, play, jouer, spielen*. Dunque, è possibile accogliere, nel ventaglio di definizioni utili alla trattazione, quanto scritto nel vocabolario Treccani che descrive il gioco come «una qualsiasi attività liberamente scelta a cui si dedicano singolarmente o in gruppo, bambini e adulti (...) sviluppando ed esercitando allo stesso tempo capacità fisiche, manuali e intellettive. (...). È una pratica consistente in una competizione fra due o più persone, regolata da norme convenzionali, il cui esito dipende in maggiore o minor misura dall’abilità dei singoli contendenti e dalla fortuna».

Riprendendo le parole e le osservazioni della dottrina filosofica più moderna che ha analizzato il fenomeno che stiamo indagando sotto un profilo sociologico e psicologico (L. PIGNALOSA, *Il gioco dell’Armonia*, voce *Filosofia del gioco, Meditazioni filosofiche e contrassegnata con filosofia del gioco*, Homo Ludens, *istinto ludico*, Johan Huizinga, *puerilismo*, in [www.illavorodelloscrittore.wordpress.com](http://www.illavorodelloscrittore.wordpress.com)), si afferma che, come per Schiller, anche per Huizinga parlare del gioco non è un chiudersi alle problematiche “serie” della vita, al contrario legge, guerra, conoscenza, arte, mitologia, filosofia, politica, moralità – tutti gli aspetti più importanti della cultura umana – hanno una relazione fondante con il gioco. La critica alla società occidentale moderna dimostra che, negando spazio e dignità al gioco, questi stessi campi “seri” della cultura inevitabilmente degenerano insieme al senso ludico qualora questo sia rimpiazzato dal suo simulacro, il *puerilismo*. Lo «dimostra da un lato che c’è una crisi moderna, che è oggettiva (non è mera debolezza soggettiva), è profonda, grave, è sotto forma di una lenta ma inevitabile esplosione di *puerilismo*; dall’altro dimostra il bisogno di riconsiderare completamente il valore e la funzione del gioco nell’ambito della vita di ogni società: svalutarlo porta appunto con sé la crisi, perché giocare implica essere liberi e imparare l’autocontrollo, implica non fare trionfare sempre l’utile e separarsi dal corso meccanico e produttivo della vita (corsivo nostro)».

<sup>57</sup> Si ricordi, al riguardo, la pagina di Carnelutti nella quale, riprendendo l’articolo che Calamandrei ebbe la bontà di dedicargli (*Il processo come giuoco*, in *Riv. dir. proc.*, 1949, I, p. 23), gli rimprovera di essersi «servito di un concetto del gioco affatto vago e indeterminato», F. CARNELUTTI, *Giuoco e processo*, cit., p. 102; ma, ancora, F. CARNELUTTI, *Figura giuridica dell’arbitro sportivo*, in *Riv. dir. proc.*, 1952, p. 21, il quale, muovendo dall’interesse per un saggio di C. FURNO (*Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1952, p. 619), rimprovera al Furno, tra le altre, di aver confuso il *gioco* con lo *scherzo*.

e scommettitori devono conformare l'esecuzione del contratto. La dottrina e la giurisprudenza che si sono occupate più direttamente di questi profili hanno affermato che si tratterebbe di regole contrattuali la cui mancata osservanza, allorché sia idonea ad incidere sul rischio – in quanto lo annulla o lo diminuisce a favore di una parte e a danno dell'altra, pregiudicando le condizioni per il fisiologico dispiegarsi del congegno aleatorio – determina la nullità del contratto per mancanza di causa.

Questa ricorrente affermazione ci impone di fermarci a ragionare sul problema, ma anzitutto a distinguere le diverse violazioni dei regolamenti di gioco e le diverse possibili conseguenze.

Si tratta di un tema complesso perché coinvolge, o può coinvolgere, due c.d. ordinamenti<sup>58</sup>: quello statale e quello sportivo ogni qualvolta il gioco e la scommessa ab-

---

<sup>58</sup> Com'è noto, la teoria tradizionale della pluralità degli ordinamenti giuridici deve la sua elaborazione a SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 2<sup>a</sup> ed., 1962, secondo il quale, in estrema sintesi, può configurarsi la sussistenza di un ordinamento giuridico ogniqualvolta si sia al cospetto di un insieme di soggetti organizzati in strutture predefinite e rette da regole certe. Gli elementi costitutivi degli ordinamenti giuridici sono dunque: una plurisoggettività, una normazione, un'organizzazione.

È altrettanto noto che l'applicazione della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici al fenomeno sportivo è opera di W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati* (1929), in ID., *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Milano, 1942, p. 29, al quale si riconosce il merito di aver affermato per primo la giuridicità dell'ordinamento sportivo, espressione del «diritto dei privati»; ID., *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, c. 1381. L'Autore, fermandosi a ragionare sul diritto sportivo, afferma che «principi e norme» dell'ordinamento sportivo sono «assolutamente irrilevanti» per la «legislazione statale» e «si sviluppano e vengono applicati per una loro intima forza incontrollata e incontrollabile dallo Stato»; M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in questa *Rivista*, 1949, 1-2, p. 11, riprendendo il pensiero di Romano, afferma che l'Autore pose l'equazione: ordinamento giuridico = istituzione; istituzione = corpo sociale avente la propria esistenza in un insieme organizzato di norme, di meccanismi e ingranaggi, di collegamenti di autorità e di forza, che producono, modificano, applicano, garantiscono le norme. Tuttavia, afferma Giannini (spec. p. 11), la nozione di ordinamento giuridico è «rimasta sempre nell'indistinto», ma questa indeterminatezza non ha impedito che della teoria della pluralità si facessero brillantissime applicazioni. Il pionieristico riconoscimento del fenomeno sportivo come ordinamento settoriale, che risale allo scritto del '49, è stato poi ripreso dallo stesso Autore a distanza di quasi cinquant'anni, ID., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, p. 671 ss.

Propongono l'applicazione delle teorie pluralistico-ordinamentali, seppure con diverse argomentazioni: A.E. CAMMARATA, *Il concetto del diritto e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, in ID., *Formalismo e sapere giuridico. Studi*, Milano, 1963, p. 185 ss.; C. CAPOGRASSI, *Alcune osservazioni sopra le molteplicità degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1935, p. 9; F. MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 32 ss., e, più di recente, C. CASTRONOVO, *Pluralità degli ordinamenti, autonomia sportiva e responsabilità civile*, in *Eur. dir. priv.*, 2008, p. 545, il quale efficacemente osserva come «per certi ambiti sociali non è la norma giuridica statale a svolgere la funzione regolatrice, e lo Stato non impone la propria impronta e la propria supremazia ma sono queste formazioni sociali o come Romano preferisce chiamarle, istituzioni che si danno regole da sé, esercitando un'autonomia che l'ordinamento statale rispetta. Questo è il caso dell'ordinamento sportivo», nei confronti del quale lo Stato ha lasciato che per determinati, significativi profili della vita sportiva siano le stesse formazioni sociali così qualificate a provvedere da sé, evidentemente avvertendo come invasiva la norma giuridica statale; G. FACCI, *Il contratto immeritevole di tutela*, in *Contr. e impr.*, 2013, 3, p. 645 ss.

biano ad oggetto il risultato di competizioni sportive, che costituiscono le ipotesi più frequenti e anche le più stimolanti ai nostri fini.

Come si è visto, la complessità è acuita dall’ambiguità del termine gioco, la cui ricchezza semantica, nella lingua italiana, è suscettibile di evocare diverse specie; ambiguità determinata anche e soprattutto dall’uso disinvolto di uno stesso significante per indicare significati e concetti diversi, sia da parte degli interpreti, sia da parte dello stesso regolatore. La necessità di selezionare all’interno della pluralità di significati quello pertinente, se si tratti quindi, per quanto qui ci occupa, di *regole del gioco*, inteso come *gara*, o di *regole del gioco*, inteso come *gioco interessato*, e quindi *contratto di gioco*, si rivela una precisazione concettuale imprescindibile. Il ripudio dell’uso disinvolto di termini che rimandano a concetti ben diversi non è un puro esercizio di stile, un *gioco linguistico*<sup>59</sup>, ma il tentativo di riportare chiarezza e tecnicismo; e, in que-

---

Le teorie tradizionali della pluralità degli ordinamenti giuridici sono state oggetto di critiche attraverso una diversa lettura del fenomeno sportivo nell’ordinamento giuridico unitariamente inteso e composto da una pluralità di fonti.

Si veda, tra i primi ad orientarsi in senso critico verso la ricostruzione del fenomeno sportivo secondo la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell’ordinamento giuridico*, Napoli, 1999, p. 83 ss.; ID., *La teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici: analisi critica dei profili storici e delle applicazioni al fenomeno sportivo*, in questa *Rivista*, 1998, p. 38 ss.; P. PERLINGIERI, *Riflessioni conclusive*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Atti del terzo Convegno Nazionale della Società Italiana degli Studiosi del Diritto civile, 27-28-29 marzo 2008, Napoli, 2009, p. 718, il quale avvertiva come non si possa discorrere di ordinamento sportivo, in quanto «questo non dispone di un’autonoma legittimazione, ma si avvale di quella offerta dallo stesso ordinamento giuridico, il quale lo riconosce e garantisce, riconoscendogli, in base alla specificità del fenomeno, autonomia ma non indipendenza»; a p. 715 Perlingieri avverte, inoltre, come: «altro è discorrere di pluralità di ordinamenti con riguardo all’ordinamento canonico, oppure all’ordinamento ecclesiastico, espressioni di due distinte sovranità statali (...); altro è discorrere di pluralità di ordinamenti in presenza di autolimitazione della sovranità dello Stato, ex artt. 11 e 117 Cost., da parte ad esempio 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 o collettiva, quali fonti di autoregolamentazione»; ancora si vedano: A. LEPORE, *Responsabilità civile e tutela della «persona – atleta»*, Napoli, 2009, p. 46 ss.; ID., *L’illecito nell’attività sportiva: una nuova prospettiva*, in *Rass. dir. econ. dello sport*, 2006, p. 99 ss.; ID., *Il contratto di cessione di calciatori professionisti: unità dell’ordinamento giuridico e giudizio di validità*, in *Rass. dir. econ. dello sport*, 2011, p. 175 ss.; P. FEMIA, *Due in uno. La prestazione sportiva tra pluralità e unitarietà delle qualificazioni*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, cit., spec. p. 282.

<sup>59</sup> Come ci ricorda J. HUIZINGA, *op. cit.*, p. 140 ss., che dedica uno specifico capitolo (VII) a gioco e poesia, tra le varie forme di gioco c’è il giocare con le parole e, per comprendere la bontà di questa affermazione, basti già riflettere sul fatto che la poesia «è *gioco con parola e lingua*» e questa questione costituisce, e non potrebbe essere diversamente, il tema centrale in uno studio sui rapporti tra gioco e cultura, com’è quello di Huizinga. «Mentre infatti religione, scienza, diritto, guerra, e politica, in forme più finemente organizzate di vita sociale, sembrano perdere via via i loro contatti col gioco che furono così vivi e pieni di stadi primitivi di cultura, il poetare, invece, nato nella sfera ludica, non se ne allontanerà mai definitivamente. *Poiesis* è una funzione ludica».

Ma si vedano le affascinanti pagine di A. PAGLIARO, *Ironia e verità*, 1970, e, in particolare, il *prologo* dedicato all’analisi storica e linguistica dell’ironia, in cui si distingue *ironia* e *umorismo*: il secondo farebbe



sta prospettiva, l'ambito sportivo si rivela un terreno elettivo quanto mai efficace in quanto in questo settore è particolarmente chiara la differenza tra *gioco* inteso come *gara* nonché tra *gioco interessato* e *scommessa*. Invero, se quest'ultima distinzione si afferma essere irrilevante ai fini dell'applicazione degli artt. 1933 – 1935 c.c., la stessa assume rilevanza, invece, proprio con riguardo al c.d. ordinamento sportivo.

Al riguardo, basti già osservare come i regolamenti di giustizia sportiva facciano espresso divieto ai giocatori di «*effettuare o accettare scommesse, direttamente o per interposta persona, anche presso soggetti autorizzati a riceverle, o di agevolare scommesse di altri con atti univocamente funzionali alla effettuazione delle stesse*»<sup>60</sup>.

Nel c.d. ordinamento sportivo, pertanto, non potrebbe astrattamente configurarsi la figura del *giocatore interessato*, ossia, giova ripeterlo, chi facendo parte di quella istituzione sportiva, nonostante l'espresso divieto previsto dai regolamenti federali, punti una somma di danaro sul risultato della propria prestazione, gara sportiva, magari persino scommettendo sulla propria sconfitta, la c.d. *scommessa contra se* – per riprendere un esempio che Bernardino Stracca proponeva, forse provocatoriamente, già nel 1774 e ripreso poi dagli Autori più attenti<sup>61</sup> – nella quale il giocatore gareggiante scommette contro un terzo che perderà al gioco al quale egli stesso partecipa.

Prima di esaminare l'ipotesi patologica del giocatore-gareggiante che scommette sulla gara, così violando le regole federali, per non affrettare le nostre conclusioni oc-

solo *ridere* o *sorridere*, la prima farebbe anche *pensare*. «Quando il legame tra l'espressione verbale e il moto di coscienza, o processo di pensiero, che si vuole esprimere, è così labile che l'ascoltatore o il lettore non intende se chi parla o scrive dice sul serio oppure per ischerzo, il *giuoco* assume il carattere dell'*enigma*: sul tessuto delle allusioni e delle sfumature, si crea una saggezza discreta che esige mente desta e ascolto acuto. La stessa *leggerezza* del *giuoco disinteressato* si sviluppa per immagini e risonanze verbali, capaci di significati nuovi e polivalenti, proprio come esige l'espressione poetica» (corsivo nostro).

L'ironia, ci insegna N. IRTI, *Elogio dell'ironia, che è educativa e fa pensare*, in *Lo spettatore*, cit., p. 176, «non ha carattere popolare e “democratico”. L'uomo-massa (per chiamarlo con Ortega y Gasset) ama l'apertura primitiva dell'esplicito, non coglie sottintesi e sfumature, scambia l'impudico ostentare con sincerità di vita. Troppo gli chiederebbe l'ironia; quel troppo che egli non è in grado né di sentire né di offrire».

<sup>60</sup> Lo rileva opportunamente G. AGRIFOGLIO, *Mercato globale*, cit., p. 10. Lo stesso divieto si applica a tutti i soggetti dell'ordinamento federale. Si veda, ad esempio, con riferimento al calcio, l'art. 24 (*Divieto di scommesse e obbligo di denuncia*) del Codice di giustizia sportiva Federazione italiana giuoco calcio.

<sup>61</sup> F. PIREDDA, *Un caso di “gioco” o di “scommessa”*, in *Riv. dir. comm.*, 1939, II, p. 203; M. PARADISO, *Gioco, scommesse, rendite*, cit., p. 76; e ancora D. MAFFEIS, *Homo oeconomicus, homo ludens*, cit., p. 853, il quale, con il consueto acume, rileva quanto sia antiquata e ingenua la valutazione di meritevolezza motivata dal fatto che il giocatore otterrebbe con la posta il lenimento del dispiacere di aver perduto al gioco (il riferimento è a Pret. Soresina, 17 marzo 1938, in *Riv. dir. comm.*, 1939, la cui motivazione richiama il lenimento del dispiacere d'aver perduto al gioco). Lenimento che cederebbe «di fronte all'algida constatazione che la scommessa è illecita perché, se scommette sulla propria sconfitta, il giocatore è incentivato a perdere la partita». Può darsi, osserva Maffeis, «che quel giocatore si impegni al massimo per vincere al gioco e perdere un sacco di soldi nella scommessa ma ciò non è probabile e il legislatore deve elargire un giudizio di meritevolezza della fattispecie pensando a che cosa sarebbe indotta a fare, non una persona un poco schizofrenica e con una sicura vocazione ascetica, bensì una persona *normale*».

corre preliminarmente soffermarsi su alcuni aspetti che si rivelano strumentali ai fini di quella indagine.

## 7. Frode sportiva e scommessa

Com'è noto, fra gli avvenimenti che possono formare oggetto di scommessa, specie al giorno d'oggi, particolare rilievo assume l'esito di una gara sportiva. La scommessa su un gioco non si differenzia dalla scommessa fatta su qualsiasi altro avvenimento. Il problema degno di rilievo concerne i riflessi che può avere il gioco fraudolento sulla scommessa.

Come si è accennato, caratteristica delle scommesse sportive è quella di essere contestualmente legate a due c.d. ordinamenti giuridici, quello sportivo e quello statale.

L'ordinamento sportivo regola l'evento che ha formato oggetto della scommessa, detta le regole della gara e, per quanto direttamente ci occupa, vieta ai soggetti ad esso appartenenti di scommettere su avvenimenti ai quali partecipano o sui quali possono comunque influire; mentre l'ordinamento statale si occupa della regolamentazione delle scommesse.

Tra i molteplici problemi che investono la materia in esame, gli interpreti si sono occupati dei riflessi che il gioco (gara) fraudolento potrebbe avere sulla scommessa.

Al riguardo, occorre anzitutto fermare, sia pur in estrema sintesi, e in linea di prima approssimazione, una definizione di *frode sportiva* e, mutuando i risultati di una attenta e suggestiva ricerca sul tema, può convenirsi sulla circostanza che la stessa si manifesterebbe in due modi: «traendo in inganno l'avversario e il direttore di gara, l'autore dell'atto fraudolento compie artifici orientati ad annientare o, almeno, ridurre il rischio della propria sconfitta; d'accordo con il proprio avversario (o con un terzo soggetto), il partecipante compie gesti atletici diretti a perdere e far vincere il proprio rivale (c.d. *match-fixing*)»<sup>62</sup>. Sebbene si tratti di ipotesi distinte, entrambe sono accomunate da una circostanza significativa ai nostri fini: la frode ambisce ad incidere sull'alea del gioco, aspira, cioè, a dominare l'imprevedibile, controllando lo svolgimento della gara e del suo esito.

Tralasciando altre, e altrettanto significative questioni che ci porterebbero, tuttavia, a divagare, concentriamo l'analisi all'ipotesi che più direttamente ci interessa: lo scommettitore che, al pari dell'organizzatore, è in buona fede e, pertanto, ignora la circostanza che il risultato della gara sia inquinato dalla frode.

La dottrina più sensibile ai temi indagati ha opportunamente posto in luce come: se, nell'ottica microeconomica dell'obbligazione naturale tra gentiluomini, gli episodi di frode potevano dar luogo al massimo all'espulsione del baro dalla comunità, attual-

---

<sup>62</sup> In questi termini, A. AZARA, *Profili della responsabilità civile nella frode sportiva*, Napoli, 2023, in corso di pubblicazione, che ho avuto modo di leggere grazie alla cortesia dell'Autore. Sulla frode nelle competizioni sportive, si veda anche P. MIRTO, *op. cit.*, p. 11 ss.

mente tali episodi potrebbero addirittura comportare ingenti crisi, laddove si verificano all'interno del mercato delle scommesse pubbliche di massa, rappresentando dunque dei veri e propri pericoli per l'economia di mercato e per la certezza delle transazioni<sup>63</sup>. Stante l'inarrestabile ascesa delle scommesse pubbliche, e di quelle *on line* in particolare, la frode, diversamente che in passato, può oggi influire non solo sul singolo contratto, ma su una serie incalcolabile di scommesse, e altresì su altri contratti o su altri mercati con essi collegati<sup>64</sup>.

Alla *rilevanza giuridica e sociale* che caratterizza la scommessa fra privati, si accompagna oggi anche una notevole *rilevanza economica*, allorché si esamini il fenomeno nella prospettiva delle scommesse pubbliche. Invero, gli effetti dirompenti che potrebbe avere il risultato "falsato" sulle anzidette scommesse hanno suggerito agli enti organizzatori di scommesse sportive di inserire nei regolamenti da loro unilateralmente predisposti la regola «*del risultato acquisito sul campo di gara e sancito dall'arbitro*»<sup>65</sup>.

Sulla natura di questi regolamenti e sulla possibilità di applicare la disciplina in tema di clausole vessatorie si può osservare che la regola in esame non si lascerebbe qualificare come clausola vessatoria, non determinando la stessa *un significativo squilibrio tra diritti e obblighi*: entrambi i contraenti hanno scommesso in buona fede sul risultato della gara, ed entrambi, dunque, sopportano l'alterazione dell'esito finale<sup>66</sup>. In questa sede occorre piuttosto rilevare come si tratti di una disposizione che, per quanto duramente criticata da alcuni interpreti<sup>67</sup>, è essenzialmente volta ad assicurare

<sup>63</sup> G. AGRIFOGLIO, *Mercato globale*, cit., p. 9.

<sup>64</sup> Si pensi alle possibili conseguenze della frode sportiva non soltanto sui risultati delle competizioni, ma anche su quelli delle scommesse ad esse collegate, e persino sui contratti di sponsorizzazione o di lavoro che ruotano attorno all'evento ludico, in argomento si veda G. AGRIFOGLIO, *Mercato globale, tutela del consumatore*, cit., p. 10.

<sup>65</sup> Vedi, da ultimo, il lavoro monografico di A. AZARA, *op. cit., passim*.

<sup>66</sup> È così orientato anche A. AZARA, *op. loc. cit.*

<sup>67</sup> G. AGRIFOGLIO, *Mercato globale*, cit., p. 11, muove nel suo ragionamento dall'osservare come il comportamento fraudolento possa materialmente incidere o non incidere sull'esito di una gara. E per questo ultimo caso propone l'esempio della condotta dopante che non raggiunga i suoi effetti, del portiere che "si vende" la partita, ma che non riesce nel suo intento poiché i suoi compagni segnano più reti di quante egli ne riesce a subire (anche se questa condotta potrebbe incidere sulla diversa scommessa del numero delle reti segnate); in questa ipotesi, si afferma, può accadere che la scorrettezza, che non riesce ad inficiare il risultato di gioco, influisca comunque sulla validità delle scommesse. Emblematica sarebbe la prassi, tipica del ciclismo, dei c.d. gregari, ritenuta comunemente ammissibile all'interno della gara, di cedere la vittoria al caposquadra, ritirandosi o rallentando la corsa in prossimità dell'arrivo. È stato significativamente osservato che «tale comportamento non lede (direttamente) gli altri concorrenti, ma lede comunque coloro che avevano scommesso sul gregario poi ritiratosi».

Proprio sulla prassi dei gregari, M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, cit., p. 104, ricorda che «episodi recenti hanno indotto i *bookmakers* a pagare spontaneamente come vincenti anche le scommesse su tale gregario, ma risultando essi estranei alla combine non può parlarsi di una loro responsabilità. Essi, perciò, sono obbligati (solo) a pagare le scommesse sul valore ufficiale della gara, ma altresì a restituire la posta agli scommettitori danneggiati: rispetto ad essi, infatti, l'esito della gara risulta alterato

esigenze di *certezza e rapidità* che si rivelano imprescindibili per il funzionamento del mercato delle scommesse sportive autorizzate e per la loro stessa diffusione. Ma a tale soluzione concorrono altresì ragioni connesse alle peculiarità proprie dell’arbitraggio sportivo, gli ampi poteri di apprezzamento discrezionale della condotta dei giocatori e l’incidenza che le singole decisioni, prese nel corso della gara, hanno su tutto lo svolgimento successivo<sup>68</sup>.

La medesima regola è sancita altresì dalla pubblica amministrazione. Il d. m., 19 giugno 2003, n. 179, nel dettare «*le regole generali relative ai concorsi pronostici su base sportiva*» (art. 1), ha previsto che il risultato conseguito sul campo di gara non è suscettibile di contestazione o di diverso apprezzamento: «(a) fini della determinazione della colonna unitaria vincente del concorso è assunto, quale esito definitivo e incontestabile degli eventi, quello conseguito sul campo ufficializzato da AAMS in conformità delle prime comunicazioni del CONI»<sup>69</sup>. Il medesimo d.m., 19 giugno 2003, all’art. 23, comma 2, ha precisato che «(s)uccessivi mutamenti dei risultati, decisi per qualsiasi motivo dalle autorità sportive competenti, annullamenti, penalizzazioni od altri provvedimenti, non risultano influenti agli effetti del concorso»<sup>70</sup>.

---

dalla “frode” messa in atto dai contendenti. Se può apparire singolare un contratto valido per alcuni e nullo per altri in dipendenza del medesimo elemento, basterà rammentare che l’ipotesi può rientrare nel sistema alla luce dell’art. 1420 c.c. trattandosi di contratti plurilaterali.

A maggior ragione, laddove la frode abbia influito sulla regolarità del gioco, (si pensi a qualsiasi tipo di combine che abbia falsato il risultato di una competizione), le scommesse sottostanti dovrebbero subire le conseguenze dell’invalidità dell’evento sul quale si è scommesso.

<sup>68</sup> M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, cit., p. 93; G. AGRIFOGLIO, *Mercato globale*, cit., p. 11; e da ultimo A AZARA, *op. ult. cit., passim*.

Cfr., al riguardo, l’art. 6 d.m., 1° marzo 2006, n. 111 (*Norme concernenti la disciplina delle scommesse a quota fissa su eventi sportivi diversi dalle corse dei cavalli e su eventi non sportivi da adottare ai sensi dell’articolo 1, comma 286, della legge 30 dicembre 2004, n. 311*): l’esito degli avvenimenti sportivi è quello che si realizza sul campo di gara; le sue eventuali modificazioni non incidono sull’esito già certificato ai fini delle scommesse.

<sup>69</sup> Art. 23, comma 1, d.m. 19 giugno 2003, n. 179 (Testo aggiornato, così come previsto dall’art. 9 del d.p.r., 14 marzo 1986, n. 217, del decreto del ministro dell’economia e delle finanze del 19 giugno 2003, n. 179, recante norme concernenti i concorsi pronostici su base sportiva). La medesima disposizione si trova ora nell’art. 16, comma 1, del Regolamento recante la disciplina dei concorsi pronostici su base sportiva adottato dall’ADM e pubblicato il 16 settembre 2021: «Ai fini della determinazione della colonna unitaria vincente del concorso è assunto, quale esito definitivo e incontestabile degli eventi, quello conseguito sul campo, ufficializzato da ADM sulla scorta dell’acquisizione di plurime informazioni concordanti tramite media e internet». Il nuovo Regolamento è stato emanato sulla base dell’art. 1, comma 634, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, il quale stabilisce che: «(a) fine di incentivare forme di gioco che non comportano rischi connessi al disturbo da gioco d’azzardo, con provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli si procede alla riforma dei concorsi pronostici sportivi, di cui al decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496, ratificato dalla legge 22 aprile 1953, n. 342».

<sup>70</sup> Si veda ora l’art. 16, comma 1, del Regolamento recante la disciplina dei concorsi pronostici su base sportiva, adottato dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e pubblicato il 16 settembre 2021: «Successivi mutamenti dei risultati, decisi per qualsiasi motivo dalle autorità sportive competenti, annullamenti, penalizzazioni od altri provvedimenti, non risultano influenti agli effetti del concorso».

Dalle regole richiamate sembrerebbe dedursi anzitutto l'assoluta autonomia che il fatto *scommessa* ha rispetto al fatto *gara* o competizione sportiva: *gara sportiva* e *scommessa* si lascerebbero descrivere come due fenomeni distinti e separati, ognuno dei quali si svolgerebbe in un proprio ambito; la scommessa sarebbe legata alla gara soltanto dal verificarsi di un dato esito, futuro e incerto al momento della scommessa, che è assunto come tale dagli scommettitori, dopo lo svolgimento della gara. La gara sportiva sarebbe pertanto un mero antecedente fenomenico cui si lega il fatto scommessa, e l'esito della gara sarebbe un fatto estraneo all'attività degli scommettitori, in quanto il risultato di una gara sportiva non dipende da un fatto di volontà o di abilità di questi ultimi. L'esito di una gara è quello accertato e reso noto pubblicamente dagli organi sportivi competenti.

La gara sportiva si deve svolgere secondo le regole dello *sport* e, pertanto, tutto ciò che incide sullo svolgimento di una gara è devoluto al giudizio degli organi sportivi ai quali soltanto spetta il compito di definire l'esito della gara stessa; e questa decisione fa *stato* rispetto agli scommettitori, i quali debbono accettarla così com'è, perché gli stessi non avrebbero alcuna veste per influire sulla diversa valutazione dell'esito di una gara<sup>71</sup>.

Da questa impostazione ne discende, come inevitabile corollario, che la valutazione di una gara sportiva potrebbe subire un esito diverso a seconda che debba tendere a regolare la scommessa, ovvero a determinare l'osservanza delle norme sportive. Nel primo caso, è l'esito conseguito pubblicamente e reso noto che deve valere agli scopi della scommessa; nel secondo, è l'osservanza delle norme sportive che può determinare un diverso giudizio: onde si può verificare che l'esito di una partita di calcio possa non essere ritenuto valido ai fini sportivi (e, in caso di violazione delle regole sportive, gli organi sportivi si varranno di mezzi disciplinari di cui dispongono per reagire contro l'inosservanza delle regole), ma ciò non toglie che quando la gara si conclude con un determinato esito, è questo esito il solo che possa valere ai fini della scommessa. D'altronde, se così non fosse, le scommesse si ridurrebbero a logomachia fra perdenti e vincenti: ciascun perdente troverebbe sempre un motivo per negare valore ad un dato esito<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Tra i primi, in questo senso: C. FURNO, *op. cit.*, p. 657, il quale, negli anni '50 dello scorso secolo, rileva come «Autorità statale e autorità sportiva sono ciascuna nell'ordine suo proprio, affatto autonome e indipendenti. Ne consegue che l'ordine giuridico positivo e l'ordine tecnico sportivo non soltanto non sono entità omogenee e non stanno quindi sul medesimo piano, ma non hanno neppure dei momenti di omogeneità, delle zone di contatto ed eventualmente di interferenza e di collisione: sono piuttosto completamente distinti ed eterogenei. Il che, naturalmente, non significa che l'ordine giuridico sia indifferente alla esistenza dei fatti sportivi, più o meno di quanto non lo sia a quella di qualsiasi altro fatto non giuridico: significa solo che è indifferente al modo in cui si producono, alla loro formazione e alle regole secondo le quali questa si compie. In altre parole, l'ordine giuridico non ha nulla da dire in merito alla specifica sportività di un fatto: ma deve unicamente appagarsi di rilevarlo e di assumerlo come un dato (se e quando la sua rilevanza influisca sulla produzione di conseguenze giuridico-patrimoniali), così com'è, ossia così come si è formato e verificato nell'ordine suo proprio. E questo può, d'altronde, ripetersi per tutti i fenomeni naturali o sociali, ai quali il diritto sia, per sua intrinseca essenza, estraneo».

<sup>72</sup> P. MIRTO, *op. loc. cit.*

Pertanto, se la gara non è sospesa, o annullata, agli effetti della scommessa non può valere altro risultato che quello riconosciuto e ammesso pubblicamente dagli organi sportivi preposti alla direzione della gara. Altra regola non potrebbe sussistere senza snaturare il contenuto e il significato della scommessa come fatto autonomo collegato all’esito di una competizione sportiva.

La regola del risultato acquisito sul campo di gara fissata dai *bookmakers* nelle condizioni generali di contratto è accettata di buon grado dagli scommettitori, così come dagli interpreti, allorché si ragiona tenendo a mente l’ipotesi di errore nel risultato, che è connaturata ad ogni evento sportivo, e probabilmente rappresenta anche una tacita regola del gioco; o nel caso di eventi sportivi nei quali sia comunque rimasta una parte di alea e di abilità; viceversa, la frode, sebbene dia luogo a pesanti sanzioni a carico dei soggetti dell’ordinamento sportivo, parrebbe deludere le aspettative degli scommettitori, ma più in generale degli spettatori-consumatori dell’evento sportivo<sup>73</sup>.

Seguendo detta impostazione, la frode sportiva ignota alle parti (ossia allo scommettitore e all’ente organizzatore) non pregiudicherebbe la validità del contratto e ciò in quanto, si afferma: il risultato sul quale le parti hanno scommesso rimane futuro e incerto e non perderebbe, pertanto, la sua natura aleatoria<sup>74</sup>. Accettando la regola del risultato acquisito sul campo di gara, lo scommettitore accetterebbe anche il rischio che l’esito della gara sulla quale ha scommesso possa essere falsato dalla frode. Il rischio della frode sportiva penetrerebbe nella causa aleatoria e la frode non sarebbe un evento inatteso, ma un fatto previsto e accettato dai pascenti. Il comportamento sleale quindi si lascerebbe descrivere come un elemento interno alle probabilità di vincita e di perdita e le modalità con le quali si sarebbe svolta la gara sarebbero estranee alla condizione presupposta per la scommessa e, conseguentemente, gli scommettitori non potrebbero nutrire nessun affidamento verso gli atleti infedeli<sup>75</sup>.

Se nella scommessa il rapporto patrimoniale si determina al verificarsi di un dato evento, basterebbe che l’evento si verifichi perché sorgano diritti e doveri; e, di conseguenza, nella scommessa collegata ad una gara sportiva, basterebbe che si sia avuto un risultato nella gara perché sorgano diritti e doveri fra gli scommettitori.

Ci si interroga, in particolare, sul valore che possa avere, dal punto di vista della scommessa, e quindi nei confronti degli scommettitori, il comportamento di un partecipante alla gara sportiva che delude le aspettative degli scommettitori, in quanto, considerandolo favorito, avevano puntato sulla sua vittoria. Si può affermare che non ha alcun valore? Magari proprio in forza dell’argomento dell’autonomia secondo il quale

---

<sup>73</sup> Su questi aspetti si rinvia a T. MAUCERI, *Frode sportiva e danni civili*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, 11, p. 1552 ss.; G. AGRIFOGLIO, *Mercato globale*, cit., p. 16 ss., e da ultimo, A. AZARA, *op. cit.*, *passim*.

<sup>74</sup> Si veda, sul punto, M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, cit., pp. 147-148, il quale osserva, tuttavia, che i *bookmakers* potrebbero essere obbligati a restituire la posta agli scommettitori danneggiati, allorché sia provata la frode.

<sup>75</sup> Per una attenta e critica ricostruzione dei problemi in esame, si veda A. AZARA, *Profili della responsabilità civile*, cit., in corso di pubblicazione.

altro è la competizione sportiva, altro è la scommessa, così ribadendo che la competizione sportiva non è in funzione della scommessa, ma sarebbe la scommessa che trae occasione dalla competizione sportiva per costituire la causa del rapporto patrimoniale tra due parti in contrasto di opinioni?

Non può revocarsi in dubbio che nella fisiologia dei rapporti gli scommettitori sono estranei alla competizione sportiva, essi non hanno alcuna ingerenza sullo svolgimento della competizione; sono estranei che attendono l'esito della gara, che deve essere comunicato dagli organi sportivi.

Ma non può sottacersi quanto meno uno spontaneo interrogativo: come può essere regolare una gara sportiva se un partecipante alla gara, violando le norme sportive, non ha portato, e volutamente non ha portato, il suo contributo di energia e abilità sportiva, per fare attribuire la vittoria ad un altro partecipante? Si affacciano una serie di ulteriori interrogativi e questioni. Anzitutto, inesorabile, ritorna nuovamente l'interrogativo: chi è giudice della regolarità di una gara? Non certamente la massa di scommettitori interessata e appassionata; il giudice dell'esito di una competizione è solo quell'organo sportivo che è preposto alla direzione della competizione stessa. E il vizio che può inficiare la competizione sportiva può essere rilevato solo dagli organi sportivi, i quali non hanno che due vie: o annullare nei casi particolarmente gravi la gara, o attribuire la vittoria a uno dei partecipanti, salvo i provvedimenti disciplinari contro il partecipante scorretto o sleale. Nei riflessi della scommessa, se la gara è annullata, non essendovi alcun risultato, la scommessa non dovrebbe valere, e gli scommettitori dovrebbero ritirare la loro posta; ma se la gara non è annullata il risultato attribuito dall'organo sportivo è il solo che può determinare il vincitore e la graduatoria dei vincitori: allora un tale risultato si pone a base della scommessa.

Tuttavia, occorre porre in luce come nel caso descritto è la sola gara sportiva a non essere regolare, ma la scommessa, proprio perché le parti sono estranee alla frode, resta aleatoria. Dunque, sebbene la competizione sia turbata dalla frode, ciononostante, proprio perché gli scommettitori e l'organizzatore pubblico erano in *buona fede*, ossia ignoravano la frode, l'alea della scommessa non verrebbe turbata.

Ci si chiede poi, in particolare, se il comportamento antisportivo di un partecipante alla gara determini un danno agli scommettitori. L'interrogativo impone di verificare se la *chance* di un esito favorevole, legato al carattere aleatorio della scommessa, si configuri come interesse la cui lesione sia di per sé rilevante sul piano risarcitorio. In caso di risposta affermativa, ci si dovrebbe ulteriormente chiedere se lo scommettitore abbia diritto a un risarcimento pari al corrispettivo versato e se, a tal fine, si debba accertare che la frode ha realmente alterato la c.d. alea sportiva, e quella contrattuale<sup>76</sup>. Resta, inoltre, il dubbio se lo scommettitore possa pretendere anche il risarcimento per il mancato esito favorevole della scommessa, nei limitati casi in cui riesca a dimostrare che tale esito, con buona probabilità, si sarebbe verificato.

Ma di che danno si parla nella scommessa? La scommessa, come fatto a sé stante, è

---

<sup>76</sup> Sono questi gli interrogativi che si pone opportunamente T. MAUCERI, *op. cit.*, p. 1153.

un istituto per il quale le parti sanno preventivamente che esse avranno un danno o un guadagno a seconda che si verifichi una o altra previsione; ogni scommettitore sa di subire un danno se la previsione da lui desiderata non si realizza. L'essenza intrinsecamente aleatoria della obbligazione, che si crea, importa che essa si risolva in un danno per una parte e in un vantaggio per l'altra parte; il danno inerisce al fatto scommessa come una delle due facce. Fuori dalla scommessa c'è un avvenimento, dal quale si fa dipendere il rapporto patrimoniale fra gli scommettitori, ma l'avvenimento, competizione sportiva, non è un avvenimento a carattere patrimoniale rispetto agli scommettitori.

La tesi, sebbene sia suggestiva, è stata di recente criticata muovendo da una premessa da noi condivisa: il gioco autorizzato è un gioco regolato, come più volte osservato nelle pagine di questo lavoro. La regolamentazione è volta ad assicurare la *trasparenza* del mercato, che rappresenta un mezzo per garantire *razionalità*, *calcolabilità* e *consapevolezza* degli scommettitori. Opportunamente, si richiama l'art. 7, comma 4 *bis*, del c.d. decreto Balduzzi<sup>77</sup>, a tenore del quale, come si è già anticipato, «*la pubblicità dei giochi che prevedono vincite in danaro deve riportare in modo chiaramente visibile la percentuale di probabilità di vincita che il soggetto ha nel singolo gioco pubblicizzato*». Qualora la percentuale non sia definibile, l'organizzatore è tenuto ad indicare «*la percentuale storica per giochi similari*». Il successivo comma 5 stabilisce che le «*formule di avvertimento*» relative alle probabilità di vincita devono figurare sulle schedine ovvero sui tagliandi dei giochi con vincite in danaro. Queste formule, ancora, devono «*comparire ed essere chiaramente leggibili anche all'atto di accesso ai siti internet destinati all'offerta di giochi*».

Il legislatore ha regolato il mercato per rendere *razionale l'alea del contratto*; e tuttavia, si osserva come «*nelle formule di avvertimento sulle probabilità di vincita il rischio della frode non è ovviamente contemplato*». In questa prospettiva, si potrebbe dire che «*la frode frustra l'alea razionale, poiché concretizza un rischio assunto dallo scommettitore, non valutato (né valutabile) prima della scommessa*». In altri termini, la frode non sarebbe «*suscettibile di essere valorizzata nell'ambito del calcolo probabilistico, il quale è offerto al consumatore-scommettitore sul presupposto dello svolgimento di una gara regolare*». Lo scommettitore farebbe valere «*un'istanza conservativa inerente al potere di autodeterminazione, giacché la scelta di scommettere su un certo risultato è stata assunta considerando un calcolo delle probabilità falso*». Non si tratterebbe, sostiene Azara, «*di postulare un fantomatico "diritto soggettivo alla verità dell'informazione"*, ma di valutare il modo in cui l'interferenza del terzo (autore della frode) ha turbato l'esercizio del potere autonomo riconosciuto al consumatore». Conseguentemente, ragionando proprio sulla modalità della condotta, si dovrebbe mettere in luce come «*l'agire frodatore sia caratterizzato da male fede e totale noncuranza di tutti gli interessi che si raccolgono intorno all'evento sportivo*». Il comportamento fraudolento sarebbe, inoltre, determinato da inte-

<sup>77</sup> D.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modifiche dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, cit.



resenze economiche dirette o indirette, sicché non si rintraccerebbe «una *ratio* volta a garantirne l'immunità».

Lo scommettitore, dunque, potrebbe «lamentare il *vulnus* al proprio potere di auto-determinarsi razionalmente: il contratto di gioco è stato concluso considerando un calcolo di probabilità che non contemplava il fatto fraudolento del terzo». Per compiere il passo decisivo verso il risarcimento occorrerebbe, però, dimostrare che «lo scommettitore abbia effettivamente eseguito la puntata dopo aver conosciuto l'alea esposta dall'organizzatore». Il danno sarebbe configurabile se il privato fosse stato indotto in errore e, dunque, se avesse scommesso conoscendo le probabilità di vittoria che la controparte deve *ex lege* rappresentare. In questo caso, si osserva, «soccorre la presunzione di conoscenza», in quanto, «considerata la loro grande diffusione e pubblicità, lo scommettitore non potrebbe sostenere di non aver preso visione delle “formule di avvertimento” circa le probabilità di vincita». Esse, infatti, si presumono conosciute per il solo fatto di essere conoscibili. Dunque, «in una rilettura della disciplina volta a tutelare lo scommettitore-consumatore, la presunzione di conoscenza potrebbe essere invocata verso il terzo autore della frode». E sarà quest'ultimo a dover dimostrare (ma la *probatio* è diabolica) che lo scommettitore ha compiuto la giocata senza conoscere l'alea della scommessa fondata sulla gara genuina<sup>78</sup>.

Non sembrerebbe, invece, secondo la ricostruzione suggerita, «che lo scommettitore possa chiedere, a titolo di danno emergente, una somma pari alla puntata: la spesa compiuta è il presupposto necessario e indeclinabile per vantare una chance; senza la puntata non esiste alcuna possibilità». Ne consegue che il risarcimento della chance postula l'esistenza di un sacrificio economico (la puntata), il quale non potrà essere oggetto di risarcimento<sup>79</sup>.

## 8. Fenomeno sportivo e fonti private

Come si è anticipato, il c.d. ordinamento sportivo vieta ai soggetti ad esso appartenenti di effettuare o accettare scommesse su avvenimenti ai quali partecipano o sui quali possono comunque influire<sup>80</sup>. I contratti stipulati in violazione dei regolamenti

---

<sup>78</sup> Il *quantum debeatur* è necessariamente commisurato alla chance preclusa, sicché la liquidazione del danno si articola in due fasi: anzitutto, bisogna calcolare la base imponibile, la quale è pari al guadagno che lo scommettitore avrebbe ritratto dalla vittoria; successivamente, alla base imponibile si applica la percentuale che esprime le probabilità di vincita della scommessa rese note tramite «formule di avvertimento».

<sup>79</sup> Così, A. AZARA, *op. cit.*, *passim*.

<sup>80</sup> Si veda, per tutti, l'art. 24, comma 1, Codice di Giustizia Sportiva FIGC (*Divieto di scommesse e obbligo di denuncia*), ai sensi del quale: «Ai soggetti dell'ordinamento federale, ai dirigenti, ai soci e ai tesserati delle società appartenenti al settore professionistico è fatto divieto di effettuare o accettare scommesse, direttamente o indirettamente, anche presso i soggetti autorizzati a riceverle, che abbiano ad oggetto risultati relativi ad incontri ufficiali organizzati nell'ambito della FIGC, della FIFA e della UEFA».

federali sportivi sollevano il problema delle conseguenze derivanti dalla inosservanza di siffatte disposizioni.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, largamente criticato dagli interpreti, la violazione delle norme dell’ordinamento sportivo non può non riflettersi sulla validità di un contratto concluso tra soggetti sottoposti a dette regole anche per l’ordinamento dello Stato, poiché se esse non ne determinano direttamente la nullità per violazione di norme imperative, incidono necessariamente sulla funzionalità del contratto medesimo: vale a dire sulla sua idoneità a realizzare un interesse meritevole di tutela secondo l’ordinamento giuridico (art. 1322, comma 2, c.c.).

Ad avviso della giurisprudenza non potrebbe «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 proprio in quell’ordinamento sportivo nel quale detta funzione deve esplicarsi»<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> L’impiego del controllo di meritevolezza, al fine di garantire la conformità del contratto alle regole dell’ordinamento sportivo, prende le mosse dalla ormai nota Cass., 28 luglio 1981, n. 4845, in *Giust. civ.*, 1982, I, p. 2412, al cui indirizzo si sono poi uniformate: Cass., 5 gennaio 1994, n. 75, in *Foro it.*, 1994, I, c. 412, con nota di R. PARDOLESI; e in *Rass. dir. civ.*, 1996, I, p. 185 ss., con nota di S. VITALE, *Ordinamento sportivo e meritevolezza dell’interesse*, p. 186 ss., il quale, nel criticare l’orientamento in esame, osserva come il ragionamento della Corte appaia erroneo in quanto fondato «sulla inaccettabile commistione tra immeritevolezza dell’interesse perseguito ed impossibilità dell’oggetto del contratto»; Cass., 4 marzo 1999, n. 1855, in questa *Rivista*, 1999, p. 705, con nota di C. GALLAVOTTI, *Le norme dell’ordinamento sportivo tra intervento legislativo e autonomia privata*; e in *Giust. civ.*, 1999, con nota di G. VIDIRI, *Contratto di lavoro dello sportivo professionista, patti aggiunti e forma ad substantiam*; Cass., 23 febbraio 2004, n. 3545, in *Rass. dir. ec. sport*, 2006, p. 208, con nota di E. INDRACCOLO, *La cessione dei calciatori tra legge dello Stato e disposizioni federali*; e in *Giur. it.*, 2004, p. 1886, con nota di F. IOZZO, *Cessione di calciatori e rapporto fra ordinamento statale e normativa sportiva*; Cass., 20 settembre 2012, n. 15934, in *Contr. e impr.*, 2013, 3, p. 645, con nota di G. FACCI, *Il contratto immeritevole di tutela nell’ordinamento sportivo*; Cass., 17 marzo 2015, n. 5216, in *CED Cassazione*, 2015; e in “*Filodiritto*”2015, con commento di P. GARAFFA, *Riflessioni in tema di mandato sportivo difforme dai regolamenti federali, alla luce del nuovo “regolamento per i servizi di procuratore sportivo”*; e in questa *Rivista*, 2016, 2, p. 441, con nota di C. NOVAZIO, *Nullità del mandato sportivo per violazione di regole formali e sostanziali dell’ordinamento sportivo*.

Per un attento esame della pronuncia della Suprema Corte, Cass., 28 luglio 1981, n. 4845, cit., si veda, per tutti, G. ALPA, *L’ordinamento sportivo*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1986, pp. 321 ss., dove l’Autore ripercorre l’evoluzione della giurisprudenza sul tema della nullità dei contratti stipulati dall’atleta in contrasto con le regole dell’ordinamento sportivo, muovendo dalla pronuncia del ’78 (Cass., 11 febbraio 1978, n. 625, in *Foro it.*, 1978, c. 862, con nota di C. M. BARONE.) fino alla sentenza dell’81 (Cass., 28 luglio 1981, n. 4845, cit.), che ha modificato il precedente orientamento.

In senso contrario, escludono che il mero inadempimento di una regola sportiva possa automaticamente giustificare la pronuncia di nullità attraverso il richiamo alla non meritevolezza degli interessi coinvolti: Cass., 27 gennaio 2010, n. 1713, in *Mass. Giust. civ.*, 2010, p. 111; Cass., 24 settembre 1994, n. 7856, in *Giur. it.*, 1995, I, 1, c. 1014 ss.; e in *Nuova giur. civ. comm.*, 1995, 6, pp. 1174 ss., con nota di D. CHINDEMI, *Validità di atti contrari all’ordinamento sportivo compiuti da estranei non tesserati*; Cass., Sez. Un., 10 novembre 1994, n. 9351, in *Giust. civ.*, 1995, pp. 391 ss., con nota di G. VIDIRI, *Potere disciplinare delle Federazioni sportive e competenza dell’a.g.o.*; Cass., 3 aprile 1987, n. 3218, in *Giust.*

La dottrina non ha mancato di denunciare come l'orientamento in esame ponga in essere, sia pur mediante il riferimento alla meritevolezza, una sorta di equiparazione tra le regole c.d. sportive e le norme imperative: il requisito della meritevolezza è, infatti, impiegato utilizzando non solo il parametro delle norme imperative, ma anche le

---

*civ.*, 1987, p. 1678; Cass., 11 febbraio 1978, n. 625, cit., ove la Cassazione afferma che il contratto tra società calcistica e giocatore professionista, sebbene contrario alla clausola federale, è valido nell'ordinamento giuridico statale e ciò in quanto le norme contenute nei regolamenti delle federazioni sportive, che disciplinano rapporti intersoggettivi privati, sono efficaci unicamente nell'ordinamento giuridico sportivo, sicché la norma federale che prevede un divieto ha valore imperativo solo nell'ambito di quell'ordinamento ma non spiega effetti nell'ordinamento statale, nel quale non esiste una norma imperativa di contenuto identico o analogo.

Per la giurisprudenza di merito, si veda la sentenza del Tribunale di Udine, 16 gennaio 2006, n. 55, in *Contr.*, 2007, 1, p. 31, con commento di P.G. TRAVERSA, *Ordinamento sportivo e contratto "immeritevole" di tutela*.

Come ricorda A. FEDERICO, *L'elaborazione giurisprudenziale del controllo di meritevolezza degli interessi dedotti nei contratti c.dd. sportivi*, in *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Atti del terzo Convegno Nazionale della Società Italiana degli Studiosi del Diritto Civile, 27-28-29 marzo 2008, Napoli, 2009, p. 371, nella casistica giurisprudenziale le ipotesi di inosservanza delle disposizioni contenute nei regolamenti federali sono rappresentate, tra le altre, dalla conclusione di contratti in spregio di prescrizioni formali contemplate dalle norme federali (Cass., 28 luglio 1981, n. 4845, cit.; Cass., 23 febbraio 2004, n. 3545, cit.; Trib. Perugia, 21 maggio 1993, in *Giust. civ.*, 1993, p. 2837, con nota di G. VIDIRI, *Sulla forma scritta del contratto di lavoro sportivo*; Trib. Treviso, 3 marzo 1994, in questa *Rivista*, 1994, p. 683, con nota di F. CARINGELLA, *Brevi considerazioni in tema di forma del contratto di lavoro sportivo*; e in *Giur. mer.*, 1994, p. 609, con nota di F. DEL BENE, *Formalismo giuridico e prescrizioni di forma ad substantiam nella disciplina del rapporto di lavoro subordinato sportivo*; Trib. Udine, 16 gennaio 2006, n. 55, cit.); dalla cessione di atleta avvenuta in violazione del divieto di cessioni temporanee nel settore dilettantistico, nonché del carattere obbligatorio del deposito del contratto presso la federazione sportiva ai fini dell'approvazione (Cass., 28 luglio 1981, n. 4845, cit.; Cass., 12 ottobre 1999, n. 11462, in questa *Rivista*, 1999, 2-3, p. 530, con nota di G. VIDIRI, *Forma del contratto di lavoro tra società ed atleti professionisti e controllo della federazione sportiva nazionale*); dalla simulazione del prezzo di un trasferimento di atleta con conseguente mancata sottoposizione al controllo federale dell'accordo integrativo contenente la determinazione del maggiore corrispettivo (Cass., 23 febbraio 2004, n. 3545, cit.); dalla stipulazione di un contratto di mandato tra un procuratore sportivo e un atleta professionista che contrasti con la disciplina federale della forma e della durata contrattuale nonché della misura del corrispettivo (Trib. Udine, 16 gennaio 2006, n. 55, cit.).

Sull'incidenza degli obblighi di forma prescritti dalle federazioni sulla validità del contratto (nella specie si trattava di un contratto di trasferimento dei calciatori), si veda la pronuncia emessa dalla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport presso il CONI del 5 marzo 2009, in *Rass. dir. ec. sport*, 2011, 1, p. 168, con nota di A. LEPORE, *Il contratto di cessione di calciatori professionisti: unità dell'ordinamento giuridico e giudizio di validità*.

Ripercorre criticamente l'orientamento della giurisprudenza G. FACCI, *Ordinamento sportivo e regole d'invalidità del contratto*, cit., p. 237 ss., il quale pone in evidenza come in passato il problema si sia posto soprattutto con riguardo alla validità degli accordi aventi ad oggetto il c.d. vincolo sportivo, conclusi senza l'osservanza delle norme regolamentari interne all'ordinamento sportivo. Giova rammentare come il vincolo sportivo sia stato abolito per gli sportivi professionisti dalla legge 23 marzo 1981, n. 91, mentre, per gli sportivi dilettanti, l'abolizione avverrà per effetto dell'entrata in vigore, ormai prossima, dell'art. 31 del d.lgs. n. 36/2021. In argomento si vedano: E. MINERVINI, *Il trasferimento del giocatore di calcio*, in *Rass. dir. civ.*, 1984, p. 1062; ID., *Il mercato dei calciatori professionisti*, in *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, cit., p. 432 ss.

regole dell’ordinamento sportivo, nonostante le stesse costituiscano il frutto dell’autonomia privata delle parti e siano vincolanti per i soli appartenenti all’ordinamento sportivo.

Il rischio insito in questo orientamento, si avverte, risiederebbe proprio nel valutare le norme sportive, frutto dell’autonomia privata, alla stregua di norme imperative, la cui inosservanza determina, attraverso il ricorso alla meritevolezza, l’invalidità del contratto, finendo in questo modo per individuare un’ipotesi di nullità speciale non solo diversa, ma anche più gravosa rispetto a quella di fonte statale.

Deve rilevarsi come il problema dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale sia stato affrontato dalla giurisprudenza in esame in una prospettiva pluralistico-ordinamentale sulla scorta della teoria tradizionale della pluralità degli ordinamenti giuridici che, com’è noto, deve la sua elaborazione a Santi Romano. Proprio in forza della rigida separazione tra i due ordinamenti, e della negazione di una potestà normativa in capo alle federazioni in materia di rapporti intersoggettivi privati, la Corte reputa astrattamente leciti i contratti in esame nell’ordinamento statale, non potendo la norma federale assurgere al rango di norma imperativa in questo ordinamento; tuttavia, la nullità del contratto nell’ordinamento sportivo ridonderebbe nell’ordinamento statale attraverso il giudizio di meritevolezza degli interessi perseguiti che fungerebbe da «cerniera»<sup>82</sup> tra i due ordinamenti.

Ne emerge un peculiare significato del giudizio di meritevolezza di cui all’art. 1322 c.c. di cui si è fatta una applicazione irriducibile<sup>83</sup> alle principali ricostruzioni offerte sin ora dalla dottrina e dalla giurisprudenza<sup>84</sup>.

La dottrina tradizionale afferma che le norme sportive, in quanto espressione di un potere spettante a qualsiasi istituzione privata di darsi regole nel proprio ambito secondo i canoni dell’autonomia privata, non potrebbero essere assimilate alle norme giuridiche. Le norme sportive, fondate sul consenso degli appartenenti alle federazioni, devono essere considerate invece espressione dell’autonomia privata degli associati e, in forza della natura prettamente negoziale, non possono essere confuse con le norme imperative, dovendosi conseguentemente escludere che l’inosservanza delle norme statutarie o regolamentari possa rilevare sotto il profilo della violazione di legge con conseguente nullità del contratto ai sensi dell’art. 1418, comma 1, c.c.

A destare perplessità, a ben vedere, è proprio la circostanza che il giudizio sia effettuato impiegando quale parametro di riferimento le norme federali alle quali la stessa

<sup>82</sup> L’espressione è di P. FEMIA, *Due in uno*, cit., p. 247.

<sup>83</sup> A. FEDERICO, *op. cit.*, p. 374, è tra i primi a segnalare l’applicazione originale che le pronunce in esame fanno del giudizio di cui all’art. 1322 c.c.

<sup>84</sup> All’ampiezza del dibattito dottrinale si contrappone una giurisprudenza assestata su posizioni quanto mai tradizionaliste, per le quali la contrarietà alle norme imperative, all’ordine pubblico e al buon costume costituisce il solo limite all’autonomia privata. Si veda, tra le più esplicite, Cass., 13 maggio 1980, n. 3142, in *Rep. Foro it.*, 1980, voce *Contratto in genere*, c. 601, n. 56: «È consentito alle parti di dar vita anche a contratti atipici purché meritevoli di tutela e non, quindi, in contrasto con la legge, l’ordine pubblico e il buon costume»; e la più recente Cass., 24 maggio 2016, n. 10710, in *Notariato*, 2016, 4, p. 363.

giurisprudenza nega il carattere imperativo, riconducendole piuttosto alla figura del contratto normativo. Né può sostenersi che le regole contenute nei regolamenti sportivi siano espressione del sentire etico di una data comunità in un certo contesto storico, ovvero dell'ordine pubblico.

La potestà statutaria e regolamentare<sup>85</sup> delle federazioni sportive deve essere ricondotta, pertanto, al più generale potere di autonomia privata che l'ordinamento riconosce ad ogni formazione sociale, così come ha espressamente affermato anche la Corte costituzionale<sup>86</sup>.

Sulla scorta di queste premesse, la dottrina tradizionale<sup>87</sup> afferma che le norme sportive, in quanto espressione di un potere spettante a qualsiasi istituzione privata di darsi regole nel proprio ambito secondo i canoni dell'autonomia privata, non potrebbero essere assimilate alle norme giuridiche. Le norme sportive, fondate sul consenso degli appartenenti alle federazioni, devono essere considerate invece espressione dell'autonomia privata degli associati e, in forza della natura prettamente negoziale, non possono essere confuse con le norme imperative, dovendosi conseguentemente escludere che l'inosservanza delle norme statutarie o regolamentari possa rilevare sotto il profilo della violazione di legge con conseguente nullità del contratto ai sensi dell'art. 1418, comma 1, c.c.

È a ben vedere la stessa giurisprudenza<sup>88</sup> ad escludere espressamente la natura imperativa delle norme federali e a richiamare, per contro, la controversa figura del contratto normativo<sup>89</sup> proprio per qualificare la natura giuridica dei regolamenti in esame.

---

<sup>85</sup> L. DI NELLA, *Le federazioni sportive nazionali dopo la riforma*, p. 71, rileva come il riconoscimento di un'autonomia di tipo privatistico, che si manifesta essenzialmente negli statuti e nei regolamenti, comporta un cambiamento dei parametri di valutazione della stessa autonomia, sollevando la questione dei limiti posti all'autonomia federale. Al riguardo rilevano quelli generali posti all'autonomia privata, liceità, meritevolezza, non contrarietà a norme imperative, ordine pubblico e buon costume, ai quali si ricorre per la valutazione delle clausole contenute negli atti federali. In argomento si veda l'approfondito studio di R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, cit., p. 63 ss.

<sup>86</sup> Corte Cost., 14 dicembre 2010, n. 49, in *Giust. civ.*, 2011, 5, p. 1145, non pone in dubbio che le associazioni sportive siano tra le più diffuse "formazioni sociali" dove l'uomo svolge la sua personalità, la cui tutela è garantita a livello costituzionale ai sensi degli artt. 2 e 18 Cost. Si veda, inoltre, Corte Cost., 11 febbraio 2011, n. 49, in *La responsabilità civile*, 2011, 6, p. 417, con nota di G. FACCI; e in *Corr. giur.*, 2011, p. 1543, con nota di F.G. SCOCA.

<sup>87</sup> G. FACCI, *Ordinamento sportivo e regole di validità del contratto*, cit., p. 258 ss.; A. FEDERICO, *L'elaborazione giurisprudenziale del controllo di meritevolezza*, cit., p. 379; M. BELLANTE, *Contratto concluso in violazione delle regole dell'ordinamento sportivo e nullità nell'ordinamento giuridico statale*, in questa *Rivista*, 2013, n. 3-4, p. 672.

<sup>88</sup> Cass., 28 luglio 1981, n. 4845, cit.; Cass., 5 aprile 1993, n. 4063, cit.

<sup>89</sup> R. SCOGNAMIGLIO, *Dei contratti in generale, Artt. 1321-1352*, in *Comm. Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1970, p. 21 ss., osserva che «secondo un indirizzo prevalente, non può correttamente discutersi di contratto normativo né dal punto di vista della teoria generale né sul piano del diritto vigente; per l'incompatibilità di natura e funzione che corre tra il contratto, con cui le parti dispongono in ordine ai propri rapporti giuridici, e la norma, che crea di massima regole generali ed astratte».

La idoneità dei regolamenti federali a dettare regole che abbiano caratteri di norme giuridiche è un tema molto dibattuto e sul quale si registra un vivace contrasto tra gli interpreti, potendosi isolare, da un lato, l’opinione legata alla tradizionale separazione tra gli ordinamenti, che nega alle regole delle federazioni sportive il valore di norme giuridiche, sulla scorta della considerazione che il potere statutario e regolamentare esercitato dalle federazioni costituisce espressione del più generale potere di autonomia privata e ciò non consentirebbe di ascrivere ad esse una valenza maggiore rispetto a quella riconosciuta a qualsiasi regolamento contrattuale; dall’altro, l’opposto orientamento che, in forza del principio di sussidiarietà<sup>90</sup> orizzontale

---

Sul contratto normativo come espressione dell’autonomia privata, si vedano L. CARIOTA FERRARA, *Riflessioni sul contratto normativo*, in *Arch. giur.* F. Serafini, 1937, p. 66; G. GUGLIEMMETTI, *I contratti normativi*, Padova, 1969, p. 39; ID., voce *Contratto normativo*, in *Enc. giur.*, IV, Roma, 1988, p. 3; M. DOSSETTO, *Contratto normativo*, in *Noviss. Dig. it.*, IV, Torino, 1959, p. 665; F. MESSINEO, *Contratto normativo e contratto-tipo*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, p. 116 ss.; S. MAIORCA, *Normativo, (contratto)*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, 1995, p. 169; G. GITTI, *Contratti regolamentari e normativi*, Padova, 1994; ID., *Vecchi e nuovi confini dell’autonomia contrattuale*, in AA.VV., *Tradizione civilistica e complessità del sistema. Valutazioni storiche e prospettive della parte generale del contratto*, a cura di F. Macario e M. N. Miletti, Milano, 2006, p. 410, evidenza, con riguardo ai contratti normativi collettivi, come gli stessi «non sono destinatari di una forma di delega legislativa, perché mantengono la loro natura negoziale ed operano sul piano dell’autonomia contrattuale, ma certo svolgono una funzione di disciplina che soddisfa un sicuro interesse legislativo»; più in generale per un approfondito studio dei regolamenti privati si veda il lavoro monografico di E. DEL PRATO, *I regolamenti privati*, Milano, 1988, *passim*; e più di recente F. D’ARCANGELO, *Il contratto normativo*, in *Obbl. e contr.*, 2008, p. 62 ss.

Sull’interpretazione del contratto normativo si veda per tutti A. GENTILI, *Sull’interpretazione dei contratti normativi*, in *Contr. e impr.*, 1999, 3, p. 1162 ss.

<sup>90</sup> Il riconoscimento costituzionale del principio di sussidiarietà nella sua dimensione orizzontale si è avuto, com’è noto, in seguito all’entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha modificato l’art. 118 Cost.

In giurisprudenza si veda a questo riguardo Cons. Stato, 12 maggio 2006, n. 2676, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Secondo i giudici di palazzo Spada il principio di sussidiarietà impone che «gli interventi pubblici siano svolti al livello più appropriato»; Corte Cost., 24 settembre 2003, nn. 300 e 301, in *Corr. giur.*, 2003, p. 1567, ha ulteriormente specificato che il principio di sussidiarietà disegna un nuovo sistema di rapporti tra pubblico e privato.

In dottrina sul principio di sussidiarietà si vedano almeno: A. D’ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 1997, p. 609 ss., il quale nota come il principio di sussidiarietà determini un «assetto mobile delle competenze»; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p.14, ove nel tentativo di definire il principio di sussidiarietà evidenzia come non si tratti «di un principio o criterio sostanziale, ma di un principio o criterio procedurale: esso non dice a chi spetta il tipo di azione considerato, ma quale ragionamento bisogna fare per individuare il soggetto competente»; A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti. Contributo allo studio dei criteri ordinatori*, Padova, 2003; P. FEMIA, *Sussidiarietà e principi nel diritto contrattuale europeo*, in P. PERLINGIERI-F. CASUCCI (a cura di), *Fonti e tecniche legislative per un diritto contrattuale europeo*, Napoli, 2004, p. 145, il quale osserva che «Preso sul serio – non come mero programma di filosofia pubblica (vale a dire: linea di tendenza di una politica), ma come norma giuridica – il principio di sussidiarietà opera sul piano dei criteri ordinatori delle fonti del diritto. Esso è al pari di gerarchia e competenza, norma sulla produzione giuridica». Muove da queste stesse premesse D. DE FELICE, *Principio di sussidiarietà ed autonomia negoziale*, Napoli, 2008, p. 25 ss., il quale osserva come il principio di sussidiarietà nella sua dimensione orizzontale comporti un diretto coinvolgimento dei cittadini, in-

di cui all'art. 118, ult. comma, Cost., supera l'impostazione pluralista e riconosce ai regolamenti sportivi l'attitudine ad esprimere discipline che abbiano caratteri di norme giuridiche, finanche imperative. Sulla scorta del principio di sussidiarietà orizzontale, inteso come norma *sulla* competenza che abilita il regolatore privato a produrre la disciplina della materia stessa, si ritiene che gli atti di autonomia regolamentare valgano per i singoli contratti come vere e proprie norme imperative, la cui violazione è causa di nullità del contratto<sup>91</sup>.

Entrambe le tesi non revocano in dubbio la qualificazione dei regolamenti federali come espressione dell'autonomia privata, ma è nell'inclusione della stessa autonomia privata tra le fonti del diritto, ed in particolare sull'attitudine dei regolamenti federali a realizzare norme giuridiche, finanche imperative, che si ravvisa la distanza tra le due impostazioni.

Le riflessioni sul contratto come fonte del diritto affondano le radici nello scorso secolo, ma l'attenzione verso il tema della formazione negoziale del diritto in questi anni non è scemata, al contrario, è stata stimolata da un processo di continua diffusione di un diritto che nasce dal basso, ossia dalle organizzazioni della società civile, e si misura con la progressiva crisi dello Stato e con la perdita di centralità della legge<sup>92</sup>.

---

tesi non soltanto come destinatari passivi, ma anche e soprattutto come protagonisti attivi nello svolgimento di quelle attività e decisioni di interesse generale che li riguardano, comprese le attività tradizionalmente di competenza pubblica; E. DEL PRATO, *Principio di sussidiarietà e regolazione dell'iniziativa economica privata. Dal controllo statale a quello delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. dir. civ.*, 2008, I, p. 259; ID., *Principio di sussidiarietà sociale e diritto privato*, in *Giust. civ.*, 2014, 2, p. 381 ss., ed in M. Nuzzo (a cura di) *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, I vol., Torino, 2014, p. 576. Si vedano poi, più di recente, Fr. BOCCHINI, *Contributo allo studio del diritto sussidiario*, Roma, 2013, nel quale l'A. analizza in chiave critica il tema dello spazio di operatività del principio di sussidiarietà orizzontale; R. CARLEO, *La sussidiarietà nel linguaggio dei giuristi*, in M. Nuzzo (a cura di) *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, cit., p. 4, il quale, dopo aver indagato la polisemia del termine «sussidiarietà», si sofferma sulla circostanza che il principio di sussidiarietà può essere inteso secondo due contigui e complementari significati: criterio di interpretazione delle norme, nonché criterio di produzione delle norme; F. MAISTO, *L'autonomia contrattuale nel prisma della sussidiarietà orizzontale*, Napoli, 2016; il principio di sussidiarietà e le sue implicazioni nell'ordinamento sportivo sono indagati da M. CIMMINO, *Sussidiarietà orizzontale e ordinamento sportivo*, in M. Nuzzo (a cura di) *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, cit., p. 225 ss.; e G. SANTORELLI, *Sussidiarietà e regole di validità dei contratti sportivi*, cit., p. 235 ss.

<sup>91</sup> P. FEMIA, *Due in uno*, cit., p. 296.

<sup>92</sup> N. LIPARI, *Potere, poteri emergenti e loro vicissitudini nell'esperienza italiana*, in *Sociologia del diritto*, 1985, 2, p. 7 ss.; ID., *La formazione negoziale del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1987, p. 311, avverte: «Se il diritto non ha più la sua fonte esclusiva nell'autorità statale e si stempera in una serie articolata di fonti diverse, non sempre convergenti, è necessario abbandonare l'uso sclerotizzato di categorie concettuali la cui funzionalità operativa è in qualche modo connessa alla concentrazione autocratica del potere di normazione». La creazione extra sistematica di norme giuridiche, ossia la loro affermazione al di fuori dei normali circuiti di produzione delle leggi, «lungi dal costituire un fatto eccentrico o eccezionale, rappresenta una connotazione essenziale della stessa positività di un ordinamento giuridico» e ciò in quanto – come rileva G. ALPA, *Dal diritto pubblico al diritto privato. Parte seconda. Il superamento della dicotomia nel diritto post-moderno*, in *Piccole conferenze*, Modena, 2017, p. 18, – «è lo stesso ordinamento che consente la creazione di norme giuridiche al di fuori delle fonti istituzionali: si tratta infatti della creazio-

Non solo il Codice civile ha perduto la sua centralità nel sistema delle fonti, ma è la stessa legge speciale, che aveva dato origine all’età della decodificazione<sup>93</sup>, ad arretrare e a lasciare spazio al nuovo ruolo normativo dei privati in un lungo processo originato dalla progressiva emersione delle autonomie dei gruppi sociali. L’emergere dei gruppi organizzati evidenzia l’inadeguatezza e l’insufficienza di quelle dottrine che concepiscono il diritto come il prodotto esclusivo della volontà dello Stato e in questa prospettiva è grazie al pensiero di Santi Romano che si apre la strada al superamento delle dottrine statualistiche del diritto.

Alla riduzione dell’intervento statale corrisponde simmetricamente una rinnovata fiducia nell’autonomia, intesa non più e non solo come manifestazione di libertà, quanto piuttosto nel suo essere espressione del potere dei privati, potere di creare, in concorso con altre fonti, regole di condotta, norme giuridiche<sup>94</sup>. Muovendo anche dal significato etimologico della parola *autonomia*, la dottrina ciclicamente afferma come essa suggerisca qualcosa di più che non la semplice libertà di agire, atteggiandosi piuttosto come potere di creare, entro i limiti<sup>95</sup> imposti dalla legge e dalla Costituzione, delle norme giuridiche<sup>96</sup>.

---

ne di regole e della istituzione di diritti soggettivi che non proviene dall’alto, cioè dalla imposizione con legge o con provvedimento amministrativo avente natura di normazione sub-primaria, (*lex posita*, deliberazioni delle agenzie amministrative indipendenti) ma proviene dal basso, cioè da formule organizzatorie della società civile»; ID., *Il contratto in generale*, I, *Fonti, teorie, metodi*, in *Tratt. dir. civ. e comm.*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni, continuato da P. Schlesinger, Milano, 2014, p. 328.

<sup>93</sup> Sulla decodificazione, ossia sul movimento legislativo che, affidando cospicue materie a sedi esterne al codice civile, ne ha svuotato a mano a mano il contenuto, si veda N. IRTI, “*Codici di settore*”: *compimento della decodificazione*, in *Dir. e soc.*, 2005, p. 132 ss.; ID., *L’età della decodificazione*, in *Dir. e soc.*, 1978, p. 635, poi pubblicato con lo stesso titolo come volume autonomo (Milano, 1979); ID., *Leggi speciali (dal mono-sistema al poli-sistema)*, in *Riv. dir. civ.*, 1979, I, p. 141 ss.

<sup>94</sup> Ben ripercorre questo passaggio F. CRISCUOLO, *Autonomia negoziale e autonomia contrattuale*, Napoli, 2008, p. 49; più di recente, si vedano G. ALPA, *Il contratto in generale*, cit., p. 327, il quale osserva come autonomia privata, codici deontologici, accesso alla giustizia presentano un denominatore comune: la formazione negoziale del diritto; e F. MAISTO, *op. cit.*, p. 133.

<sup>95</sup> G. ALPA, *Il contratto in generale*, cit., p. 328, si pone il problema dei limiti all’auto normazione e delle garanzie che debbono essere mantenute in capo ai privati. In particolare si osserva che «Se la creazione negoziale dà vita ad un sistema aperto, e si pone in un rapporto relazionale con l’ambiente, e se si può considerare sempre attuale la concezione pluralistica degli ordinamenti giuridici, in ogni caso le regole autopoietiche debbono uniformarsi ad una tavola di valori che non si può porre in contrasto con quella che sta alla base dell’ordinamento»; E. BATTELLI, *I contratti-tipo*, cit., p. 337, per il quale non è più sufficiente parlare di fuga dal codice verso leggi speciali; «la tendenza centrifuga è ancor più radicale verso fonti diverse da quelle legali».

<sup>96</sup> Così L. FERRI, *L’autonomia privata*, Milano, 1959, p. 4. Nel senso che le regole negoziali sono norme giuridiche già B. SCORZA, *Gli statuti degli enti associativi con particolare riguardo alle società di commercio*, Roma, 1934, *passim*; P. PERGOLESÌ, *Sistema delle fonti normative*, III ed., Milano, 1973, p. 6 ss., per il quale l’autonomia privata è potere normativo. Reputano l’autonomia privata fonte del diritto anche S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, ristampa inalterata dell’ed. del 1947, voce *Autonomia*, Milano, 1983, p. 14 ss.; H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, 1967, p. 132; F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, III ed., in *Foro it.*, 1951, p. 55.



Al riguardo, può ricordarsi, sia pur in estrema sintesi, come l'idea del contratto come norma accomuni diverse scuole di pensiero anche distanti tra loro<sup>97</sup>. Già le risalenti concezioni normativistiche annoveravano il contratto tra le fonti del diritto, sebbene sia privo dei caratteri della generalità e dell'astrattezza<sup>98</sup>. La stessa idea informa anche concezioni antitetiche a quella Kelseniana, come la teoria istituzionale di Santi Romano. Per molte istituzioni sarebbe proprio il contratto a fondare quegli ordinamenti privati che si affiancano allo Stato con pari dignità. Il concetto di istituzione e poi quello di diritto dei privati<sup>99</sup> spiegherebbero il fenomeno delle formazioni sociali che, pur in assenza dell'esplicito riconoscimento di un potere normativo, darebbero comunque vita a regole per disciplinare i rapporti tra soggetti membri della formazione o con soggetti tenuti ad uniformarsi a tali prescrizioni.

Più di recente, con riguardo alle fonti private, l'autoregolamentazione è considerata espressione del principio di sussidiarietà orizzontale in forza del quale lo Stato investe i privati di compiti tradizionalmente propri della sfera pubblica per il perseguimento di finalità ultra-individuali che giustificerebbero l'estensione degli effetti delle norme di fonte privata oltre l'ambito di coloro che le hanno poste, al pari di quanto si verifica nel diritto di derivazione statale. Si prospetta una ulteriore fase della crisi del diritto di fonte statale nella quale si assiste all'inarrestabile transizione da un diritto che si produceva in forma gerarchica a un diritto che viene scritto da soggetti diversi, dando vita

---

M. ORLANDI, *Le condizioni generali di contratto come fonte secondaria*, in AA.VV., *Tradizione civilistica e complessità del sistema*, cit., p. 361, distingue «il contratto come fonte normativa e come fonte descrittiva».

Negano, invece, che l'autonomia negoziale costituisca una fonte del diritto P. TRIMARCHI, *Atto e negozio giuridico*, Milano, 1940, p. 29; L. BARASSI, *Istituzioni di diritto civile*, IV ed., Milano, 1948, p. 113; R. SCOGNAMIGLIO, *Contributo alla teoria del negozio giuridico*, rist. II ed., Napoli, 2008, p. 141, ove si legge: «che l'ordinamento riconosca l'autonomia privata (...) non significa che l'autonomia divenga fonte di norme giuridiche ed operi d'ora innanzi come tale»; E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, rist. corretta della II ed., Napoli, 2002, p. 191, ove si legge: «Il precetto dell'autonomia privata, che i negozi pongono in essere, non è propriamente un precetto giuridico, ma un precetto che ha rilevanza giuridica. Secondo una netta distinzione delineata altrove e che qui va tenuta ferma, il negozio non è né "fonte di norme", sia pure "subordinate e complementari", né attuazione di legge, come il provvedimento, ma autoregolamento d'interessi». N. IRTI, *La ripetizione del negozio giuridico*, Milano, 1970, pp. 127-128.

<sup>97</sup> Lo evidenzia, tra gli altri, V. ROPPO, *Il contratto e le fonti del diritto*, in *Il contratto del duemila*, 2011, p. 2.

<sup>98</sup> H. KELSEN, *L'ordinamento giuridico e la sua costruzione a gradi*, in *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, rist. Torino, 2000, p. 95 ss. pone l'idea del contratto come norma a fondamento della relazione tra il contratto e l'ordinamento giuridico in quanto produttore di norme convenzionali funzionalmente legate a norme (legali) di livello superiore che le legittimano.

<sup>99</sup> L'espressione diritto dei privati è impiegata da W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, 1963; per diritto dei privati deve intendersi: «quello che i privati medesimi creano per regolare determinati rapporti di interesse collettivo, in mancanza o nell'insufficienza della legge statale». C.M. BIANCA, *Le autorità private*, Napoli, 1977, p. 1 ss., nel ragionare sulla possibilità di ravvisare nel negozio una fonte normativa, osserva come «L'affermazione che l'atto negoziale è costitutivo di norme può rispondere (...) all'idea di un ordinamento autonomo dei privati ma anche rispondere all'idea di un unico ordinamento statale che conceda ai privati una ristretta competenza normativa».

ad un sistema di fonti flessibile che non è più ordinato in modo verticale, ma orizzontale.

Proprio sulla scorta del principio di sussidiarietà si ritiene che le federazioni siano null'altro che dei regolatori privati; sarebbe proprio la sussidiarietà ad abilitare l'autonomia privata che sotto questo profilo è da considerarsi fonte del diritto<sup>100</sup>.

La teoria che si è formata intorno al principio di sussidiarietà suscita una serie di perplessità in quanto la stessa, almeno con riguardo al fenomeno sportivo, sembra si limiti ad evocare il principio, come se lo stesso da solo possa valere a coprire lo spostamento del potere normativo da un soggetto ad un altro<sup>101</sup> anche allorquando si sia in presenza, come nel caso delle federazioni sportive, di indici normativi dai quali non si ricava affatto una generale delega normativa alle federazioni in materia di rapporti intersoggettivi tra privati di carattere negoziale, come in precedenza si è evidenziato<sup>102</sup>.

Affermare, inoltre, che le norme private operano con la stessa forza di legge sugli ulteriori atti di autonomia regolati dalla fonte privata, non pare persuasivo. La circostanza che l'art. 118, ultimo comma, Cost. si rivolga allo Stato, nelle sue varie articolazioni, per favorire l'autonoma iniziativa privata per lo svolgimento di attività di interesse generale non comporta un'automatica assimilazione del contratto alla legge.

Occorre piuttosto rilevare che i regolamenti federali, sebbene in forza del principio di sussidiarietà, possono essere considerati fonti del diritto, non smarriscono la propria natura negoziale. La sussidiarietà darebbe un nuovo fondamento, una nuova giustificazione teorica di norme autoprodotte, ma non offre argomenti sicuri per risolvere la questione più spinosa, ossia se i regolamenti federali siano solo mere espressioni dell'autonomia privata o piuttosto assumano il rango di norme giuridiche al pari di quelle dell'ordinamento statale.

Il richiamo, poi, alla valenza persino imperativa delle norme di fonte privata abilitate dalla sussidiarietà costituisce un ulteriore profilo di criticità della tesi in esame. E non è un caso che i suoi sostenitori sono costretti ad affermare, più che a dimostrare, la natura imperativa dei regolamenti federali. Una assimilazione, questa, espressamente negata dalla stessa giurisprudenza, che non ha mancato di recidere ogni identificazione dei regolamenti federali con le norme imperative.

Nel tentare di dare una risposta all'interrogativo iniziale, ossia pensare i regolamenti federali come norme giuridiche, al pari di quelle statali o piuttosto mere espres-

<sup>100</sup> G. SANTORELLI, *Sussidiarietà e regole di validità dei contratti sportivi*, cit., p. 259.

<sup>101</sup> D. DE FELICE, *Principio di sussidiarietà ed autonomia negoziale*, cit., p. 142, avverte il rischio che la evocazione del principio di sussidiarietà diventi esso stesso il ragionamento e non il mezzo o lo strumento che porti a svolgere un certo tipo di ragionamento.

<sup>102</sup> L'art. 2, comma 1, d.l. 19 agosto 2003, n. 220 (così come modificato dalla legge di conversione 17 ottobre 2003, n. 280), riserva all'ordinamento sportivo l'emanazione di norme statutarie organizzative interne; le norme regolamentari tecniche, al fine di garantire il corretto svolgimento dell'attività sportiva; le norme sanzionatorie di carattere disciplinare. Non vi è, invece, alcuna delega normativa in materia di rapporti intersoggettivi privati di carattere negoziale.

sioni dell'autonomia privata, può rilevarsi che la risposta non può essere univoca, dipendendo dal diverso modo di atteggiarsi del rapporto tra la regola privata e l'ordinamento giuridico generale. Le norme del diritto sportivo restano confinate in quell'ordinamento, salvo che non sia la stessa legge statale ad attribuire ad esse rilevanza nell'ordinamento generale attraverso un espresso rinvio. Così ragionando, ne consegue che la violazione dei regolamenti federali, stante la natura di contratto normativo, non può incidere in sé e per sé né sulla validità né sull'efficacia dei singoli contratti. Il potere statutario e regolamentare esercitato dalle federazioni costituisce espressione del più generale potere di autonomia privata e ciò, come si è già rilevato, non consentirebbe di ascrivere ad esse una valenza maggiore rispetto a quella riconosciuta a qualsiasi regolamento contrattuale, a meno che non sia la legge, attraverso un intervento sussidiario rispetto all'autonomia privata, a riconnettere detti effetti alla violazione degli stessi attraverso un concorso cooperativo di fonti diverse (fonti private e fonti pubbliche, contratti individuali e accordi fra le rappresentanze degli interessi regolati)<sup>103</sup>, rafforzando la valenza del contratto normativo e garantendogli, per esempio con la sostituzione<sup>104</sup> di clausole peggiorative difformi rispetto al contratto tipo, la qualità di inderogabilità e imperatività di cui è sprovvisto e al tempo stesso la conservazione del contratto.

Il ragionamento della Corte, applicato allo specifico caso delle scommesse sportive, appare oltremodo improprio allorché si ragioni muovendo da una circostanza imprescindibile ai nostri fini: nel caso da cui abbiamo preso le mosse il giocatore-gareggiante è al tempo stesso scommettitore, e trattandosi di giochi nei quali l'abilità concorre con l'alea, talvolta persino annullandola, è evidente che la mancanza di alea nella gara, per opera dello stesso scommettitore, incide inevitabilmente sulla validità della scommessa. Ma non per un difetto di meritevolezza legato all'inadempimento del regolamento federale, come sostiene la Corte.

Il discorso può estendersi anche alle ipotesi in cui vi sia una violazione delle regole del regolamento di gioco predisposto non già da una federazione sportiva, ma dallo stesso organizzatore del gioco pubblico. E, al riguardo, si segnala in giurisprudenza una pronuncia particolarmente interessante ai nostri fini<sup>105</sup> in quanto concerne proprio la violazione delle regole del regolamento di gioco.

---

<sup>103</sup> N. LIPARI, *Per una revisione della disciplina sull'interpretazione e sull'integrazione del contratto?*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2006, 3, p. 727; per U. BRECCIA, *Fonti del diritto contrattuale*, in *Enc. dir., Annali*, III, Milano, 2010, p. 395, «La crisi della elencazione tradizionale delle fonti del diritto si riflette anche sull'indicazione delle fonti d'integrazione del contratto» e al riguardo distingue le integrazioni che hanno o hanno avuto *funzioni ausiliarie* rispetto all'autonomia dei contraenti e le *integrazioni* che sono state definite in termini *antagonistici*. Nel medesimo senso, V. ROPPO, *Il contratto*, in *Tratt. di diritto privato*, a cura di G. IUDICA, P. ZATTI, Milano, 2001, pp. 485-498, distingue «l'integrazione suppletiva», «amica dell'autonomia privata», «dall'integrazione cogente» «antagonista» dell'autonomia.

<sup>104</sup> U. BRECCIA, *Fonti del diritto contrattuale*, cit., p. 420 ss., osserva come la produzione privata e decentrata delle regole contrattuali in vario modo si intreccia con l'autoregolazione di soggetti collettivi anche al di là della storia e dell'esperienza degli ordinamenti intersindacali.

<sup>105</sup> Cass., 20 marzo 2012, n. 4371, in *Pluris*.

La vicenda muove da una scommessa autorizzata concernente una corsa di cavalli ed avente ad oggetto un caso quanto mai singolare, che per chiarezza occorre riportare nei suoi tratti essenziali.

Uno scommettitore aveva effettuato numerose “puntate” in un tempo successivo all’allineamento dei cavalli al nastro di partenza. Il ricevitore, ciononostante, aveva accettato le scommesse, violando così quella disposizione del regolamento in forza della quale le scommesse potevano essere effettuate esclusivamente prima del momento dell’allineamento dei cavalli ai nastri di partenza. I giudici di merito avevano accolto la domanda del giocatore avente ad oggetto la condanna del gestore al pagamento della posta, in quanto si è affermato che la disposizione regolamentare violata fosse rivolta non già allo scommettitore, ma al gestore.

La Suprema Corte, condivisibilmente, ha disatteso l’argomento fondato sulla *regola di condotta* per concentrarsi sulla *causa* delle scommesse legalmente autorizzate. Il numero delle scommesse e delle vincite di quel singolo scommettitore avrebbe dovuto essere valutato come indice della soggettiva conoscenza, da parte dello scommettitore, del risultato delle corse, o di altre circostanze che lo ponevano in una condizione privilegiata rispetto agli altri. E sarebbe proprio la probabile, soggettiva conoscenza del risultato della corsa, a suggerire alla Cassazione di impostare la motivazione della decisione non già sulle regole di comportamento, ma sulla causa del contratto<sup>106</sup>.

Analoghe argomentazioni si ritrovano nel caso ancor più eclatante della scommessa, sempre su corse di cavalli, accettata dopo che l’ordine di arrivo era già consultabile sui *monitor* e in quella occasione si è stabilito che: «elemento essenziale della scommessa su un pronostico è l’oggettiva incertezza del risultato, sì che l’assenza di tale requisito determina la nullità del rapporto per difetto di causa»<sup>107</sup>

## 9. Dalla tutela *ex post* alla tutela *ex ante*: la tacita abrogazione dell’art. 1934, comma 2, c.c.

L’analisi sin qui condotta ci ha mostrato come le scommesse sportive che hanno ispirato il legislatore del 1942 non sono che un relitto storico, di un tempo che non c’è più; un affare tra privati esiliato dal mercato regolato e dalla diffusa realtà sociale. La *virtutis causa* che giustificava la maggiore meritevolezza era il frutto dei condizionamenti morali di un legislatore forse ancora legato alla tradizione romanistica.

Oggi, i giochi e le scommesse si caratterizzano sempre più come contratti di *eroga-*

---

<sup>106</sup> Si veda, in argomento, M. GIROLAMI, *L’artificio della causa contractus*, Padova, 2012, p. 124; F. MUCCIARELLI, il cui contributo è consultabile sul sito <http://www.disastroderivati.it>; e più di recente, D. MAFFEIS, *Homo oeconomicus*, cit., p. 849, nota 55: il principio di diritto espresso dalla Cassazione, ad avviso dell’Autore in modo un po’ acerbo, potrebbe essere sciolto ed esplicitato in questi termini: la scommessa legalmente autorizzata ha causa lecita e meritevole se è conclusa sul presupposto che gli scommettitori si trovino nello stato di conoscenza conforme a quanto risulta dal regime autorizzatorio.

<sup>107</sup> Cass., 2 dicembre 1993, n. 11924, in *Foro it.*, I, c. 62.

*zione di servizi di gioco* nei quali l'autorizzazione è elemento imprescindibile. Al controllo *ex post*, teorizzato dall'art. 1934, comma 2, c.c., si è sostituito un controllo *ex ante*, affidato proprio all'autorizzazione, nonché alle molteplici regole *informative*, nonché agli istituti dell'*autoesclusione* e dell'*autolimitazione*, che sono volti a sollecitare la *razionalità* dello scommettitore e del giocatore, attraverso strumenti volti a stimolare la sua *autoresponsabilità*.

L'art. 1934, comma 2, c.c. deve dunque ritenersi inapplicabile alle scommesse legalmente autorizzate e ciò non in forza del fragile argomento per il quale dovrebbe escludersi, in via generale, la stessa eccessività della posta, che sembrerebbe provare troppo, quanto piuttosto perché, proprio muovendo dalla autorizzazione, se si ammette che il contratto è dotato di *causa lecita e meritevole*, in funzione degli interessi di volta in volta sottesi all'autorizzazione, l'attribuzione al giudice di un potere di riduzione delle condizioni economiche della scommessa o del gioco, liberamente concordate dalle parti, non si giustificerebbe.

Come ha osservato la migliore dottrina, la riduzione della posta trova giustificazione nel solo caso si applichi alla fattispecie contemplata dall'art. 1934 c.c., ossia le scommesse legate alla valorizzazione dello *sport*, nelle quali, «sulla logica squisitamente contrattuale della pattuizione della posta, prevale la considerazione della utilità sociale dello *sport*»<sup>108</sup>. Altra sarebbe la logica che ispira le scommesse autorizzate in vista del puro ed esclusivo interesse dello scommettitore a lucrare la posta.

## Abstract

Il tema di indagine concerne la riflessione sulle scommesse che caratterizzano il mondo dell'ippica, comparto complesso che merita di essere ripensato alla luce dell'evoluzione sociale e normativa che si è compiuta nell'ultimo decennio. L'attenzione è focalizzata sui giochi e le scommesse regolati dagli artt. 1934 e 1935 c.c., con l'obiettivo di verificare cosa resti, e se resti ancora qualcosa, delle scommesse sportive, così come erano state pensate dal legislatore del 1942 (e prima ancora nelle legislazioni che hanno ispirato il nostro codice) e quanta incidenza abbia avuto l'inarrestabile ascesa delle scommesse autorizzate nel trasformare l'istituto in esame.

*The theme of the survey concerns the reflection on the bets that characterize the world of horse racing, a complex sector that deserves to be rethought in the light of the social and regulatory evolution that has taken place in the last decade. The focus is on the games and betting regulated by the arts. 1934 and 1935 c.c., with the aim of verifying what remains, and if something remains, of sports betting, as had been thought by the legislator of 1942 (and before that in the legislations that inspired our code) and how much has had the unstoppable rise of authorized bets in transforming the institution in question.*

---

<sup>108</sup> Così, D. MAFFEIS, *Homo oeconomicus*, cit., p. 24.

# IL RINVIO PREGIUDIZIALE *EX ART. 363 BIS* C.P.C. E LA SUA APPLICABILITÀ AL COLLEGIO DI GARANZIA DELLO SPORT \*

## REFERENCE FOR A PRELIMINARY RULING UNDER ART. 363 BIS C.P.C. AND ITS APPLICABILITY TO THE COUNCIL OF SPORTS GUARANTEE

di *Cristina Asprella* \*\*

**Sommario:** Introduzione. – 1. Il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale in Cassazione. – 2. I principali snodi procedurali del nuovo istituto – 3. Rinvio pregiudiziale e Collegio di Garanzia dello Sport. – 3.1. Sotto il profilo della legittimazione a disporre il rinvio. – 3.2. Sotto il profilo della “questione” di diritto. – 3.3. Sotto il profilo della sospensione del procedimento. – 4. Conclusioni.

### Introduzione

La riforma Cartabia della giustizia civile è legge<sup>1</sup>. Tra i diversi istituti che sono stati novellati o introdotti dal legislatore della riforma, una novità di grande rilievo è senz'altro la previsione del rinvio pregiudiziale, che è oggetto di una norma di nuovo conio, ossia l'art. 363 *bis* c.p.c.

Il presente saggio è diretto a verificare se l'istituto di nuovo conio che, come vedremo, è stato introdotto per assicurare una nomofilachia “preventiva”<sup>2</sup> da parte della

---

\* Contributo sottoposto alla procedura di *double blind peer review* ed approvato.

\*\* Professore associato di Diritto processuale civile nell'Università degli Studi Niccolò Cusano.

<sup>1</sup> Nella Gazzetta Ufficiale n. 243 del 17 ottobre 2022 è stato pubblicato il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, rubricato “Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata”.

<sup>2</sup> P. BIAVATI, *La riforma del processo civile: motivazioni e limiti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2022, p. 45 ss.

Corte Suprema, con finalità deflattive del contenzioso e di economia processuale<sup>3</sup>, possa rientrare, in linea teorica, nell'ambito della cognizione di legittimità del Collegio di Garanzia.

Anticipando le conclusioni che saranno rassegnate alla fine, ritengo che anche se, da un punto di vista generale e teorico, l'istituto in questione possa trovare applicazione nell'ambito della giustizia sportiva, alcune riflessioni inducono a ritenere che esso non sia "compatibile" con la giustizia sportiva e quindi non superi quella clausola di salvaguardia che lo stesso art. 2 Codice di Giustizia Sportiva<sup>4</sup> pone al richiamo delle norme del codice di rito.

È, invece, senz'altro possibile l'applicazione di un altro e diverso istituto introdotto dalla riforma del processo civile del 2006, ossia il principio di diritto nell'interesse della legge, consentito alla Corte di Cassazione anche d'ufficio quando il ricorso proposto dalle parti è dichiarato inammissibile e la questione decisa è di particolare importanza. La specularità delle funzioni del Collegio di Garanzia rispetto a quelle della Corte di Cassazione rendono, infatti, compatibile l'istituto con le caratteristiche dell'organo di vertice della giustizia sportiva senza che emergano controindicazioni collegate alle peculiari caratteristiche di tale sistema<sup>5</sup>.

## 1. Il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale in Cassazione

La riforma del processo civile<sup>6</sup>, come anticipato, ha introdotto il rinvio pregiudiziale in Cassazione che prevede la possibilità, per il giudice di merito, allorché debba decidere una questione di diritto su cui ha preventivamente provocato il contraddittorio delle parti, di sottoporre direttamente la questione alla Suprema Corte perché risolva il quesito. In attuazione della delega, è stata inserita una nuova norma nel corpo del codice di rito, l'art. 363 *bis* c.p.c., rubricato "Rinvio pregiudiziale", che prevede che il giudice di merito può disporre, con ordinanza, e dopo aver sentito le parti costituite, il rinvio pregiudiziale degli atti alla Corte di Cassazione perché sia risolta una questione di esclusivo diritto, allorché vi siano alcuni presupposti e, in particolare: *a*) la questione sia necessaria alla definizione anche parziale del giudizio e non sia stata ancora risolta dalla Suprema Corte; *b*) la questione presenti gravi difficoltà interpretative; *c*) la questione sia suscettibile di riproporsi in molti giudizi successivi.

---

<sup>3</sup> Per tutti, da ultimo, F. SANTAGADA, *Rinvio pregiudiziale in cassazione (art. 363 bis c.p.c.)*, in R. TISCINI, a cura di, *La Riforma Cartabia del processo civile*, Pisa, 2023, p. 525 ss.; v. anche F.P. LUIO, *sub art. 363 bis c.p.c.*, in F.P. LUIO, *Il nuovo processo civile. Commentario breve agli articoli riformati del codice di procedura civile*, Milano, 2023, p. 194 ss.

<sup>4</sup> D'ora in poi CGS.

<sup>5</sup> Sull'applicabilità del principio di diritto nell'interesse della legge al sistema di giustizia sportiva sia consentito il rinvio a C. ASPRELLA, *Collegio di Garanzia e potere nomofilattico: il principio di diritto nell'interesse della legge*, in questa *Rivista*, f. 2, 2021, p. 492 ss.

<sup>6</sup> La previsione è contenuta nel comma 9, lett. g), legge n. 206/2021.

Con riferimento al requisito *sub a)*, ossia il fatto che la questione sia necessaria per la definizione anche parziale del giudizio e non sia stata ancora risolta dalla Suprema Corte, presuppone, come è stato efficacemente notato, la “rilevanza” della questione stessa per il giudizio *a quo*, rilevanza che è un connotato ben noto anche della questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice del merito: ne deriva che anche nel caso di rinvio pregiudiziale la questione da sottoporre alla Corte deve essere legata da un nesso di pregiudizialità con la decisione del giudizio e il giudice di merito deve applicarla nella controversia per definirla, sia totalmente che parzialmente<sup>7</sup>.

Con riferimento alla questione *sub b)*, essa rende ragione della necessità, nell’ottica del giudice del merito, del rinvio alla Corte di Cassazione per l’esercizio della nomofilachia preventiva. In ragione dell’importanza di tale presupposto, anche quale strumento di controllo della ragionevole necessità di chiedere preventivamente alla Corte di risolvere la questione di diritto controversa, con la conseguente sospensione del processo in corso, il secondo comma della norma prevede correttamente che l’ordinanza di rinvio pregiudiziale debba contenere la specifica indicazione delle diverse interpretazioni possibili.

Infine, con riguardo specifico alla questione *sub c)*, la previsione della possibilità che la questione si riproponga in molteplici giudizi successivi alimenta il dubbio collegato alla mera potenzialità delle controversie evocate dalla disposizione; si fa chiaramente riferimento, infatti, non già a controversie attuali, ma a controversie ipotetiche. Non è quindi richiesta una serialità “reale”, ma una serialità “potenziale”, il che rende ragione del dubbio di una eccessiva vaghezza normativa collegata alla richiesta di un tale requisito<sup>8</sup>.

Nella Relazione della Commissione Luiso si menziona espressamente, quale modello del nuovo rinvio pregiudiziale, la *saisine pour avis* che, però, come si è giustamente notato, rispetto al modello italiano manca del requisito della vincolatività del principio di diritto<sup>9</sup>. Trattasi di una forma di “nomofilachia preventiva” che opera senz’altro quando la questione oggetto del rinvio possa divenire “seriale”, ossia suscettibile di riproporsi in molti processi<sup>10</sup>. Tuttavia, nel modello di origine francese la

---

<sup>7</sup> E. SCODITTI, *Brevi note sul nuovo istituto del rinvio pregiudiziale in cassazione*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it) il quale ricorda che, oltre all’incidente di legittimità costituzionale e al requisito della rilevanza della questione, previsto dall’art. 23, comma 3, della legge n. 87/1954, anche nel rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea, la Corte, per giurisprudenza costante, non si pronuncia sulla questione ad essa rimessa in sede di pregiudiziale comunitaria dal giudice nazionale qualora sia manifesto che non vi sia rilevanza rispetto al giudizio *a quo*, ossia che la risoluzione della questione interpretativa non sia collegata con “l’effettività o con l’oggetto della causa principale” (*amplius* rinvio all’A.).

<sup>8</sup> In questo senso, G. FRANSONI, *Il rinvio pregiudiziale in cassazione e l’esigenza di presupposti più rigorosi*, consultato al seguente link <https://frasoni.it/argomenti/il-rinvio-pregiudiziale-in-cassazione-e-lesigenza-di-presupposti-piu-rigorosi/>.

<sup>9</sup> E. SCODITTI, *Brevi note*, cit.

<sup>10</sup> Al riguardo E. SCODITTI, *Brevi note sul nuovo istituto*, cit., il quale ricorda anche che il CSM, nel parere del 15 settembre 2021, aveva suggerito di pubblicizzare adeguatamente la pendenza del rinvio pregiudiziale.



“serialità” è configurata come una serialità attuale e non potenziale, perché il requisito può dirsi esistente soltanto se la questione si pone in molte controversie pendenti<sup>11</sup>.

L’ordinanza di rinvio deve essere motivata, così come accade nell’ordinanza che solleva la questione di legittimità costituzionale, e nella motivazione del provvedimento il giudice deve rendere conto delle diverse possibilità interpretative in relazione al presupposto *sub b*).

Con la proposizione del rinvio pregiudiziale si ha la sospensione del processo di merito dal giorno in cui viene depositata l’ordinanza, salvo, secondo la regola generale, la possibilità di compiere gli atti urgenti e l’attività istruttoria non direttamente dipendente dalla risoluzione della questione oggetto di rinvio, cosa che può verificarsi, come specifica la Relazione Illustrativa, in caso siano state proposte più domande connesse solo soggettivamente.

Il Primo Presidente, entro 90 giorni, deve valutare la sussistenza dei presupposti indicati dalla norma e, ove tale valutazione sia positiva, assegna la questione alle sezioni unite o alla sezione semplice<sup>12</sup> per l’enunciazione del principio di diritto; ove la valutazione sia invece negativa, pronuncia un decreto con cui ne dichiara l’inammissibilità.

Poiché la questione deve essere “rilevante” ai fini della decisione, la Corte, sia che decida a sezioni unite che a sezione semplice, pronuncia in pubblica udienza con la requisitoria scritta del p.m.; le parti hanno la facoltà di depositare memorie scritte sintetiche secondo le regole ordinarie poste dall’art. 378 c.p.c. Con la sentenza che chiude il rinvio pregiudiziale, o con il decreto di inammissibilità della questione, la Corte dispone la restituzione degli atti al giudice *a quo*.

Il principio di diritto enunciato dalla Corte è vincolante sia nel processo *a quo*, sia, laddove questo si estingua, nel nuovo processo in cui sia riproposta la stessa domanda tra le stesse parti.

Questo lo schema delineato dalla legge delega, in modo assolutamente dettagliato e non per “principi” e poi trasfuso integralmente nel nuovo art. 363 *bis* c.p.c.<sup>13</sup>.

## 2. I principali snodi procedurali del nuovo istituto

Quanto alla legittimazione, la norma di nuovo conio fa riferimento al “giudice di merito” senza ulteriori specificazioni. Ne deriva che il legislatore ha inteso prevedere un’amplissima legittimazione attiva al rinvio che potrà, pertanto, essere disposto

---

<sup>11</sup> G. FRANSONI, *Il rinvio pregiudiziale*, cit.

<sup>12</sup> Secondo le ordinarie regole di riparto tra le sezioni: *Relazione Illustrativa*, pp. 41, 42.

<sup>13</sup> In argomento, G. TRISORIO LIUZZI, *La riforma della giustizia civile: il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it), il quale giustamente dice che, pur trattandosi di una legge delega, il legislatore ha regolato dettagliatamente l’istituto disciplinando sia i presupposti per il suo esercizio sia le regole procedurali davanti alla Corte.

da qualsiasi giudice di merito, all'interno di qualsiasi procedimento<sup>14</sup>.

La questione potrà senz'altro essere di diritto sostanziale o di diritto processuale, ma dovrà necessariamente rispondere ai presupposti previsti dall'art. 363 bis, comma 1, *sub 1), 2) e 3)*, c.p.c. già richiamati. Con riferimento ai presupposti in questione, si è giustamente rilevato che, seppure la valutazione sulla possibilità della questione di riproporsi in numerosi giudizi si presenta come "oggettiva", gli altri due presupposti sono senz'altro "soggettivi" e, quindi, fondati su una valutazione discrezionale del giudice *a quo*<sup>15</sup>.

L'ordinanza con cui il rinvio è disposto deve essere "motivata" e, in particolare, il legislatore ha cura di riferire che, rispetto alla condizione *sub 2)*, ossia al presupposto che la questione presenti gravi difficoltà interpretative, essa deve contenere la specifica indicazione di tutte le diverse interpretazioni possibili della questione di diritto.

Un presupposto necessario affinché possa attivarsi il meccanismo del rinvio pregiudiziale è il rispetto del contraddittorio, consacrato nell'espressione contenuta nel primo comma della norma "sentite le parti costituite", il cui mancato rispetto, pur se non espressamente indicato, deve comportare la dichiarazione di inammissibilità del rinvio pregiudiziale, senza che l'eventuale deposito delle memorie scritte dalle parti prima della decisione della Corte sulla questione possa avere rilevanza per escludere tale sanzione<sup>16</sup>. Ritengo senz'altro condivisibile l'opinione che ravvisa una causa di inammissibilità del ricorso nel caso di mancata attivazione del contraddittorio sulla questione di diritto; ciò, non soltanto alla luce della formulazione senz'altro chiara della norma di nuovo conio in proposito, ma anche in virtù dei principi ormai acquisiti e diventati patrimonio normativo sul divieto della "sentenza della terza via"<sup>17</sup>, nell'ottica del passaggio dalla concezione "debole" alla concezione "forte" del contraddittorio inteso come garanzia dell'effettività della tutela giurisdizionale, con il giudice che si erge a garante della procedura in un dialogo che, non più limitato alle parti, lo coinvolge direttamente<sup>18</sup>. Pur trattandosi, infatti, di ipotesi differenti rispetto alla decisione

---

<sup>14</sup> In questo senso, G. TRISORIO LIUZZI, *La riforma*, cit., secondo cui il rinvio può essere disposto da qualsiasi giudice di merito all'interno di qualunque procedimento, ordinario, del lavoro, sommario, semplificato di cognizione, ecc.

<sup>15</sup> Con la conseguenza che, precisa G. TRISORIO LIUZZI, è difficile che il Primo Presidente possa ritenere il rinvio pregiudiziale inammissibile per difetto di questi due presupposti soggettivi.

<sup>16</sup> G. TRISORIO LIUZZI, *La riforma*, cit.

<sup>17</sup> Su cui, *ex multis*, B. SASSANI, R. TISCINI, *Commento all'art. 101*, in *Commentario della riforma del codice di procedura civile*, a cura di A. SALETTI, B. SASSANI, Torino, 2010, p. 60 ss.; E.F. RICCI, *La sentenza "della terza via" e il contraddittorio*, in *Riv. dir. proc.*, 2006; A. GIORDANO, *Sull'art. 101, c. 2 c.p.c. Un disposto recente su una questione antica*, in *Giust. civ.*, 3/2012, p. 139; F.P. LUISO, *Poteri d'ufficio*, p. 65; L.P. COMOGLIO, *Questioni rilevabili d'ufficio e contraddittorio*, in *www.treccani.it*, § 2.2; CHIARLONI, *Efficienza della giustizia, formalismo delle garanzie e sentenze della terza via*, in *Giur. it.*, 2011, p. 208.

<sup>18</sup> Si leggano, al riguardo, le magistrali pagine di N. PICARDI, *Audiat et altera pars. Le matrici storico-culturali del contraddittorio*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2003, n. 1, p. 7 ss.; ID., *Il principio del contraddittorio*, in *Riv. dir. proc.*, 1998, p. 673 ss.

a sorpresa conseguente alla mancata attivazione del contraddittorio nel giudizio, comunque il principio di diritto pronunciato dalla Corte sulla questione ad essa rinviata, in base al meccanismo dell'art. 363 *bis* c.p.c., è vincolante nel procedimento nell'ambito del quale è stata rimessa la questione e, in caso di estinzione, anche nel nuovo giudizio instaurato con la stessa domanda tra le stesse parti. E, pertanto, soccorrono, a mio parere, le stesse motivazioni che rendono indispensabile l'attivazione del contraddittorio sulla questione di diritto che il giudice di merito intende sottoporre alla Corte in sede di rinvio pregiudiziale.

L'ordinanza che dispone il rinvio, motivata in accordo con le indicazioni del secondo comma dell'art. 363 *bis* c.p.c., è trasmessa "immediatamente" alla Corte e comunicata alle parti e il procedimento è sospeso dal giorno in cui è depositata l'ordinanza, salvo il compimento degli atti urgenti e delle attività istruttorie non dipendenti dalla soluzione della questione oggetto di rinvio pregiudiziale.

Il Primo Presidente, entro 90 giorni, assegna la questione alle sezioni unite o a quella semplice per l'enunciazione del principio di diritto, salvo che debba dichiarare con decreto l'inammissibilità della questione per difetto dei presupposti o del contraddittorio. La Corte, sia a sezioni unite che a sezione semplice, pronuncia in udienza pubblica, con la requisitoria scritta del p.m. e con facoltà per le parti costituite di depositare memorie brevi nei termini dell'art. 378 c.p.c. Con la definizione della questione viene disposta, altresì, la restituzione degli atti al giudice *a quo*.

Si è giustamente rilevato come il nuovo istituto, almeno in linea teorica, si presti ad essere applicato in poche occasioni; i presupposti già ricordati e previsti dal primo comma sono, infatti, stringenti e, inoltre, è facoltà del giudice di merito di optare per il rinvio pregiudiziale o decidere direttamente la questione di diritto; non solo, ma il nuovo istituto, in contrasto con l'evidente tendenza di tutte le ultime riforme alla accelerazione processuale, ha l'effetto del tutto negativo di comportare la sospensione automatica del processo<sup>19</sup>.

Ci si domanda, al riguardo, che rimedio abbiano a disposizione le parti nel caso in cui il giudice abbia sottoposto alla Corte un rinvio pregiudiziale inammissibile per mancanza dei presupposti e ciò risulti evidente già dalla lettura dell'ordinanza e dalle risultanze del contraddittorio con esse attivato. Come minimo, infatti, il processo resterà sospeso per tre mesi in attesa della dichiarazione di inammissibilità del Primo Presidente ovvero dell'assegnazione alla sezione competente. Trattandosi di una facoltà esercitabile dal giudice *a quo* nell'ambito di un potere del tutto discrezionale e sindacabile solo *ex post*, sarebbe stato opportuno prevedere un rimedio processuale esercitabile dalle parti per evitare una sospensione inutile e un illogico pregiudizio. Si sarebbe potuta, ad esempio, estendere l'applicazione del regolamento necessario di competenza anche all'ipotesi della sospensione automatica conseguente alla dichiarazione di ammissibilità del rinvio pregiudiziale, così come si è fatto con la riforma del 1990 in riferimento ai provvedimenti dichiarativi della sospensione del processo *ex art.* 295 c.p.c.

---

<sup>19</sup> G. TRISORIO LIUZZI, *La riforma*, cit.

Non solo, si è giustamente rilevato come – mancando ogni preclusione temporale per il giudice *a quo* – egli possa senz’altro rinviare alla Corte in un momento in cui il processo stia per giungere alla decisione; con la conseguenza che le parti, invece di ottenere l’agognata sentenza, possono veder sospeso il processo per anni sino alla definizione della questione effettuata dalla Corte<sup>20</sup>. Si tratta, a tutti gli effetti, di una pronuncia di Cassazione non fondata sull’impulso di parte, ma frutto di un potere officioso del giudice<sup>21</sup> *sostanzialmente* non sindacabile; si noti che, invece, l’eventuale decisione da parte del giudice della questione di diritto senza attivare il meccanismo del rinvio pregiudiziale consentirebbe alle parti di “governare” il sistema delle impugnazioni rimettendo nella corretta sede – l’impulso di parte – la scelta del se adire la Corte per contestare eventualmente la violazione della norma di diritto.

### 3. Rinvio pregiudiziale e Collegio di Garanzia dello Sport

Al di là delle accennate perplessità relative alla utilità dell’istituto e alle criticità emerse sia pur in prima lettura, è necessario tornare al quesito originario, ossia se l’istituto possa ritenersi applicabile anche al Collegio di Garanzia dello Sport negli stretti limiti dei presupposti previsti dal primo comma dell’art. 363 bis c.p.c.

Il punto di partenza per risolvere il dubbio sulla applicabilità della norma alla giustizia sportiva e, in particolare, alle funzioni del Collegio di Garanzia si risolve, a mio parere, sulla base del richiamo che l’art. 2 del CGS effettua, per quanto non espressamente disciplinato, ai principi generali del processo civile, nei limiti di compatibilità con il carattere “informale” dei procedimenti di giustizia sportiva.

Oltre a questo richiamo “generico” ai principi processuali compatibili, un altro elemento a supporto dell’ipotetica applicabilità dell’istituto è dato dalla funzione precipuamente impugnatoria assegnata al Collegio di Garanzia e al sindacato da esso disimpegnato di legittimità, sostanzialmente analogo al ruolo della Corte di Cassazione, pur con le caratteristiche specificità dovute al diverso sistema in cui esso opera<sup>22</sup>. E questo sindacato, sostanzialmente limitato alla violazione delle norme di diritto (a parte la omissione e insufficienza della motivazione), rende ragione della senz’altro possibile applicazione teorica del rinvio pregiudiziale.

---

<sup>20</sup> Senza, peraltro, tacere il fatto che, laddove a sottoporre la questione alla Corte in sede di rinvio pregiudiziale sia il giudice di primo grado, il giudice d’appello sarebbe obbligato ad applicare il principio di diritto enunciato dalla Corte senza aver egli stesso richiesto tale pronuncia: su questo e sul profilo della mancanza di una preclusione temporale alla pronuncia, rinvio a G. SCARSELLI, *Note sul rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione di una questione di diritto da parte del giudice di merito*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it); nella stessa Rivista, sull’argomento, v. anche B. CAPPONI, *È opportuno attribuire nuovi compiti alla Corte di Cassazione?* e C.V. GIABARDO, *In difesa della nomofilachia*. Prime notazioni teorico-comparate sul nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione nel progetto di riforma del codice di procedura civile.

<sup>21</sup> G. SCARSELLI, *Note sul rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione*, cit.

<sup>22</sup> Su cui sia consentito il rinvio a C. ASPRELLA, *Collegio di garanzia*, cit., p. 492 ss.

Tale rinvio potrebbe provenire, secondo l'ampia indicazione della norma dell'art. 363 *bis* c.p.c., ad opera di qualsiasi organo endofederale che, in presenza dei presupposti previsti dal primo comma della disposizione del codice di procedura civile, ritenga di esercitare la propria facoltà discrezionale di rinviare al Collegio di Garanzia per la decisione della questione di diritto in modo vincolante per il giudizio di merito.

Esso potrebbe, sempre in linea teorica, essere azionato in presenza dei presupposti previsti dall'art. 363 *bis* c.p.c. e, pertanto, realizzato il contraddittorio con le parti, soltanto in presenza dei requisiti previsti dalla norma e, segnatamente, laddove la questione sia necessaria alla definizione anche parziale del giudizio e non sia stata ancora risolta dal Collegio di Garanzia; la questione presenti gravi difficoltà interpretative e sia suscettibile di porsi in numerosi giudizi (abbia quindi la già ricordata caratteristica della ipotetica serialità).

Le stesse ragioni che sorreggono l'applicabilità del principio di diritto nell'interesse della legge specularmente varrebbero, come già anticipato in linea meramente teorica, per confortare l'idea dell'applicabilità anche della norma di nuovo conio, sia pur con le specificità dell'ordinamento sportivo.

### 3.1. Sotto il profilo della legittimazione a disporre il rinvio

Abbiamo già visto come la legittimazione a sollevare la questione dinanzi alla Corte di Cassazione spetti a qualunque giudice di merito, senza che la norma specifichi nemmeno in quale grado di giudizio. Trattasi di un potere discrezionale del giudice<sup>23</sup>, come è evidente dall'utilizzo del verbo "può", senza che, pertanto, pur in presenza dei presupposti di cui all'art. 363 *bis* c.p.c. il giudice adito sia obbligato a sottoporre l'incidente alla Suprema Corte<sup>24</sup>. L'espressione "giudice di merito" deve essere intesa come riferibile al giudice senz'altro di primo e secondo grado, e, in generale al giudice di ogni impugnazione e di ogni parentesi cognitiva anche in sede di esecuzione forzata, così come ai giudici speciali<sup>25</sup>, e, in generale, l'espressione volutamente generica usata dal legislatore ricomprende tutti i giudici ad esclusione della Corte di Cassazione<sup>26</sup> o, meglio, qualsiasi giudice, in ogni possibile procedimento, purché tale procedimento possa poi sfociare in Cassazione. Date queste premesse è escluso che tra i giudici legittimati possano ricomprendersi anche i giudici sportivi, almeno per quanto ri-

<sup>23</sup> P. BIAVATI, *L'architettura della riforma del processo civile*, Bologna, 2021, p. 43 ss.; A. CARRATA, *Riforma Cartabia: il nuovo processo civile, (I parte) – Il rinvio pregiudiziale alla Cassazione e la decisione "soggettivamente complessa"*, in *Giur. it.*, 2023, p. 467.

<sup>24</sup> Anche se si è notato come dal mancato rinvio pregiudiziale possano senz'altro derivare conseguenze sotto il profilo della responsabilità del giudice: A. FABBI, *Il rinvio pregiudiziale "alla Corte"*, in *Judicium*, 3 aprile 2023, p. 3 ss.

<sup>25</sup> E, secondo A. FABBI, *op. loc. cit.*, anche al giudice del procedimento cautelare.

<sup>26</sup> Si è escluso che sia legittimato il giudice adito in sede di rinvio ai sensi dell'art. 392 c.p.c.: A. BRIGUGLIO, *Il rinvio pregiudiziale interpretativo davanti alla Corte di Cassazione*, in *www.judicium.it*, p. 2, ma criticamente si veda A. FABBI, *Il rinvio*, cit., p. 3.

guarda il rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione così come configurato dalla norma di nuovo conio.

Infatti, pur essendo i giudici sportivi caratterizzati da una posizione di terzietà e imparzialità, questo carattere concerne, come affermato anche dalla stessa giustizia sportiva, soltanto la “dimensione dell’ordinamento sportivo”; diversamente opinando i giudici sportivi dovrebbero essere qualificati come giudici speciali, in violazione del divieto posto dall’art. 102 Cost.<sup>27</sup> Seppure ciò sia stato affermato con riferimento alla possibilità di promuovere l’incidente di legittimità costituzionale, il discorso può senz’altro allargarsi alla possibilità di effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione, non essendo gli stessi qualificabili come “giudici di merito” all’interno di un processo di cognizione contenzioso, né ordinari, né speciali.

Ma discorso diverso è, invece, la possibilità di sollevare la questione dinanzi al Collegio di Garanzia e non davanti alla Corte di Cassazione perché lo stesso risolve, in applicazione analogica dell’art. 363 bis c.p.c., una questione di esclusivo diritto allorché ricorrano i presupposti previsti dalla norma e, pertanto, laddove la questione sia necessaria alla definizione anche parziale del giudizio e non sia stata ancora risolta dal Collegio; presenti gravi difficoltà interpretative, ovvero sia suscettibile di porsi in numerosi giudizi. Infatti, in assonanza con le funzioni nomofilattiche attribuite alla Corte di Cassazione dall’art. 65 Ord. Giud., il Collegio di Garanzia dello Sport è istituito presso il CONI in posizione di autonomia e indipendenza e rappresenta l’ultimo grado della giustizia sportiva e ad esso viene assegnata una funzione decisoria di natura prettamente impugnatoria e gli viene attribuito un sindacato di esclusiva legittimità<sup>28</sup>.

A tali fini non può negarsi la legittimazione dei giudici della giustizia sportiva alla rimessione di una ipotetica questione di puro diritto al Collegio di Garanzia dello Sport il quale potrebbe a tal fine esercitare le funzioni di “nomofilachia preventiva”, così come assegnate alla Suprema Corte, ad uso e consumo dello *jus litigatoris* della controversia sportiva pendente.

---

<sup>27</sup> Pur se la giurisprudenza costituzionale tende ad ampliare la nozione di giudice *a quo* ai fini del promovimento della questione di legittimità costituzionale in via incidentale, facendovi rientrare quelle figure che si trovano a metà tra le categorie della giurisdizione e della amministrazione, così ampliando la nozione di giudice e di processo a fini di garanzia della certezza del diritto e della possibilità di consentire il sindacato del giudice delle leggi, tuttavia il giudice sportivo non può rientrare in questa categoria a ciò ostando l’esistenza dell’espresso divieto di istituzione di nuovi giudici speciali posto dall’art. 102 Cost. (si veda, di recente, Corte Federale d’Appello FIGC, Sez. Un., 28 dicembre 2020, decisione 062CFA, in [www.figc.it](http://www.figc.it)). Di recente, nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, si veda la sent. n. 13/2019, che ha negato la legittimazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale in via incidentale da parte dell’AGCM poiché tale Autorità indipendente non può essere ricondotta alla nozione di giudice *a quo*.

<sup>28</sup> Sulle funzioni disimpegnate dal Collegio di Garanzia e sulla assonanza con l’analogo ruolo della Corte di Cassazione, sia consentito il rinvio a C. ASPRELLA, *Collegio di Garanzia*, cit., p. 496 ss.

### 3.2. Sotto il profilo della “questione” di diritto

L'esame dei presupposti – *sub specie* dell'applicabilità della norma dell'art. 363 *bis* c.p.c. anche al Collegio di Garanzia dello Sport – deve proseguire con l'esame delle caratteristiche della “questione”. La norma esplicita che deve trattarsi di una “questione esclusivamente di diritto” quando concorrono le condizioni dianzi ricordate, *sub* nn. 1, 2 e 3 dell'art. 363 *bis* c.p.c.

Sulla questione di puro diritto, vi è già un provvedimento del Primo Presidente della Corte di Cassazione<sup>29</sup> in un procedimento in cui il rinvio è stato ritenuto ammissibile ed è relativo ad una questione puramente processuale, ossia se nel procedimento davanti al giudice di pace si applichi il modulo decisorio di cui all'art. 281 *sexies* c.p.c.<sup>30</sup> Tale questione, secondo il provvedimento del Primo Presidente, è “questione esclusivamente di diritto, non condizionata da peculiarità della fattispecie né implicante un giudizio di fatto”<sup>31</sup>.

Viene, pertanto, chiarito che la questione è di puro diritto quando non siano riscontrabili condizionamenti derivanti dalle specificità della fattispecie concreta e quando non sia implicato alcun giudizio sul fatto.

Traslando il requisito al giudizio disimpegnato dal Collegio di Garanzia non sembrano frapporsi ostacoli di alcun genere alla sua ammissibilità dato che, come già ricordato, le funzioni del Collegio sono proprio nomofilattiche, con esclusione di qualsiasi riesame del merito della controversia, in analogia con il ruolo del nostro giudice di legittimità, essendo anche ad esso impedito di effettuare un riesame della *quaestio facti* così come ricostruita nella sentenza impugnata.

La norma aggiunge, però, come anticipato, che devono concorrere le condizioni previste nei nn. 1, 2 e 3 della disposizione. La prima è quella della rilevanza, cioè che la questione non sia stata ancora risolta dalla Corte Suprema; si è giustamente evidenziato come il requisito non vada inteso in senso rigoroso e come, pertanto, possa aversi rilevanza della questione anche laddove la Corte già si sia pronunciata sulla stessa, in presenza di un solo precedente, ovvero nel caso di contrasto tra le sezioni semplici o addirittura di pronuncia delle Sezioni Unite<sup>32</sup>. Il secondo requisito riguarda l'esistenza di gravi difficoltà interpretative enunciate sia dal giudice del merito, sia meglio ridefi-

<sup>29</sup> Tale provvedimento, consultabile al seguente link: [https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/6534\\_03\\_2023\\_PPP\\_oscuramento\\_no-index.pdf](https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/6534_03_2023_PPP_oscuramento_no-index.pdf), è stato reso nel procedimento n.rg. 6534/2023, in data 3-4 aprile 2023.

<sup>30</sup> Trattasi di domanda di equa riparazione del danno da irragionevole durata del processo che è stata dichiarata inammissibile dal Consigliere delegato della Corte d'Appello per il mancato esperimento del rimedio preventivo consistente nella proposizione dell'istanza di decisione *ex art.* 281 *sexies* c.p.c.

<sup>31</sup> Nel provvedimento si specifica che si tratta di una questione di diritto processuale con addentellati nell'ambito della disciplina dell'equa riparazione del danno da irragionevole durata del processo e ripercussioni sulla stessa tutela indennitaria, dato che la manifestazione di disponibilità della parte al passaggio al modello decisorio concentrato rappresenta un rimedio preventivo, che condiziona l'ammissibilità della domanda di equa riparazione.

<sup>32</sup> In tal caso motivando il dissenso: A. FABBI, *Il rinvio pregiudiziale*, loc. cit.

nite dal primo presidente nella dichiarazione di ammissibilità del rinvio pregiudiziale. Così è accaduto, ad esempio, nel già citato primo caso di rinvio pregiudiziale ove il primo presidente, nel riconoscere che la questione presentava gravi difficoltà interpretative, ha altresì specificato che tali gravi difficoltà risiedono nel fatto che sono possibili diverse letture delle norme di riferimento<sup>33</sup>.

Sia con riferimento al primo che al secondo requisito, nulla osta alla loro configurabilità anche nel sistema di giustizia sportiva, potendo senz'altro ricorrere questioni – ovviamente – necessarie alla definizione anche parziale della controversia (e che sarebbero oggetto, in assenza di rinvio, della nomofilachia non preventiva del Collegio), sia questioni che presentino gravi difficoltà interpretative.

Infine, rispetto al requisito della questione suscettibile di porsi in numerosi giudizi, sia che si ritenga tale requisito come riferito alla serialità, sia che si aderisca alla opinione che ritiene che l'istituto non si possa limitare al contenzioso “seriale”, ma anche a un contenzioso relativo ad una questione processuale o sostanziale di grave rilevanza e in astratto ricorrente<sup>34</sup>, comunque non vi sono dubbi sulla astratta configurabilità di una simile ipotesi anche nel sistema di giustizia sportiva, ben potendo esservi questioni “seriali” o, comunque di potenziale astratta e grave rilevanza.

### 3.3. Sotto il profilo della sospensione del procedimento

Se pure le funzioni nomofilattiche attribuite al Collegio di Garanzia giustificano senz'altro anche la possibilità di risolvere questioni di diritto in via pregiudiziale, esercitando la c.d. nomofilachia preventiva, la maggiore – e a mio parere – insuperabile perplessità risiede nella previsione della sospensione automatica del procedimento, sospensione che andrebbe senz'altro in contrasto con il divieto di sospensione del procedimento posta dall'art. 39 CGS, salvo nell'ipotesi della necessità di risolvere con efficacia di giudicato una questione pregiudiziale di merito e la relativa causa sia già stata proposta davanti all'Autorità giudiziaria.

Tale sospensione automatica e necessaria del processo *a quo* consente, per espresso dettato di legge, solo il compimento degli atti urgenti non dipendenti dalla questione di diritto che è oggetto del rinvio pregiudiziale e decorre dal giorno del deposito dell'ordinanza pronunciata dal giudice del merito fino alla comunicazione allo stesso giudice del merito del provvedimento della Suprema Corte che, sia che decida la questione di diritto oggetto del rinvio pregiudiziale, sia che dichiari inammissibile lo stesso rinvio, restituisce gli atti al giudice *a quo* (art. 363 bis, comma 6, c.p.c.). Questa sospensione automatica – già criticata rispetto alle conseguenze negative producibili sul processo ordinario di cognizione – non consente di ritenere possibile una estensione della norma alla giustizia sportiva date le sue caratteristiche precipue e la sua struttura

---

<sup>33</sup> Provvedimento del Primo Presidente, 3-4 aprile 2023, cit.

<sup>34</sup> A. FABBI, *Il rinvio pregiudiziale*, loc. cit.



tale da negare la stessa possibilità di udienze di mero rinvio. Ai sensi dell'art. 50, comma 2, del CGS, infatti, il giudice non può rinviare la pronuncia né l'udienza se non quando ritenga la questione o la controversia non ancora matura per la decisione, contestualmente disponendo le misure all'uopo necessarie.

Ma anche le esigenze di "informalità", richiamate come limite di compatibilità delle norme del codice di rito con il sistema di giustizia sportiva, insieme con le esigenze di celerità, connaturate al procedimento di giustizia sportiva, rendono difficile l'applicazione di una norma come l'art. 363 *bis* c.p.c., che è del tutto svincolata da un limite temporale per la pronuncia della Corte.

Che la mancata previsione di un termine per la pronuncia si possa tradurre in un pregiudizio per la durata ragionevole del processo è palese: infatti, il Consiglio Superiore della Magistratura, nella delibera del 15 settembre 2021, aveva suggerito l'inserimento di un termine, non già soltanto per la prevalutazione del quesito alla luce dei presupposti normativi, ma anche per la decisione della questione da parte della Corte di Cassazione<sup>35</sup>. Il mancato inserimento di questo termine "finale" per la risoluzione del quesito di diritto fa sì che l'istituto si presti ad una difficile applicazione nel sistema di giustizia sportiva. Seppure il Collegio di Garanzia non sia oberato come la Suprema Corte di Cassazione, le esigenze di celerità del procedimento fanno sì che una eventuale sospensione del procedimento, al di fuori dei presupposti di legge e senza un termine per la pronuncia sul quesito, sia certamente non compatibile con la struttura normativa e procedimentale del sistema di giustizia sportiva.

L'esigenza di perseguire un processo celere, icona e modello di tutte le riforme del processo civile, è strettamente connaturata ad una tipologia di controversie quali quelle oggetto della giustizia endofederale; e, pertanto, un istituto di tal fatta, che ha l'effetto di provocare la sospensione del giudizio *a quo* e di prolungare il tempo necessario per la definizione della controversia, è intrinsecamente incompatibile con l'attività del Collegio di Garanzia non in quanto organo di legittimità, ma in quanto organo di vertice dotato di competenza di sola legittimità, salvi i casi eccezionali di decisione nel merito<sup>36</sup>. Questa soluzione è del resto quella già predicata con riferimento all'applicabilità dell'opposizione di terzo, rimedio straordinario di cui si esclude la compatibilità con il sistema di giustizia sportiva perché in contrasto con le esigenze di celerità proprie del processo sportivo<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Giustamente si era evidenziato che, seppur inserito, il termine per la pronuncia della Corte non è detto che sarebbe stato rispettato; ciò perché la nostra Cassazione in questo periodo è particolarmente carica di arretrato e le decisioni, ad esempio, sul regolamento di competenza, che dovrebbero essere pronunciate dopo 95 giorni dalla comunicazione della ordinanza sulla competenza, vengono invece rese dopo una media di poco meno di un anno e mezzo: G. TRISORIO LIUZZI, *La riforma della giustizia civile*, cit.

<sup>36</sup> Ricordo che al Collegio di Garanzia è attribuita una competenza ordinaria, in quanto giudice di ultimo grado, di sola legittimità e una competenza straordinaria, in quanto giudice di unico grado con cognizione anche di merito; i riferimenti normativi sono, per la prima, l'art. 54, comma 1, CGS e, per la seconda, l'art. 54, comma 3, CGS. Sulla natura e le funzioni del Collegio si rinvia nuovamente a E. LUBRANO, *Il giusto processo sportivo*, cit., p. 450 ss.

<sup>37</sup> E. LUBRANO, *Il giusto processo sportivo*, cit., p. 479, il quale evidenzia, con riferimento all'e-

## 4. Conclusioni

L'art. 363 bis c.p.c., relativo al rinvio pregiudiziale in Cassazione, rappresenta un istituto nuovo nella sostanza, ma sicuramente evocativo di altri ben noti strumenti già esistenti sia nel nostro che in altri ordinamenti, pieno di inferenze storiche e comparatistiche<sup>38</sup>.

L'espressione "nomofilachia preventiva" ben si attaglia all'utilità e alla funzione dell'istituto, dato che con esso la Corte di Cassazione deve disimpegnare una funzione senz'altro nomofilattica, ma esercitata in via preventiva, offrendo alle parti la possibilità di ottenere una decisione del giudice di legittimità "anticipata" rispetto all'esito del ricorso in Cassazione<sup>39</sup>.

Al di là degli spunti critici che la norma sicuramente offre, resta la consapevolezza che l'esercizio anticipato della funzione giurisdizionale da parte della Corte sia non solo funzionale alla corretta soluzione della controversia prima dell'esito dei diversi gradi di giudizio, ma anche strumentale rispetto alla funzione nomofilattica esercitata dalla Corte e alla conformazione della giurisprudenza futura rispetto al rilievo e alla decisione della questione controversa.

A mio parere, la struttura dell'istituto non presenta peculiarità tali da doversi ritenere del tutto inapplicabile nell'ambito della giustizia sportiva, ben potendo riscontrarsi all'interno di essa questioni di puro diritto, sostanziale o processuale, che presentino le caratteristiche previste dall'art. 363 bis c.p.c. e che siano, pertanto, tali da richiedere un intervento nomofilattico anticipato del Collegio di Garanzia, la cui utilità risiederebbe anche nell'effetto di orientamento della successiva giurisprudenza di merito. Ma osta alla sua concreta applicabilità – se non anche alla astratta – la previsione della sospensione automatica del procedimento che sconta il rischio di far conflaggere l'istituto con altri, preminenti, valori del CGS, primo tra tutti la celerità del relativo procedimento *ad instar* delle controversie che ne sono oggetto.

---

sclosure dell'opposizione di terzo, come la soluzione sia senz'altro condivisibile "non essendo le tempistiche postume di un eventuale giudizio di opposizione di terzo assolutamente compatibili con quelle del processo sportivo".

<sup>38</sup> Il suo diretto, pur se non del tutto coincidente, omologo è la *saisine pour avis* alla *Cour de cassation* francese, strumento che consente di ottenere in tempi brevi la risposta della Corte su una questione nuova, caratterizzata dalla "serietà" e dal fatto di proporsi in numerose controversie (attuali e non meramente potenziali). Ma, mentre nel sistema francese la *Cour de Cassation* pronuncia senza che vi sia alcuna vincolatività, nel nostro sistema la decisione resa in sede di rinvio pregiudiziale è vincolante nel procedimento in cui è stata rimessa la questione e, se questo si estingue, anche nel nuovo processo in cui è proposta la stessa domanda tra le stesse parti. Per una sintesi dei diversi istituti che il rinvio pregiudiziale evoca, sia da un punto di vista comparatistico che storico, si rinvia a A. FABBÌ, *Il rinvio pregiudiziale*, loc. cit.

<sup>39</sup> Con una tecnica che ricorda l'anticipazione compiuta dal regolamento preventivo di giurisdizione che, come si è detto, permette alle parti di ottenere un *dictum* della Corte tale da conformare la questione di giurisdizione prima e indipendentemente dall'esito del giudizio di merito. Si veda, su questa assimilazione, A. FABBÌ, *Il rinvio pregiudiziale*, cit.; prima ancora GIUSTI, *Le impugnazioni*, in G. COSTANTINO (a cura di), *La riforma della giustizia civile. Prospettive di attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206*, Bari, 2022, p. 255 ss.

## Abstract

Il “rinvio pregiudiziale” disciplinato dall’art. 363 *bis* del c.p.c., rappresenta un nuovo istituto nella sostanza, ma certamente evocativo di altri noti strumenti già esistenti, sia nel nostro che in altri ordinamenti giuridici. La struttura dell’istituto non presenta peculiarità tali da dover essere considerata del tutto inapplicabile nel campo della giustizia sportiva, poiché è possibile trovare al suo interno questioni di diritto puro, sostanziale o procedurale, che presentano le caratteristiche previste dall’art. 363 *bis* del c.p.c. e che sono, pertanto, tali da richiedere un intervento nomofilattico da parte del Collegio di Garanzia, la cui utilità risiederebbe anche nell’effetto di orientamento della successiva giurisprudenza nel merito.

*The “preliminary reference” disciplined by art. 363 bis of the c.p.c., represents a new institute in substance, but certainly evocative of other well-known instruments already existing both in ours and in other legal systems. The structure of the institute does not present peculiarities such as to have to be considered completely inapplicable in the field of sports justice, since it is quite possible to find within it questions of pure law, substantive or procedural, which present the characteristics envisaged by art. 363 bis of the c.p.c. and that they are, therefore, such as to require an anticipated nomophylactic intervention by the Council of Sports Guarantee, the usefulness of which would also reside in the orientation effect of the subsequent jurisprudence on the merits.*

# INTORNO ALLE CLAUSOLE COMPROMISSORIE PER CONTROVERSIE RELATIVE AD ATTI DEL CONI O DELLE FEDERAZIONI SPORTIVE \*

## ARBITRATION CLAUSES FOR DISPUTES RELATING TO ACTS OF THE CONI OR SPORTS FEDERATIONS

di Michela Morgese \*\*

**Sommario:** 1. Premessa. Le clausole compromissorie come valvola di apertura del sistema di giustizia sportiva. – 2. L'ambito oggettivo di applicazione delle clausole compromissorie federali. – 3. La reviviscenza della giurisdizione statale e la pregiudiziale sportiva. – 4. Le controversie patrimoniali. – 5. Conclusioni.

### 1. Premessa. Le clausole compromissorie come valvola di apertura del sistema di giustizia sportiva

La disciplina in materia di clausole compromissorie<sup>1</sup> sportive è rimasta immune

---

\* Contributo sottoposto alla procedura di *double blind peer review* ed approvato.

\*\* Assegnista in Diritto processuale civile nell'Università degli Studi di Bergamo. Avvocato.

<sup>1</sup> Sulla convenzione arbitrale, in generale, senza pretesa di esaustività, si segnalano F.P. LUISO, *Diritto processuale civile*, V, Milano 2023, p. 126 ss.; V. ANDRIOLI, *Commento al codice di procedura civile*, IV, Napoli, 1964, *sub art. 808 c.p.c.*, p. 77 ss.; S. LA CHINA, *L'arbitrato. Il sistema e l'esperienza*, Milano, 2004, p. 48 ss.; E. FAZZALARI, *L'arbitrato*, Torino, 1997, p. 42 ss.; L. SALVANESCHI, *La domanda di arbitrato*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1995, p. 660 ss.; S. SATTA, *Commentario al codice di procedura civile*, Milano, 1959, pp. 183 ss.; E. REDENTI, *Compromesso (dir. proc. civ.)*, in *Nov. dig. it.*, Torino, 1959, p. 786 ss. Con particolare riferimento all'arbitrato sportivo, *ex multis*, v. A. MERONE, *Il Tribunale Arbitrale dello Sport*, Torino, 2009, p. 25 ss.; G. VERDE, *L'arbitrato e la giurisdizione ordinaria*, in ID. (a cura di), *Diritto dell'arbitrato rituale*, Torino, 2000, p. 43 ss.; L. FUMAGALLI, *La risoluzione delle controversie sportive: metodi giurisdizionali, arbitrali ed alternativi di composizione*, *ivi*, 1999, p. 254 ss.; C. PUNZI, *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, in questa *Rivista*, 1987, p. 253 ss.; C. CECHELLA, *Giurisdizione e arbitrato nella riforma del 1981 sullo sport*, *ivi*, 1995, p. 847 ss. Sui rapporti tra giustizia sportiva e arbitrato si segnalano, *ex plurimis*, L. COLANTUONI, M. VALCADA, *La giustizia sportiva e l'arbitrato sportivo*, in G. ALPA, *L'arbitrato, profili sostanziali*, in *Giur. sist. dir. civ. e comm.*, Torino,

dal tentativo del legislatore di estendere il più possibile i confini della giurisdizione statale sulle controversie sportive “rilevanti”<sup>2</sup> per l’ordinamento dello Stato.

La legge n. 280/2003 se, per un verso, era stata animata dalla necessità di definire gli ambiti di intervento della giustizia statale e di quella sportiva nel segno della rispettiva “autonomia”<sup>3</sup>, per un altro, corroborata da successivi interventi della giurisprudenza (si pensi alla tutela risarcitoria sulle controversie sportive disciplinari)<sup>4</sup> si è resa veicolo per l’affermazione della supremazia dell’ordinamento statale e della sua giurisdizione sull’ordinamento settoriale.

Il suddetto intervento legislativo ha invero operato una distribuzione delle controversie tra ordinamento statale e ordinamento sportivo sulla base della materia oggetto della lite, cionondimeno a tale criterio di riparto del potere giudiziale (o giurisdizionale)<sup>5</sup> tra i due ordinamenti si è sovrapposto quello della rilevanza della posizione azionata per l’ordinamento generale.

Si tratta di un criterio dai contorni indefiniti che, come tale, ha l’effetto di rendere potenzialmente illimitata l’area di intervento della giurisdizione statale<sup>6</sup>.

---

1999, p. 1113 ss.; A. MANZELLA, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in questa *Rivista*, 1993, p. 6 ss.; F. P. LUISO, *L’arbitrato sportivo fra ordinamento statale e ordinamento federale*, in *Riv. arb.*, 1991, p. 840 ss.

<sup>2</sup> È chiaro il riferimento all’art. 1, comma 2 della, legge 17 ottobre 2003, n. 280, in base al quale “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”. Sulla “rilevanza” quale criterio di selezione delle controversie sportive da riservare alla giustizia statale si è già avuto modo di soffermarsi, in chiave critica. V., *si vis*, M. MORGESE, *Nota a Corte Europea dei diritti dell’uomo, 5 marzo 2020, Michael Platini contro La Suisse. La Corte di Strasburgo sul caso Platini. Spunti per una riflessione sulla rilevanza esterna delle sanzioni disciplinari sportive*, in questa *Rivista*, 2020, I, p. 124 ss.

<sup>3</sup> Senza sovvertire la distribuzione di competenze operata poco prima dalla riforma del Titolo V della Costituzione la legge suddetta ha, sì, posto in primo piano l’autonomia dell’ordinamento sportivo, ma relegandola al di là del confine della “rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l’ordinamento sportivo”.

<sup>4</sup> Il riferimento è alla decisione della Corte Costituzionale secondo la quale l’intervento legislativo del 2003 sarebbe stato frutto “del non irragionevole bilanciamento operato dal legislatore fra il menzionato principio costituzionale di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale e le esigenze di salvaguardia dell’autonomia dell’ordinamento sportivo – che trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 Cost. – ‘bilanciamento che lo ha indotto [...] ad escludere la possibilità dell’intervento giurisdizionale maggiormente incidente’ su tale autonomia, mantenendo invece ferma la tutela per equivalente”. La tutela risarcitoria del giudice amministrativo in presenza di controversie disciplinari è stata ribadita da Corte Cost., 25 giugno 2019, n. 160.

<sup>5</sup> Il tema della natura degli organi di giustizia sportiva è già stato oggetto di approfondita indagine. In linea di principio, la risposta varia a seconda che si aderisca alla tesi della natura statale o extrastatale della giurisdizione. Per le considerazioni svolte al riguardo e per gli opportuni riferimenti, *si vis*, M. MORGESE, *Sulla natura degli organi di giustizia sportiva*, in questa *Rivista*, 2022, II, p. 97 ss.

<sup>6</sup> La rilevanza della controversia per l’ordinamento dello Stato – intesa ora come gravidanza giuridica, ora come gravidanza economica della controversia, soprattutto sulla scorta degli insegnamenti provenienti a livello europeo – non può essere meglio identificata che con quelle situazioni giuridiche soggettive qualificate dalle norme del diritto interno sostanziale e, per l’effetto, protette dal diritto processuale. Ragiona-

Eppure, questa connotazione della “rilevanza” come valvola di apertura del sistema giurisdizionale statale incontra un limite quando le stesse controversie siano oggetto di clausola compromissoria per arbitrato sportivo.

È immediatamente dopo la riserva a favore del giudice ordinario della decisione “sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti” e al giudice amministrativo, in via residuale<sup>7</sup>, di “ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive”<sup>8</sup>, infatti, che il legislatore ha fatto salvo, in ogni caso, “quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti...nonché quelle inserite nei contratti di cui all’art. 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91”<sup>9</sup>.

---

re di “rilevanza” significa che qualsiasi controversia, pur nell’ambito dell’ordinamento sportivo, rischia, in concreto, di essere attratta al novero della giustizia statale nella misura in cui lo Stato decida di considerarla “rilevante”. Ciò equivale a rendere la giurisdizione statale in materia sportiva potenzialmente illimitata. Nell’ambito della giurisprudenza europea, secondo la quale l’estensione della giurisdizione statale a tutta una serie di controversie scaturenti dalla violazione delle norme interne all’ordinamento sportivo sarebbe dovuta alla rilevanza giuridico-economica dei rapporti in questione all’interno dell’Unione, cfr. Corte Giust. UE, 18 luglio 2006, n. 519; Id., 12 dicembre 1974, C-36/74, *Walrave e Koch/Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie e Federación Española Ciclismo*, cit.; Id., UE, 14 luglio 1976, caso *Donà/Manatero*, in *Racc. sent. Corte Giust.*, 1976, p. 1333, e la nota sentenza 15 dicembre 1995, causa C 415/93, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL e Royal club liègeois SA/Bosman*. Nella giurisprudenza successiva all’entrata in vigore della legge n. 280/2003 merita di essere richiamata, con particolare riferimento alla rilevanza giuridico-economica delle sanzioni sportive disciplinari, Corte giust. UE, 18 luglio 2006, C-519/2004, causa *Meca Medina Maccen/Commissione europea*.

<sup>7</sup> Cioè nella misura in cui si tratti di controversie diverse da quelle tecniche e disciplinari e da quelle rientranti nell’ambito della giurisdizione ordinaria.

<sup>8</sup> Cfr. l’art. 3 della legge n. 280/2003.

<sup>9</sup> Il legislatore fa rinvio all’art. 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91 sul professionismo sportivo, che consente l’inserimento nel contratto individuale di lavoro tra la società e lo sportivo professionista di “una clausola compromissoria con la quale le controversie concernenti l’attuazione del contratto e insorte fra la società sportiva e lo sportivo sono deferite ad un collegio arbitrale. La stessa clausola dovrà contenere la nomina degli arbitri oppure stabilire il numero degli arbitri e il modo di nominarli”. Tali clausole potrebbero considerarsi valide, ai fini dell’ordinamento dello Stato, sia che si ritenga di dover attribuire all’arbitrato da esse contemplato natura rituale, sia che si preferisca di aderire alla tesi dell’arbitrato irrurale. È noto, infatti, che il ricorso all’arbitrato rituale per controversie giuslavoristiche in tanto è ammesso, in quanto sia previsto dalla legge o da contratti collettivi nazionali di lavoro e, in tal caso, sebbene limitatamente al lavoro sportivo professionistico, simile autorizzazione discenderebbe proprio dal suddetto art. 4, al quale il legislatore del 2003 rinvia. Sulla natura irrurale dell’arbitrato *ex lege* n. 91/1981, *ex multis*, v. P. SANDULLI, M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, Milano, 2015, pp. 352-353; V. VIGORITI, *L’arbitrato del lavoro nel calcio. Commentario*, Milano, 2004, p. 32 ss.; C. PERSICHELLI, *Le materie arbitrabili all’interno delle competenze della giurisdizione sportiva*, in questa *Rivista*, 1996, p. 713 ss.; C. CECHELLA, *L’arbitrato del lavoro sportivo*, in *Riv. dir. proc.*, 1988, pp. 987 ss. Sulle clausole compromissorie di cui all’art. 4, comma 5, della legge 23 marzo 1981, n. 91 cfr. V. VIGORITI, *L’arbitrato nel lavoro del calcio*, Milano, 2004; M.T. SPADAFORA, *Diritto del lavoro sportivo*, Torino, 2004, p. 266 ss.; Id., *Contratto di lavoro sportivo: clausole compromissorie e razionalizzazione del sistema di giustizia sportiva*, in *Giur. mer.*, 2004, p. 848 ss.; G. VIDIRI, *Il lavoro sportivo*, in *Mass. giur. lav.*, 2001, pp. 986-988; C. CECHELLA, *Giurisdizione e arbitrato nella riforma del 1981 sullo sport*, cit., p. 841 ss.; F. P. LUISSO,

Il riferimento alle controversie patrimoniali e a quelle amministrative – altrimenti rientranti, rispettivamente, nella giurisdizione statale ordinaria e in quella amministrativa – sta a significare che la giustizia sportiva rispetto a tali controversie può nondimeno essere fatta salva quando la deroga alla giurisdizione statale trovi la propria fonte nel consenso delle parti<sup>10</sup>.

---

*L'arbitrato sportivo fra ordinamento statale e ordinamento federale*, cit., p. 840 ss.; F. D'HARMANT, *Note sulla disciplina giuridica del rapporto di lavoro sportivo*, in *Mas. giur. lav.*, 1981, p. 858 ss.; S. GRASSELLI, *L'attività sportiva professionistica: disciplina giuridica delle prestazioni degli atleti e degli sportivi professionisti*, in *Dir. lav.*, 1982, p. 36 ss.; A. MARANI TORO, I. MARANI TORO, *Problematica della legge n. 91/81*, in questa *Rivista*, 1983, numero speciale, p. 30 ss.; M. DE CRISTOFARO, *Commentario alla legge 91/81*, in *Nuova leg. civ. com.*, 1982, p. 576 ss.; G. ARRIGO, *Osservatorio sulle leggi in materia di lavoro: gennaio 1981-giugno 1982*, in *Riv. dir. lav.*, p. 489 ss. In particolare, sull'applicabilità della disciplina generale in materia di arbitrato anche all'arbitrato nel lavoro sportivo, cfr. F. BIANCHI D'URSO, G. VIDIRI, *La nuova disciplina del lavoro sportivo*, in questa *Rivista*, 1982, p. 18; C. CECHELLA, *op. ult. cit.*, p. 978 ss.; D'HARMANT FRANCOIS, *Il rapporto di lavoro subordinato ed autonomo nelle società sportive*, cit., p. 11; C. PUNZI, *Le clausole arbitrali nell'ordinamento sportivo*, cit., p. 175 ss. *Contra*, perplessità sono manifestate da D. DURANTI, *L'attività sportiva come prestazione di lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1983, p. 176 ss. Per tutti, cfr. P. SANDULLI, M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, cit., p. 350 ss.

<sup>10</sup> Il consenso delle parti manifestato al momento della sottoscrizione di una clausola compromissoria per arbitrato sportivo gode di un effetto salvifico invece mancante rispetto al vincolo di giustizia. È, infatti, intorno alla pretesa mancanza di consenso alla base del vincolo di giustizia che si sono stagliate le critiche di quella parte della dottrina e della giurisprudenza che negano alla manifestazione della volontà di entrare a far parte della compagine federale la capacità di sorreggere anche l'impegno di devolvere eventuali controversie agli organi di giustizia sportiva (in senso favorevole a tale ricostruzione, *ex multis*, Cass., Sez. Un., 17 novembre 1984, n. 5838). L'opponibilità del vincolo nei confronti dell'associato, infatti, è tale, nella misura in cui egli abbia a tanto prestato il consenso al momento dell'affiliazione o del tesseramento. Ciò consente di guardare al vincolo di giustizia secondo lo schema civilistico delle condizioni generali di contratto, che, ai sensi dell'art. 1341, comma 1 c.c., pur essendo predisposte unilateralmente da uno dei contraenti, "sono efficaci nei confronti dell'altro, se al momento della conclusione del contratto questi le ha conosciute o avrebbe dovuto conoscerle usando l'ordinaria diligenza". Simile descrizione ben si attaglia all'istituto in questione, considerato che anch'esso fa parte di quegli elementi oggetto di valutazione da parte dell'associato al momento della verifica di convenienza dell'accordo e della scelta in ordine alla sottoscrizione o meno del modulo di adesione all'associazione. Con ciò s'intende dire che il vincolo di giustizia, nel momento in cui trova sede all'interno delle carte federali, costituisce niente altro che uno tra gli altri elementi dell'accordo in essere tra le parti, con ciò intendendosi che nel momento in cui l'associato sceglie di aderire alla Federazione non potrà dirsi che egli non abbia anche tenuto conto, nel valutare la convenienza o meno della scelta, della "clausola" di cui si discute, a nulla valendo, peraltro, la circostanza che essa non sia stata oggetto di specifica approvazione per iscritto – requisito al soddisfacimento del quale è invece subordinata l'efficacia (anche) delle clausole compromissorie per arbitrato sportivo (ma si veda, in senso contrario all'applicabilità dell'art. 1341 c.c. alle clausole compromissorie sportive inserite nei contratti individuali di lavoro sportivo, quanto alla espressa approvazione per iscritto, C. PUNZI, *Le clausole arbitrali nell'ordinamento sportivo*, in *Rass. arb. sport.*, 1986, p. 175 ss.; F. CAMPIONE, *Il punto sull'arbitrato sportivo*, ivi, 2010, p. 17 ss. In senso salvifico rispetto al consenso alla base del vincolo di giustizia, *ex multis*, N. PAOLANTONIO, *Ancora su sport e giustizia*, in *Foro amm.*, 2007, p. 3548; P. MORO, *Natura e limiti del vincolo sportivo*, in *Riv. dir. eco. sport.*, 2005, p. 54 ss.; M. SFERRAZZA, *Il vincolo di giustizia sportiva. Natura ed effetti alla luce dell'attuale quadro normativo*, cit., p. 41 ss. L'infelice connubio tra l'individuazione della legge quale fonte del vincolo di giustizia e l'assimilazione di quest'ultimo ad una clausola compromissoria (in giurisprudenza cfr., *ex multis*, Cass.,

Ne discende che, per un verso, dette clausole hanno l'effetto di ampliare l'area di intervento della giustizia sportiva (arbitrale) anche a controversie altrimenti sottratte alla sua orbita per effetto della clausola di autodichia – della quale comunque rappresentano una declinazione –, vista la “nuova” articolazione del vincolo di giustizia alla luce della legge del 2003<sup>11</sup>.

Ma, soprattutto, che, pur essendo soggette, ai fini dell'effetto salvifico voluto dalla legge, ad un “doppio binario” di limitazioni<sup>12</sup>, tuttavia esse sfuggono al requisito della non rilevanza della lite per l'ordinamento dello Stato.

---

27 settembre 2006, n. 21005; Cass., Sez. Un., 24 aprile 2002, n. 6034; Cass., 17 novembre 1999, n. 12728) è quanto ha portato alla non condivisibile qualificazione del vincolo stesso alla stregua di un arbitro obbligatorio, con conseguente illegittimità dell'istituto. Sul punto, si richiama quanto detto da P. SANDULLI, M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, cit., p. 49, secondo i quali, ove la normativa federale sul vincolo di giustizia dovesse essere letta in chiave pubblicistica, essa “verrebbe a qualificarsi come emanata da ente pubblico: con la conseguenza che palese diverrebbe il contrasto del vincolo di giustizia con la previsione costituzionale dell'impossibilità di esclusione o limitazione della tutela giurisdizionale e, dunque, il giudice amministrativo potrebbe giungere all'annullamento delle predette norme così come quello ordinario potrebbe disapplicarle”. Sull'illegittimità dell'arbitrato imposto dalla legge, per tutte, cfr. Corte Cost., 14 luglio 1977, n. 127.

<sup>11</sup> La legge n. 280/2003 ha ridisegnato i confini del vincolo di giustizia. Questo è stato concepito dall'ordinamento sportivo come impegno di devolvere tutte le controversie sportive alla giustizia domestica, ma, ormai da un ventennio, esso vede il proprio ambito oggettivo di applicazione circoscritto alle controversie non rilevanti per l'ordinamento generale (ossia alla materia tecnica e disciplinare, escluse le controversie risarcitorie: Corte Cost., 25 giugno 2019, n. 160; Id., 11 febbraio 2011, n. 49). Le clausole compromissorie rappresentano una *species* del vincolo di giustizia, così come l'arbitrato è una *species* del sistema di giustizia sportiva: “se è comune la fonte del potere (autonomia negoziale delle parti), la differenza sta nel fatto che con il vincolo di giustizia le parti si impegnano ad adire gli organi di giustizia federale all'uopo previsti, mentre con la clausola compromissoria l'impegno è verso i collegi arbitrali...”. Cfr. G. VALORI, *Il diritto nello sport*, Torino, 2016, p. 158. *Contra*, chi ricostruisce la clausola compromissoria come un *genus* del quale il vincolo di giustizia costituirebbe una *species*. A. DE SILVESTRI, in AA.VV., *Diritto dello sport*, Firenze, 2008, p. 147 ss. individua due diverse aree, sia pur sovrapponibili, di rilevanza degli istituti, nell'ambito delle quali mentre, il vincolo di giustizia assumerebbe la funzione di obbligare l'associato ad accettare le decisioni degli organi di giustizia federale, diversamente, la clausola compromissoria potrebbe avere ad oggetto anche materie non ricomprese nel vincolo di giustizia, sottraendole all'area della giurisdizione ordinaria. Sul vincolo di giustizia come *species* delle clausole compromissorie, si veda M. SFERRAZZA, *Il vincolo di giustizia sportiva. Natura ed effetti alla luce dell'attuale quadro normativo*, in *Riv. dir. eco. sport.*, 2009, p. 32 ss., spec. p. 42; R. STINCARDINI, M. ROCCHI, *La responsabilità degli arbitri componenti dei collegi previsti in accordi o contratti collettivi: riferibilità del vincolo di giustizia?*, *ivi*, 2008, p. 35; R. PERSICHELLI, *Le materie arbitrali all'interno delle competenze della giurisdizione sportiva*, in questa *Rivista*, 1996, p. 706.

<sup>12</sup> A differenza del citato “vincolo”, che non appare del tutto sovrapponibile ad alcun istituto nell'ordinamento dello Stato (ma v. *supra* nt. 10), le clausole compromissorie sono riconducibili allo stesso genere disciplinato dalle norme del diritto processuale civile interno. Ciò comporta che, ai fini della loro validità ed efficacia, esse dovranno rispettare i limiti della disponibilità del diritto, della determinatezza nonché del carattere patrimoniale o amministrativo della controversia. Giova sottolineare il particolare atteggiarsi del requisito della determinatezza nelle ipotesi di cui all'art. 808 *bis* c.p.c. che ammette la compromettibilità di “controversie future relative a uno o più rapporti non contrattuali determinati”. È noto che, escluso il riferimento a controversie relative a fatti illeciti, rientrano nell'ambito di applicazione di tale disposizione controversie in tema di diritti reali, successorie e di diritto pubblico aventi ad oggetto,



In altre parole, così come la rilevanza anche interna della situazione sostanziale rappresenta una valvola di apertura del sistema giurisdizionale statale, allo stesso modo le clausole compromissorie sportive, *id est* l'accordo delle parti, sono una valvola di apertura del sistema di giustizia sportiva. Questo, loro tramite, si espande fino a ricomprendere controversie altrimenti rientranti nella giurisdizione statale, di guisa che la *ratio* salvifica delle clausole compromissorie sportive da parte del legislatore statale rappresenta il precipitato della delegittimazione del vincolo stesso.

## 2. L'ambito oggettivo di applicazione delle clausole compromissorie federali

Il logico sviluppo della premessa data impone di accertare in che modo la rilevanza interna della posizione compromessa si rifletta sui limiti di operatività delle clausole compromissorie sportive e, quindi, sul loro ambito di applicazione, specie in presenza di controversie relative ad atti amministrativi.

Infatti, se per le clausole compromissorie su controversie patrimoniali la conformità delle stesse al modello legale predisposto dall'ordinamento generale può dirsi soddisfatta nella misura in cui queste abbiano ad oggetto controversie determinate relative a diritti disponibili<sup>13</sup>, diversamente, nelle ipotesi in cui la controversia sia relativa ad "atti" del CONI o delle federazioni sportive l'effetto salvifico della clausola stessa non può prescindere dalla specificità della materia oggetto della controversia.

In questi casi l'arbitrabilità della lite, se non dipende a seconda che la lite rientri

---

naturalmente, diritti soggettivi. Insomma, se si volesse aderire a quella tesi favorevole all'applicabilità della legge sul procedimento 7 agosto 1990, n. 241 anche alle Federazioni, potrebbe arrivarsi anche al punto da sostenere l'applicabilità ad esse delle clausole compromissorie del genere di cui a quelle dell'art. 808 *bis* c.p.c. In dottrina, con particolare riferimento alle clausole compromissorie relative a controversie future non contrattuali, cfr., *ex plurimis*, A. BONAFINE, *Sull'arbitrato "disposto" per testamento*, in *Riv. arb.*, 2019, p. 9 ss.; P. LICCI, *L'interpretazione della convenzione arbitrale in materia non contrattuale*, *ivi*, 201, p. 737 ss.; A. MERONE, *Compromesso, Clausola compromissoria e Convenzione di arbitrato in materia non contrattuale (artt. 807, 808 e 808 bis c.p.c.)*, in AA.VV., *Commentario del codice di procedura civile*, a cura di L.P. COMOGLIO, C. CONSOLO, B. SASSANI, R. VACCARELLA, vol. VII, 4, Torino, 2014, p. 62 ss.; E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Commento sub art. 808 bis* in S. MENCHINI (a cura di), *La nuova disciplina dell'arbitrato*, Padova, 2010, p. 56, ss.; A. MOTTO, *Commento sub art. 808 bis*, in A. BRIGUGLIO, B. CAPPONI (a cura di), *Commentario alle riforme del processo civile*, Padova, 2009, p. 519 ss. ID., *La convenzione di arbitrato per controversie future relative a rapporti non contrattuali (art. 808 bis)*, in *www.judicium.it*; E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Note sulla convenzione arbitrale nel diritto successorio*, in *Riv. arb.*, 2006, p. 281 ss.; E. CODOVILLA, *Del compromesso e del giudizio arbitrale*, Torino, 1915, p. 208 ss. Più in generale, si veda F. P. LUISO, *Diritto processuale civile*, op. loc. cit.; F. P. LUISO, B. SASSANI, *La Riforma del processo civile*, Milano, 2006, p. 260 ss.

<sup>13</sup> Agli effetti dell'ordinamento statale la salvezza della clausola compromissoria deve passare per il tramite della conformità della stessa al modello predisposto dal legislatore, sulla stregua di quanto più ampiamente stabilito dall'art. 1966 c.c., a proposito dei diritti oggetto di transazione, come meglio specificato dall'art. 806 c.p.c. V. *infra*, § 4. Sul tema, *ex multis*, v. G. F. RICCI, *Dalla "transigibilità" alla "disponibilità" del diritto. I nuovi orizzonti dell'arbitrato*, in *Riv. arb.*, 2006, p. 265 ss.

nella giurisdizione ordinaria o in quella amministrativa<sup>14</sup>, cionondimeno risulta influenzata dal contenuto della situazione sostanziale compromessa.

È appena il caso di osservare che la qualificazione dei provvedimenti federali come atti amministrativi – al netto di ogni obiezione in merito all’opportunità di tale qualificazione<sup>15</sup>, precipitato del *favor legislatoris* per la tesi della natura c.d. mista delle federazioni<sup>16</sup> – se può considerarsi idonea a fondare la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, tuttavia non può ritenersi sufficiente ai fini dell’individuazione delle controversie oggetto di clausola compromissoria ai sensi dell’art. 3 predetto.

Sin dagli inizi del secolo XXI, infatti, il legislatore ha elevato il contenuto della posizione sostanziale a *discrimen* della compromettibilità delle controversie amministrative, eppure il criterio della previa qualificazione della posizione sostanziale azionata è stato completamente aggirato dal legislatore del 2003. Ciò sia in generale, considerato che la suddivisione delle controversie tra i due ordinamenti risulta avulsa dal criterio costituzionale della *causa petendi*<sup>17</sup>, mentre dipende dalla materia oggetto della con-

---

<sup>14</sup> *Contra*, Cass., Sez. Un., 12 luglio 1995, n. 7643, cit.; Cons. St., 18 aprile 2001, n. 2337, cit.

<sup>15</sup> Anche a prescindere dall’espressa qualificazione come associazioni di diritto privato, l’idea della natura privatistica delle federazioni e del carattere negoziale dei loro provvedimenti si lascia preferire rispetto ad una loro ricostruzione in termini pubblicistici. Ragioni di economia del presente lavoro impongono di rinviare, sul punto, alle considerazioni già svolte in M. MORGESE, *Nota a Corte Europea dei diritti dell’uomo*, 5 marzo 2020, Michael Platini contro La Suisse, cit., spec. p. 155 ss.

<sup>16</sup> Frutto del progressivo affermarsi del fenomeno delle privatizzazioni e dello svolgimento di attività di interesse pubblico da parte di soggetti privati, la tesi della natura mista delle federazioni, se, per un verso, ammette, alla luce dell’art. 15 del d.lgs. n. 242/1999 (ma non per ragioni intrinseche), la natura privatistica delle federazioni sportive, tuttavia, per un altro, esclude che tale possa considerarsi anche tutta l’attività svolta. I sostenitori della tesi predetta attribuiscono alle attività federali natura di diritto privato o di diritto pubblico, a seconda che questa sia svolta nell’interesse degli associati oppure al fine del perseguimento delle finalità istituzionali dell’ordinamento sportivo. In quest’ultimo caso la Federazione verrebbe a dover essere qualificata come organo del CONI e come provvedimenti amministrativi gli atti emanati, cioè quali estrinsecazione del pubblico potere facente capo a quell’ente. Questa posizione è la più diffusa in giurisprudenza. Cfr., tra le tante, Cass., Sez. Un., 20 giugno 2006, n. 14103; Cass., 11 ottobre 2002, n. 14530; Id., 5 aprile 1993, n. 4063, con nota di G. VIDIRI, *Natura giuridica e potere regolamentare delle Federazioni sportive nazionali*, in *Foro it.*, 1994, p. 136 ss.; Cass., Sez. Un., 26 ottobre 1989, n. 4389; Id., 1° febbraio 1988, n. 931; Id., 22 dicembre 1987, n. 9566. Nella giurisprudenza amministrativa cfr., *ex plurimis*, Cons. St., 10 settembre 2007, n. 4743; Id., 9 febbraio 2006, n. 527; Id., 10 ottobre 2002, n. 5442; Id., 11 agosto 2000, n. 4475; Id., 13 gennaio 1999, n. 12; Id., 18 marzo 1998, n. 313; Id., 30 settembre 1995, n. 1050; Id., 31 dicembre 1993, n. 1112. In dottrina cfr. G. NAPOLITANO, *La riforma del CONI e delle Federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, p. 118 ss.; G. F. FRACCHIA, voce *Sport*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1999, p. 467 ss.; A. CLARIZIA, *La natura giuridica delle Federazioni sportive anche alla luce della legge del 23 marzo 1981*, in questa *Rivista*, 1983, p. 214; A. DE SILVESTRI, *Natura giuridica, compiti ed organizzazione degli enti preposti allo sviluppo della pratica sportiva*, *ivi*, 1987, p. 367 ss.; S. CASSESE, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull’applicazione ad esse della disciplina del “parastato”*, *ivi*, 1979, I, p. 117 ss.

<sup>17</sup> Il criterio costituzionale della *causa petendi* vuole che l’individuazione del giudice naturale passi per la previa qualificazione della stessa. Un ruolo centrale, in questo senso, è quello giocato dal progressivo emergere della dicotomia diritti soggettivi-interessi legittimi. Le difficoltà insite nell’operazione di classificazione della posizione azionata hanno determinato il progressivo affermarsi di un ulteriore crite-

troveria e dalla sua rilevanza per l'ordinamento generale – sia in relazione alle clausole compromissorie per arbitrato sportivo.

Il riferimento corre alla legge del 21 luglio 2000, n. 205 sul processo amministrativo<sup>18</sup>, il cui art. 6, comma 2 – oggi art. 12 del codice del processo amministrativo – ha ammesso la devoluzione ad arbitrato rituale di diritto, “ai sensi degli articoli 806 e seguenti del codice di procedura civile”, dei diritti soggettivi la cui cognizione spetti in via esclusiva alla giurisdizione amministrativa<sup>19</sup>. La spendita di potere sottesa al-

---

rio di riparto, avulso dall'operazione di qualificazione della situazione sostanziale e attento alla materia oggetto della controversia. Il carattere eccezionale del criterio di riparto fondato sulla materia oggetto della lite, però, non consente di sostenere che la sua introduzione abbia condotto al superamento del tradizionale principio della *causa petendi*. La letteratura su tali argomenti è vastissima. Senza pretesa di esaustività si segnalano F.G. SCOCA, *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Milano, 1990, p. 107; V. ANDRIOLI, *Commento al codice di procedura civile*, Napoli, 1954, p. 279; E. CAPACCIOLI, *Unità della giurisdizione e giustizia amministrativa*, in *Diritto e processo. Scritti vari di diritto pubblico*, Padova, 1978, p. 359. L'art. 103 della Costituzione, infatti, non ha conferito al legislatore il potere discrezionale di scegliere quali materie attribuire alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ma soltanto quello di individuare “particolari materie” nelle quali la tutela nei confronti della pubblica amministrazione possa riguardare anche diritti soggettivi.

<sup>18</sup> È da ricordare che, sino al 2000, la giurisprudenza era contraria alla possibilità di devolvere ad arbitri la risoluzione di controversie rientranti nell'ambito della giurisdizione amministrativa, anche se relative a diritti soggettivi. Cfr. Cass., Sez. Un., 27 luglio 2004, n. 14090; Id., 12 luglio 1995, n. 7643; Cons. Stato, 8 aprile 2002, n. 190; Id., 18 aprile 2001, n. 2337; Id., 21 gennaio 2003, n. 472; Id., 28 giugno 2004, n. 479; Id., 4 maggio 2004, n. 2726, tutte contrarie alla validità delle convenzioni arbitrali sottoscritte prima dell'entrata in vigore dell'art. 6 citato, essendo quest'ultima considerata una norma priva di efficacia retroattiva. In particolare, Cass., 21 luglio 2004, n. 13516, con nota critica di B. CAPPONI, *Arbitrato e perpetuo jurisdictionis*, in *Riv. dir. proc.*, 2005, p. 260 ss. esclude l'arbitrato dall'ambito di applicazione dell'art. 5 c.p.c. Analogamente, Cass., 6 aprile 2004, n. 6729; Cass., Sez. Un., 26 febbraio 2004, n. 3877; Id., 6 febbraio 2002, n. 1556; e Id., 25 giugno 2002, n. 9281. Si tratta, evidentemente, di un orientamento teso a considerare quella in questione come norma sulla giurisdizione, con conseguente applicabilità del regime di cui all'art. 5 c.p.c. Occorre, tuttavia, dare conto dell'esistenza di un'opposta opinione, che ricostruisce il rapporto tra giudici e arbitri in termini di alternatività e di antinomia, con la conseguenza che l'accertamento della validità della convenzione sarebbe, piuttosto, una questione di merito e come tale anche l'art. 6 in questione, rispetto al quale non vi sarebbe spazio per una ricostruzione come norma sulla giurisdizione. Questo secondo orientamento è stato sostenuto da Cass., 18 maggio 2005, n. 10420; Id., 8 febbraio 2005, n. 2524; Id., 21 luglio 2004, n. 251; Cass., Sez. Un., 25 giugno 2002, n. 9281. Circa lo stato dell'arte antecedente all'emanazione della legge v., in dottrina, G. VERDE, *L'arbitrato e la giurisdizione ordinaria*, in ID. (a cura di), *Diritto dell'arbitrato rituale*, Torino, 2000, p. 33 ss.; C. CONSOLO, *L'oscillante ruolo dell'arbitrato al crescere della giurisdizione esclusiva e nelle controversie sulla pubblica amministrazione (fra semi-obbligatorietà ed esigenze di più salde garanzie)*, in *Arb. e pubb. amm.*, Milano, 1999, p. 142 ss.; V. DOMENICHELLI, *Le prospettive dell'arbitrato nei rapporti amministrativi (tra marginalità, obbligatorietà e consensualità)*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, p. 241 ss.; P. DE LISE, *L'arbitrato nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1990, p. 1196 ss.

<sup>19</sup> La letteratura sul tema è vastissima. *Ex multis*, si segnalano F. CARINGELLA, R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI, V. POLI, *Il riparto di giurisdizione*, in F. CARINGELLA, R. GAROFOLI, *Trattato di giustizia amministrativa*, Milano, 2008, pp. 1401 ss.; F. AULETTA, voce *Sport*, in G. VERDE (a cura di), *Giurisdizione. Dizionario del riparto*, Bologna, 2010, pp. 708-709; M. ANTONIOLI, *Arbitrato e giurisdizione esclusiva: problemi e prospettive*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, pp. 685-723; M. DELSIGNORE, *La compromettibilità in*

l'interesse legittimo è ciò che rende tale posizione insuscettibile di poter essere oggetto di compromesso fra l'amministrazione e il privato<sup>20</sup>.

Se ne ricava che la reale portata della clausola di salvezza di cui all'art. 3 si pone al crocevia della normativa di settore di cui alla legge n. 280/2003 (controversie relative ad "atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive", diverse da quelle tecniche e disciplinari, esclusa la tutela risarcitoria) e della disciplina generale, di guisa che, nonostante il legislatore non abbia fatto alcun riferimento alla situazione sostanziale compromessa<sup>21</sup>, la distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi risulta determinante ai fini dell'operatività della clausola compromissoria sportiva<sup>22</sup>.

---

*arbitrato nel diritto amministrativo*, Milano, 2007; F. P. LUISO, *Arbitrato giurisdizione nelle controversie devolute al giudice amministrativo*, in *Riv. arb.*, 2001, p. 421 ss.; A. ROMANO TASSONE, *L'arbitrato*, in B. SASSANI, R. VILLATA, *Il processo davanti al giudice amministrativo. Commento sistematico alla l. 205/00*, Torino, 2001, p. 397; F. CARPI, E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Del compromesso*, in F. CARPI (a cura di) *Arbitrato*, Bologna, 2001, p. 94 ss.; G. VERDE, *Ancora su arbitri e Pubblica Amministrazione (in occasione della L. 21 luglio 2000, n. 205, art. 6)*, in *Riv. arb.*, 2000, p. 387 ss.; con particolare riferimento alla materia sportiva, dello stesso autore, si veda *Lineamenti di diritto dell'arbitrato*, Milano, 2004, p. 22; E. CARDI, *Modelli processuali arbitrali nella giustizia amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, p. 314 ss.; A. ZITO, *La compromettibilità per arbitri con la pubblica amministrazione dopo la l. 205/2000: problemi e prospettive*, in *Dir. amm.*, 2001, p. 343 ss.

<sup>20</sup> Tra le tante, cfr. Cons. St., 2 luglio 2018, n. 4005: "Tutte le volte in cui la controversia riguardi diritti soggettivi e non involge, se non in via meramente incidentale, l'esame dell'esercizio legittimo del "potere autoritativo connesso alla concessione" – e dunque questioni afferenti ad interessi legittimi, per i quali l'arbitrato non è ammesso – la controversia medesima ben può essere devoluta ad arbitri (fattispecie in materia di accertamento dell'obbligo a eseguire opere di adeguamento e messa in sicurezza di una discarica)". In senso parzialmente contrario si segnala Cons. Stato, 25 gennaio 2007, n. 268, nella quale i giudici amministrativi, pur non essendosi spinti al punto da "affermare il generale superamento del principio della non compromettibilità in arbitri degli interessi legittimi" – F. GOISIS, *Le funzioni di giustizia delle federazioni sportive e della camera arbitrale del C.O.N.I. nelle controversie che la l. 280/2003 affida al giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, p. 1003 ss. – tuttavia, ne hanno ammesso l'arbitrabilità sulla base del combinato disposto degli artt. 11 della legge sul procedimento amministrativo, legge 7 agosto 1990, n. 241 e 3 della legge 17 ottobre 2003, n. 280.

<sup>21</sup> Riferimento che si sarebbe reso necessario una volta qualificata come amministrativa l'attività federale, fatte salve le clausole relative a tali controversie e legittimata la deroga alla giurisdizione statale che ha luogo loro tramite. Siamo pur sempre nell'ambito di controversie altrimenti devolute alla giurisdizione statale. Del resto, non dovrebbero poter essere oggetto di clausola arbitrale quelle controversie scaturenti dalla violazione di regole non giuridiche, come quelle tecniche. Sull'argomento, A. MERONE, *Il Tribunale Arbitrale dello Sport*, cit., p. 75 ss. C'è comunque da dire che, posto che tra le controversie compromettibili ex art. 3 legge n. 280/2003 non rientrano quelle aventi ad oggetto controversie tecniche o disciplinari (eccezione fatta per i provvedimenti di non ammissione alle competizioni professionistiche, che rientrano nella giurisdizione esclusiva), tuttavia non dovrebbero esservi problemi nell'ammetterne la compromettibilità, specie una volta ammesso il carattere irrituale dell'arbitrato. Deponeva in tal senso il previgente art. 12 dello Statuto del CONI, che, così come modificato in seguito al d.m. 23 giugno 2004, stabiliva che "nelle materie riservate agli organi di giustizia sportiva, ai sensi dell'art. 2 del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, convertito, con modificazioni dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280, è possibile il ricorso solo all'arbitrato irrituale".

<sup>22</sup> Sulla non compromettibilità degli interessi legittimi, anche con particolare riferimento alla materia sportiva, G. VALORI, *Il diritto nello sport*, cit., p. 162 ss., che ne evidenzia l'"intrinseco collegamento con un

Ma soprattutto il mancato richiamo nella legge del 2003 all'art. 12 – preesistente – della legge sul processo amministrativo non fa venire meno il rilievo in forza del quale, una volta circoscritto l'ambito oggettivo di applicazione delle clausole compromissorie alle sole controversie aventi ad oggetto diritti soggettivi, ai fini della concreta portata della clausola di cui all'art. 3 risulta determinante la natura rituale o meno dell'arbitrato sportivo<sup>23</sup>.

Appare evidente, infatti, che, affinché sia possibile riempire di contenuto la clausola di salvezza di cui sopra occorrerebbe poter sostenere la natura rituale dell'arbitrato sportivo, con conseguente incompetenza del giudice amministrativo eventualmente adito<sup>24</sup>. L'opposta idea di una natura irrituale dell'arbitrato avrebbe l'effetto di vanificare la portata della disposizione, a prescindere da ogni considerazione in merito alla natura della situazione giuridica soggettiva compromessa.

---

*interesse pubblico*”; F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, 2007, p. 231 ss.; F. AULETTA, voce *Sport*, cit., pp. 708-709; M. ANTONIOLI, *Arbitrato e giurisdizione esclusiva: problemi e prospettive*, cit., p. 696 ss.; ID., *Arbitrato e giurisdizione amministrativa dopo la legge n. 205 del 2000*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, p. 326 ss.; F. P. LUISO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport. Il punto di vista del processualista*, in *www.judicium.it*, p. 7, il quale, con particolare riferimento all'ormai abolito TNAS, evidenzia che il lodo dallo stesso eventualmente pronunciato “può essere qualificato come vero e proprio lodo solo se attinente ad un diritto soggettivo: ove fosse pronunciato un lodo attinente ad un interesse legittimo, esso dovrebbe essere qualificato come inesistente – secondo l'opinione prevalente, per la quale il lodo pronunciato in materia indisponibile è inesistente”; G.P. CIRILLO, *La tutela in via arbitrale delle conseguenze patrimoniali derivanti dalla lesione dell'interesse legittimo*, in *Foro amm.*, 2001, p. 2205 ss.; G. VERDE, *Arbitrato e pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, p. 215 ss.

<sup>23</sup> Ferma restando la necessità di valutare caso per caso le caratteristiche dell'arbitrato previsto dalle clausole compromissorie federali, in linea generale quella preferita è la tesi della natura irrituale dell'arbitrato sportivo. In questo senso, *ex multis*, G. VIDIRI, *Arbitrato irrituale, federazioni sportive nazionali e d. lg. 23 luglio 1999 n. 142*, in questa *Rivista*, 2000, p. 668 ss.; G. VALORI, *Il diritto nello sport*, cit., p. 165; M.T. SPADAFORA, *Diritto del lavoro sportivo*, cit., p. 182 ss.; L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Roma-Napoli, 1999, p. 238; M. SANINO, *L'arbitrato sportivo in Italia*, in questa *Rivista*, 1993, p. 352 ss.; R. FRASCAROLI, voce *Sport*, (*Dir. pubbl. e priv.*), vol. XLIII, in *Enc. dir.*, Milano, 1990, p. 532 ss.; F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, cit., p. 316; *Contra*, cfr. C. PUNZI, *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, cit., p. 253 ss.; E. FAZZALARI, *In dubio pro arbitrato rituale*, in *Riv. arb.*, 1991, p. 520 ss. Anche in giurisprudenza l'orientamento maggioritario attribuisce natura irrituale all'arbitrato sportivo. In tal senso, Cass., 27 settembre 2006, n. 2100, cit.; Id., 1 agosto 2003, n. 11751; Id., Sez. Un., 27 aprile 1993, n. 4914; Id., 6 aprile 1990, n. 2889. La tesi che attribuisce all'arbitrato sportivo natura irrituale sarebbe da preferire, perché “più funzionale alle esigenze dell'ordinamento sportivo in ragione della maggiore stabilità del lodo irrituale (stante la più estesa impugnabilità del lodo rituale) e del fatto che un sistema di risoluzione di controversie, improntato a libertà di forme, svincolato dalla stretta osservanza di norme processuali e suscettibile di definitività in tempi relativamente brevi si presenta maggiormente adeguato all'attività agonistica cadenzata su eventi susseguentisi in ristretti spazi temporali”.

<sup>24</sup> Sul regime dell'eccezione di compromesso nel processo amministrativo, si veda F. CARINGELLA, *Il riparto di giurisdizione*, cit., p. 1406: in quel processo l'eccezione di incompetenza è strumento tipico “solo per eccepire l'incompetenza territoriale (regolamento di competenza), mentre non esiste alcuno strumento tipizzato per eccepire le altre forme di incompetenza, la competenza arbitrale va eccepita con le forme proprie di qualsivoglia altra eccezione processuale, vale a dire mediante l'atto di costituzione in giudizio o con la memoria”.

La preesistenza della norma di cui all'art. 12 della legge sul processo amministrativo rispetto alla legge del 2003 induce ad escludere che il legislatore abbia potuto prescindere dalla stessa.

Per altro verso, il tenore complessivo della legge n. 280/2003 e l'assetto dei rapporti tra gli ordinamenti, che ne deriva, inducono ad escludere che il legislatore statale possa guardare all'arbitrato sportivo – e al sistema di giustizia sportiva complessivamente inteso – come un sistema di tipo giurisdizionale, non foss'altro perché ne deriverebbe la vanificazione dell'intero impianto della legge stessa.

L'idea di una natura rituale dell'arbitrato sportivo, pur congeniale, se non necessario ai fini della portata dell'art. 3, finirebbe invero per rendere inopportuna la compressione dell'ambito oggettivo di applicazione del vincolo di giustizia e ingiustificata la violazione del consenso che ne deriva. Questa nemmeno potrebbe ritenersi fondata sulla volontà del legislatore statale di non abdicare al proprio dovere di tutela delle situazioni giuridiche soggettive rilevanti – le stesse rispetto alle quali la giurisdizione statale recede in presenza di clausole compromissorie, perché sorrette da una diversa e specifica manifestazione di volontà.

La scelta a favore del sistema di giustizia sportiva, che si esprime nelle forme del vincolo di giustizia, risulta “una modalità di esercizio del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.”<sup>25</sup>, quindi, al di fuori dei casi di indisponibilità del diritto e di rilevanza statale della situazione sostanziale, la delimitazione dei confini della giustizia sportiva non può considerarsi giustificata dalla mera rilevanza della posizione azionata. Diversamente opinando, non solo verrebbe meno la ragion d'essere dell'arbitrato irrituale, ma cadrebbe il fondamento dell'istituto arbitrale complessivamente inteso<sup>26</sup>.

Ad ogni modo, al netto del fatto che la maggior parte della dottrina e della giuri-

---

<sup>25</sup> In termini, Corte Cost., 15 luglio 1977, n. 127, che, benché consideri il vincolo di giustizia come una clausola compromissoria per arbitramento irrituale, tuttavia merita di essere condivisa nel momento in cui spiega che, come rinuncia preventiva alla tutela giurisdizionale, è da dichiararsi “manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 24 e 102 Cost... la questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, ultimo comma, della legge 16 febbraio 1942, n. 426, nella parte in cui prevede che ‘le federazioni sportive nazionali stabiliscono, con regolamenti interni, approvati dal presidente del comitato olimpico nazionale, e le norme tecniche ed amministrative per il loro funzionamento e le norme sportive per l'esercizio dello sport controllato’; 4, comma quinto, 12 e 14 della legge n. 91 del 1981, ove si ritenga che da esse scaturisca il vincolo di giustizia sportiva; 10 della stessa legge, nella parte in cui, prevedendo come obbligatoria l'affiliazione alla federazione per l'esercizio dell'attività sportiva professionistica, imporrebbe il rispetto del vincolo arbitrale e la conseguente rinuncia alla tutela giurisdizionale; 24 [oggi art. 30] dello statuto della Federazione Italiana Giuoco Calcio, nella parte in cui prevede l'incondizionato impegno di tutti i soggetti operanti nell'ambito della Federazione stessa ad accettare la piena e definitiva efficacia di tutti i provvedimenti generali e di tutte le decisioni particolari adottate dalla FIGC, dai suoi organi e soggetti delegati, prescindendo dall'adesione volontaria del singolo soggetto alla clausola arbitrale...”.

<sup>26</sup> Rilievo su cui già A. BONAFINE, *La giurisdizione statale e quella sportiva: il sistema di riparto alla luce della sentenza del Consiglio di Stato n. 3958/2014*, in questa *Rivista*, 2015, I, p. 176; N. PAOLANTONIO, *Ancora su sport e giustizia*, cit., p. 3545; P. SANDULLI, M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, cit., p. 55; G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrativo sportivo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 1162.

sprudenza riconoscono natura irrituale all'arbitrato sportivo<sup>27</sup> e che, ai fini della legislazione statale, irrituale è anche l'arbitrato non espressamente qualificato come rituale (art. 808 *ter* c.p.c.), l'impossibilità di pervenire ad una soluzione omnicomplessiva comporta che il predetto art. 3 assumerà una portata diversa a seconda del caso di specie. Resta inteso che, a prescindere da una qualificazione in termini rituali, anche in presenza di una clausola compromissoria per arbitrato sportivo, contrattuale o federale, così come rispetto al vincolo di giustizia, la risposta del giudice statale eventualmente adito non potrà essere che quella del rigetto per difetto assoluto di giurisdizione<sup>28</sup>.

Infatti, se prima dell'entrata in vigore della legge del 2003 le clausole compromissorie sportive avrebbero potuto atteggiarsi nei termini di una rinuncia preventiva alla giurisdizione statale, al pari del vincolo di giustizia, ormai da un ventennio esse sono da considerarsi come un limite successivo alla giurisdizione statale fondato sull'accordo delle parti.

Piuttosto, l'eventuale natura irrituale dell'arbitrato o la non compromettibilità della posizione sostanziale (come nel caso di interesse legittimo) comporteranno l'inesisten-

---

<sup>27</sup> Per poter dare una risposta soddisfacente al quesito occorrerebbe approfondire l'esame dei sistemi di giustizia sportiva volta per volta, i quali sono, comunque, tutti contraddistinti dal carattere negoziale, dalla terzietà e indipendenza dei componenti il collegio e dall'alternatività alla giurisdizione statale. Così, A. MERONE, *Il Tribunale Arbitrale dello Sport*, op. cit., pp. 52-53. Sul punto, v. anche G. VALORI, *Il diritto nello sport*, cit., p. 162 ss.; F. GOISIS, *Verso l'arbitrabilità delle controversie pubblicistiche-sportive?*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, p. 1417 ss., spec. p. 1434; G. VERDE, *Lineamenti di diritto dell'arbitrato*, cit., p. 19 ss.; A. DE SILVESTRI, *Diritto dello sport*, Milano, 2008, p. 133 ss.; L. FUMAGALLI, *La risoluzione delle controversie sportive: metodi giurisdizionali, arbitrali ed alternativi di composizione*, in questa *Rivista*, 1999, p. 245 ss.; E. FAZZALARI, *Istituzioni di diritto processuale*, Padova, 1996, p. 73 ss. La giurisprudenza prevalente è dell'opinione che, una volta qualificato un sistema giudiziale come arbitrale, ove sussistano incertezze circa la natura rituale o meno del medesimo, ad onta di quanto disposto dall'art. 808-*ter* c.p.c., la questione andrà risolta nel senso del carattere irrituale dell'arbitrato. In tal senso, Cass., Sez. Un., 27 aprile 1993, n. 4914; Id., 18 dicembre 1990, n. 12002; Id., 6 aprile 1990, n. 2889; Id., 20 marzo 1990, n. 2315. Nella giustizia sportiva, v. la delibera del CO-NI, del 23 luglio 1997, n. 439.

<sup>28</sup> In questi casi l'eccezione di compromesso pare atteggiarsi non già nei termini di un'eccezione di competenza, come sarebbe in caso di arbitrato rituale, ma come carenza assoluta di potere giurisdizionale da parte degli organi di giustizia statale, con riguardo a controversie rispetto alle quali, prima ancora della loro venuta ad esistenza, le parti hanno devoluto la decisione ad un altro ordinamento. La soluzione del difetto assoluto di giurisdizione dovrebbe, peraltro, rimanere ferma, a prescindere dal fatto che si ritenga o meno di attribuire all'arbitrato sportivo carattere rituale: anche se si volesse ravvisare in esso il carattere della giurisdizione, non si tratterebbe, comunque, di uno strumento espressione del potere giurisdizionale statale, ma, al più, dell'ordinamento sportivo. La natura rituale dell'arbitrato sportivo diventa difficile da sostenere, nel momento in cui si ritenga di dover negare al sistema di giustizia sportiva complessivamente considerato carattere giurisdizionale. Si tratta, in ogni caso, di un arbitrato c.d. istituzionale, fondato sulla scelta delle parti quanto alla volontà di rimettere ad arbitri la risoluzione della controversia, ma non anche per quanto concerne le regole della procedura, che saranno necessariamente quelle stabilite dall'istituzione arbitrale. Un sistema, per questo verso, al più paragiurisdizionale. Sul difetto assoluto di giurisdizione in presenza di clausole di questo tipo, cfr. Cass., Sez. Un., 9 dicembre 1986, n. 7295.

za<sup>29</sup> – tra i motivi dell’impugnazione per nullità, *ex art. 829 c.p.c.*<sup>30</sup>, non figura

---

<sup>29</sup> Sull’inesistenza del lodo arbitrale, rituale e non, v. F.P. LUISEO, *Diritto processuale civile*, cit., IV, p. 225 ss.; L. SALVANESCHI, *Dell’arbitrato*, in S. CHIARLONI (a cura di) *Commentario del Codice di Procedura Civile*, Bologna, 2014, p. 845; P.L. NELA, *Riflessioni minime sull’inesistenza del lodo arbitrale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2000, p. 1381 ss. Sull’inesistenza del lodo, in giurisprudenza, cfr. Cass., 9 agosto 2017, n. 19917; Id., 7 febbraio 2006, n. 2598, che hanno preso in considerazione l’ipotesi nella quale causa di inesistenza del lodo sia la carenza assoluta della convenzione arbitrale, vizio per denunciare il quale non occorre fare ricorso all’impugnazione *ex art. 829 c.p.c.* Sull’inesistenza del lodo rituale per mancato deposito, antecedentemente alla riforma del 1994, si veda Cass., 17 novembre 2006, n. 24500. Tali pronunce sono state richiamate da F.P. LUISEO, *Dopo il lodo – Il controllo*, in *Riv. arb.*, 2019, p. 1 ss., il quale, a proposito del lodo pronunciato in carenza assoluta della convenzione arbitrale, ha evidenziato come “ad un approccio superficiale, sembrerebbe ragionevole differenziare l’ipotesi di mancanza radicale della convenzione di arbitrato dalle altre ipotesi di invalidità / inefficacia della stessa. E in certi casi una tale distinzione ha indubbiamente senso. Ma, a ben vedere, ai fini della nullità del lodo una inesistenza o nullità conclamata della convenzione di arbitrato vale quanto una inefficacia incerta o discutibile. Sicché non vi è nessun motivo per diversificare il regime del lodo annullabile per invalidità della convenzione di arbitrato (art. 829, comma primo, n. 1 c.p.c.) sulla base di una inefficacia più o meno evidente della convenzione stessa”.

<sup>30</sup> Verrebbe, infatti, a mancare del tutto il presupposto indefettibile ai fini della compromettibilità della lite. Diversamente, perché possa ragionarsi di nullità e non di inesistenza del lodo è necessario e sufficiente che quest’ultimo sia affetto da *errores in iudicando* o *in procedendo*, questi ultimi elencati all’art. 829 c.p.c. e afferenti al procedimento poi sfociato nel lodo preteso nullo. Estranei all’elencazione dei motivi di cui all’art. 829 c.p.c. sono i c.d. *errores in iudicando*, la concreta censurabilità dei quali, dal 2006, è subordinata ad un’espressa pattuizione delle parti, ammissibile nella misura in cui il lodo arbitrale non sia stato pronunciato secondo equità – impugnabile, comunque, per *errores in procedendo* – e purché oggetto di contestazione non sia l’errata ricostruzione dei fatti storici da parte degli arbitri. A differenza della *quaestio iuris*, infatti, vale a dire l’errata applicazione delle norme di diritto attinenti al merito della controversia, c.d. *error in iudicando de iure*, la *quaestio facti* sfugge sempre, anche in presenza di un’apposita convenzione in tal senso, all’attenzione della Corte di Appello eventualmente adita. Peraltro, diverso è l’atteggiarsi del giudizio del giudice dell’impugnazione, anche a seconda dell’*error in procedendo* concretamente sottoposto alla sua attenzione. Infatti, ferma restando, in ogni caso, la “competenza” del Collegio in appello per quanto concerne la fase c.d. rescissoria, vale a dire di rimozione del lodo impugnato, la possibilità di occuparsi anche della successiva fase rescindente di emanazione di un nuovo provvedimento, varia a seconda del fatto che oggetto di doglianza siano stati i motivi di cui ai nn. 5, 6, 7, 8, 9, 11 e 12 ovvero quelli di cui ai restanti, posto che soltanto nella prima delle ipotesi enunciate sarà salva la possibilità per la Corte adita di emanare anche una decisione che prenda il posto del lodo annullato. Diversamente, in presenza dei motivi di cui ai nn. 1, 2, 3, 4, e 10, a seconda che la convenzione di arbitrato sia effettivamente valida ed efficace, per ottenere una nuova decisione sul merito le parti dovranno rivolgersi, a seconda del caso, agli arbitri ovvero al giudice di primo grado. La dottrina sul tema dell’impugnazione del lodo rituale per nullità è vastissima. Cfr., *ex multis*, F. P. LUISEO, *Diritto processuale civile*, cit., IV, p. 223 ss.; C. CONSOLO, *L’impugnazione delle sentenze e dei lodi*, Padova, 2009; E. MARINUCCI, *L’impugnazione nel lodo arbitrale dopo la riforma. motivi ed esito*, Milano, 2009, spec. pp. 104 ss.; G. DE NOVA, *La Corte Costituzionale sull’impugnazione del lodo per violazione delle regole di diritto relative al merito*, in *Riv. arb.*, 2018, pp. 521-526; L. SALVANESCHI, *I motivi di impugnazione del lodo: una razionalizzazione?*, ivi, 2015, p. 233 ss.; V. VIGORITI, *La giustizia sportiva nel sistema del CONI*, ivi, 2009, p. 411; P. L. NELA, *Riflessioni minime sull’inesistenza del lodo arbitrale*, in *Riv. dir. proc.*, 2008, p. 1383 ss.; C. PUNZI, *Luci ed ombre nella riforma dell’arbitrato*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2007, p. 395 ss.; E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Delle impugnazioni*, in F. CARPI (a cura di), *Arbitrato*, Bologna, 2007, p. 686 ss.; S. BOCCAGNA, *L’impugnazione per nullità del lodo*, Napoli, 2005, I, pp. 77 ss.; E. FAZZALARI, *Sub art 829 c.p.c.*, in A. BRIGUGLIO, E. FAZZALARI, R. MARENGO, *La nuova disciplina dell’arbitrato. Commentario*, Milano, 1994, p. 206 ss.



l'indisponibilità del diritto – o la nullità del lodo emesso all'esito del procedimento, ai sensi dell'art. 1966 c.c.<sup>31</sup>.

Insomma, per poter prendere posizione sulla sorte del lodo arbitrale sportivo affetto da tali vizi occorrerebbe guardare alla concreta articolazione della procedura e, più in generale, alla natura dell'arbitrato, fermo restando che, nel momento in cui la clausola compromissoria abbia ad oggetto una materia di per sé non compromettibile, verrebbero a mancare i presupposti per l'ultrattività riconosciuta alla clausola dalla legge del 2003, con conseguente reviviscenza della giurisdizione statale, fino a quel momento quiescente.

### 3. La reviviscenza della giurisdizione statale e la pregiudiziale sportiva

Quanto appena detto a proposito della reviviscenza della giurisdizione statale nell'ipotesi in cui la clausola compromissoria abbia ad oggetto una materia non compromettibile induce almeno un paio di riflessioni intorno all'operatività della pregiudiziale sportiva.

Non serve ricordare come tale istituto, i cui contorni sono stati ridisegnati a seguito delle osservazioni della giurisprudenza<sup>32</sup>, designi l'onere degli appartenenti all'ordina-

---

<sup>31</sup> Come, del resto, sarà la convenzione, stante “il difetto della disponibilità della *res* litigiosa (art. 806, c.p.c. e 1966, c.c.)”. In termini, G. P. CIRILLO, *La tutela in via arbitrale delle conseguenze patrimoniali derivanti dalla lesione dell'interesse legittimo*, in *Foro amm.*, 2001, p. 2205 ss., spec. 2210, che, nel momento in cui rileva che il suddetto art. 6 definisce le controversie arbitrabili nel rispetto di un criterio di riparto basato non sulla materia, ma sulla situazione giuridica soggettiva fatta valere, evidenzia come esso sia idoneo a ricomprendere anche diritti soggettivi estranei alla giurisdizione esclusiva. Tuttavia, considerato che la giurisdizione amministrativa di legittimità altro non riguarda che gli interessi legittimi, i diritti soggettivi in questione altri non potranno che essere quelli afferenti alle pretese risarcitorie nei confronti della p.a., quando questa abbia svolto “attività privata [...] Più complicata appare la soluzione nel caso di attività amministrativa di diritto privato e di attività autoritativa in senso stretto”. Secondo P. DE LISE, *Arbitrato e pubblica amministrazione*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di) *Verso il nuovo processo amministrativo*, Torino, 2000, p. 185 tale conclusione sarebbe conseguenza dell'indisponibilità non dell'interesse legittimo, ma della potestà pubblica, insuscettibile di poter essere oggetto di rinuncia, trasferimento o atti di disposizione di sorta. Nello stesso senso, M. ANTONIOLI, *Sui rapporti fra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, cit., p. 1039.

<sup>32</sup> I maggiori dubbi di legittimità costituzionale derivano dalla mancanza di uno strumento idoneo a preservare la situazione sostanziale oggetto di tutela nelle more dell'esaurimento dei gradi di giustizia sportiva, durante i quali, comunque, il provvedimento continuerebbe a produrre effetti. Nonostante l'estensione della tutela erogata dal TAR Lazio all'“emanazione di misure cautelari” (art. 3, comma 2, legge n. 280/2003) sembri presupporre l'idoneità della tutela cautelare a paralizzare l'efficacia degli atti del CONI e delle federazioni, tuttavia, la giurisprudenza, che pure subordina la legittimità costituzionale della pregiudiziale sportiva all'esistenza di un rimedio cautelare attivabile nelle more o all'idoneità della stessa ad assicurare tutela in tempi sufficientemente rapidi, esclude che, nel corso dei gradi di giustizia sportiva, sia possibile domandare al giudice amministrativo il ripristino della situazione preesistente ovvero la tutela cautelare di quest'ultima. Si nega, cioè, che vi sia la possibilità di ottenere una pronuncia sospensiva degli effetti di un provvedimento la richiesta di annullamento del quale risulterebbe, comunque, ancora pendente dinanzi agli organi di giustizia sportiva; non v'è che garantire di poter esaurire i gradi della giu-

mento sportivo di esaurire i gradi di giudizio messi a disposizione dalla giustizia domestica, prima di sottoporre la propria doglianza al giudice statale.

Dal punto di vista dello Stato essa, ad onta della rilevanza di cui in apertura, ha ad oggetto controversie rilevanti per l'ordinamento generale, che, al contempo, potrebbero esaurirsi nelle more della stessa pregiudiziale.

Tale istituto, se raffrontato con l'effetto salvifico delle clausole compromissorie sportive, induce una riflessione intorno all'eventuale reviviscenza della pregiudiziale stessa in caso di inoperatività della clausola e al suo soddisfacimento in presenza del procedimento arbitrale poi sfociato in un lodo nullo o inesistente.

L'indisponibilità della posizione giuridica soggettiva compromessa induce, *a priori*, a negare alla pregiudiziale la stessa reviviscenza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo<sup>33</sup>.

Più esattamente, l'inerenza della controversia oggetto della clausola compromissoria a posizioni indisponibili è elemento di per sé sufficiente ad escludere che la giurisdizione statale su di esse possa essere considerata validamente derogata e, quindi, essere resa quiescente. In altre parole, di reviviscenza non dovrebbe potersi parlare, sempre che, s'intende, si presti il fianco alla riserva di giurisdizione alla stessa operata.

La questione ha che fare con la più vasta problematica relativa alla qualificazione come atti amministrativi dei provvedimenti federali<sup>34</sup>, venendo meno la quale l'unico

---

stizia sportiva con sufficiente anticipo, in maniera tale da non "pregiudicare l'effettività dell'eventuale tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo; solo in tal modo il previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva, previsto dall'art. 3 della legge n. 280/2003 può essere ritenuto compatibile con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale". Così, Cons. St., 9 luglio 2004, n. 5025. Dal punto di vista dei motivi di ricorso e dell'interesse a ricorrere, la giurisprudenza amministrativa è concorde nel ritenere l'inammissibilità dei ricorsi aventi ad oggetto la proposizione di motivi di impugnazione diversi – pur in astratto deducibili – rispetto a quelli già sollevati in sede sportiva. In tal senso, Cons. St., 19 giugno 2006, n. 3559; Id., 2 marzo 2004, n. 962; Id., 28 aprile 1978, n. 517; Id., 22 aprile 1975, n. 432; TAR Lazio, 8 giugno 2007, n. 5280; Id., 21 giugno 2007, n. 5645; Id., 28 aprile 1978, n. 517; Id., 28 aprile 1978, n. 517; TAR Lazio, 3 novembre 1984, n. 15314. Tale conclusione è conseguenza della ricostruzione del rapporto tra pregiudiziale sportiva e ricorso amministrativo come quello tra ricorso amministrativo gerarchico e giurisdizionale; in entrambi i casi il primo risulta sempre obbligatorio ai fini della proposizione del secondo e determinante in ordine ai motivi in concreto sottoponibili all'attenzione del TAR.

<sup>33</sup> In tal senso già F. P. LUISO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale dello Sport*, cit., p. 8, ragionando dell'arbitrato del TNAS e nell'ottica della natura rituale dello stesso. Ferma restando l'inesistenza del lodo avente ad oggetto interessi legittimi, con conseguente impugnabilità dinanzi al giudice amministrativo "del provvedimento della Federazione sportiva che ha occasionato la controversia, può il giudice amministrativo rilevare che, in realtà, la pregiudiziale sportiva non è stata osservata, perché è stato instaurato un arbitrato presso il TNAS e non è stata invece investita della controversia la ACGS? A mio avviso la soluzione deve essere negativa. Ciò che conta è che i gradi della giustizia sportiva siano di fatto esauriti: e la pronuncia del TNAS, essendo alternativa a quella dell'ACGS, costituisce l'ultimo grado di giudizio interno alla giustizia sportiva. Del resto, poiché in sede giurisdizionale amministrativa l'oggetto dell'impugnazione non è il provvedimento giustiziale, ma quello originario, la differenza non è rilevante".

<sup>34</sup> Non sono state riprodotte nella legge di conversione le lett. c) e d) dell'art. 2 del d.l. 19 agosto 2003, n. 220, che riservava alla giustizia sportiva la decisione sulle controversie afferenti, rispettivamente, "l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati" e "l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e

oggetto di indagine potrebbe essere, piuttosto, l'impropria riserva di giurisdizione esclusiva su di essi.

La qualificazione delle federazioni sportive come soggetti di diritto privato e, quindi, una ricostruzione in termini negoziali dei loro provvedimenti, che appare preferibile, imporrebbe di pervenire ad una definizione delle posizioni giuridiche soggettive incise nei termini di diritto soggettivo, con conseguente compromettibilità degli stessi e salvezza delle clausole compromissorie eventualmente sottoscritte<sup>35</sup>.

In altre parole, sarebbe in tal modo "risolto" il tema dell'indisponibilità, con conseguente non compromettibilità, degli interessi legittimi, dei quali, tuttavia, gli arbitri potrebbero comunque continuare a conoscere in via incidentale<sup>36</sup>, di guisa che destina-

---

l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti". Dal 2019 le controversie in tema di ammissione e di esclusione delle società dalle competizioni professionistiche rientrano espressamente nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Ciò contribuisce a rendere quanto mai più caotica l'interpretazione della legge del 2003 in punto di risoluzione delle controversie disciplinari: basti considerare il coordinamento con l'art. 2 della legge, che riserva alla giustizia sportiva la decisione su di esse. Come se ciò non bastasse, la seconda parte della norma dichiara di fare salve le clausole compromissorie eventualmente pattuite anche con riguardo alle liti di cui sopra. L'effetto è consentire alla giustizia sportiva di riaffermare il proprio controllo sulle controversie in questione e di rendere compromettibili non solo controversie afferenti ad "atti" amministrativi, cioè controversie idonee ad incidere su situazioni di pubblico potere, ma, soprattutto liti aventi ad oggetto provvedimenti disciplinari. Il tema diventa, allora, quello dell'arbitrabilità delle controversie disciplinari. La giurisprudenza ha suggerito di immaginare di essere in presenza non di una clausola compromissoria, ma di un meccanismo di giustizia interno che, dopo un procedimento in contraddittorio tra le parti, dà luogo ad un provvedimento impugnabile dinanzi al giudice amministrativo. V. Cons. St., Stato 9 luglio 2004, n. 5025, che ha annullato la decisione di TAR Lazio, 1 aprile 2004, n. 2987, che aveva affermato la natura di arbitro rituale del procedimento innanzi alla Camera. Secondo il giudice di secondo grado, il ricorso alla Camera costituiva "l'ultimo grado della giustizia sportiva – da adire in via obbligatoria prima dell'eventuale ricorso giurisdizionale" e non un vero e proprio lodo arbitrale. Piuttosto, "esso ha il carattere sostanziale di un provvedimento amministrativo, benché emesso con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale (...)". Nello stesso senso, si veda Cons. St., 9 agosto 2005, n. 3860. *Contra*, TAR Lazio, 7 aprile 2005, n. 2571, secondo la quale le decisioni della Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport sarebbero da considerarsi "un lodo irrituale (...) impugnabile per incapacità delle parti o degli arbitri, per errore sostanziale, violenza, dolo o eccesso di potere con riferimento ai limiti del mandato ricevuto". Esse sarebbero, quindi, "sottoponibili alla cognizione del giudice statale".

<sup>35</sup> Meritano una più ampia riflessione i provvedimenti di ammissione e di esclusione dalle competizioni sportive professionistiche, la compromettibilità dei quali non è *a priori* esclusa: non trattandosi di provvedimenti amministrativi, è da escludersi, *in nuce*, che incidano su posizioni di interesse legittimo. C'è, comunque, da osservare che, a prescindere dalla qualificazione dei provvedimenti federali come atti amministrativi, l'arbitrato sulle controversie aventi ad oggetto "atti", *ex art. 3*, sarebbe da escludersi aderendosi a quell'orientamento contrario all'arbitrabilità sia dei diritti soggettivi indisponibili e degli interessi legittimi, sia di quelle controversie di cui sia parte una Federazione. Cfr. G. VALORI, *Il diritto nello Sport*, cit., p. 159, che, nel descrivere le clausole compromissorie inserite all'interno delle carte federali, evidenzia come l'arbitrato ivi contemplato possa avere ad oggetto esclusivamente controversie coinvolgenti affiliati e tesserati, non quelle in cui siano parte una Federazione o terzi estranei non affiliati, né tesserati "quali, ad esempio, gli sponsor". Con particolare riferimento alla non arbitrabilità delle controversie coinvolgenti sponsor, si veda anche R. FRASCAROLI, voce *Sport*, cit., p. 531 ss.

<sup>36</sup> L'art. 819 c.p.c., al netto della modifica *ex lege* 2006, n. 40 ammette la possibilità che gli arbitri conoscano *incidenter tantum* delle questioni che non possano essere oggetto di convenzione arbitrale, quindi

tarie della clausola di salvezza di cui alla legge del 2003 altre non potranno essere che quelle clausole aventi ad oggetto diritti soggettivi e relative a controversie patrimoniali e/o giuslavoristiche, ivi comprese, tra le altre, le clausole compromissorie contrattuali.

Un'indicazione in tal senso si ricava dall'art. 4, comma 3 del Codice di Giustizia Sportiva del CONI, che consente che Statuti e regolamenti federali devolvano a commissioni e collegi arbitrali soltanto "controversie su rapporti meramente patrimoniali"<sup>37</sup>.

Il limite del carattere necessariamente patrimoniale della lite, assieme a quelli posti dall'ordinamento dello Stato, contribuisce a delineare i contorni entro i quali, per le controversie sportive, diviene possibile optare per l'arbitrato in luogo della giustizia statale.

#### 4. Le controversie patrimoniali

Logico precipitato di quanto detto a proposito della necessaria disponibilità della posizione compromessa, specie in presenza di controversie patrimoniali, altrimenti rientranti nella giurisdizione statale ordinaria, è l'alternatività che caratterizza quest'ultima rispetto all'arbitrato.

È facoltà degli interessati, infatti, derogare alla riserva di giurisdizione ordinaria sulle controversie patrimoniali, scegliendo di devolvere la lite, nei limiti della determinatezza e disponibilità del diritto, al collegio arbitrale<sup>38</sup>.

Di fatto, si tratta della sola categoria di controversie idonea ad essere oggetto di clausola compromissoria per arbitrato sportivo.

Ad onta di quanto previsto dall'art. 4, comma 3, del CGS CONI – che, nell'indicare le controversie arbitrabili, si limita a fare riferimento a non meglio specificati "rapporti

---

sottratte ad una decisione avente efficacia definitiva. Sul tema si veda M. ANTONIOLI, *Arbitrato e giurisdizione esclusiva*, Milano, 2004, p. 691 ss.; F. AULETTA, *Lo stato presente delle "questioni incidentali" nell'arbitrato: ipotesi ricostruttive*, in *Riv. arb.*, 2005, p. 269 ss.

<sup>37</sup> Fermo restando che, nel concreto, sta ad ogni Federazione, sia pur nel rispetto di quanto previsto dal CONI, stabilire in quale misura sia possibile devolvere ad arbitri la risoluzione di eventuali controversie, l'art. 4 del CGS CONI attribuisce "agli organi di giustizia la risoluzione delle questioni e la decisione delle controversie aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni. 2. Gli organi di giustizia decidono altresì le controversie loro devolute dagli Statuti e dai regolamenti federali. 3. Gli Statuti e i regolamenti federali possono prevedere il deferimento delle controversie su rapporti meramente patrimoniali a commissioni e collegi arbitrali". In argomento, si veda F. AULETTA, *Il tramonto dell'arbitrato nel nuovo orizzonte della giustizia sportiva*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it), p. 10 ss.

<sup>38</sup> Dell'arbitrato sportivo si suole parlare come strumento risolutivo di controversie di carattere residuale rispetto alla giustizia sportiva. Ciò in quanto il suo ambito oggettivo di applicazione coincide con quelle controversie sottratte alla cognizione di quegli organi. Si soffermano sulla residualità delle controversie effettivamente rientranti nel campo di applicazione delle clausole compromissorie statutarie, G. VALORI, *Il diritto nello Sport*, op. loc. cit.; C. PUNZI, *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, cit., p. 237. Sulle materie arbitrabili, si veda C. PERSICHELLI, *Le materie arbitrabili all'interno delle competenze della giurisdizione sportiva*, in questa *Rivista*, 1996, p. 702.

meramente patrimoniali” – la categoria delle controversie patrimoniali devoluta alla giurisdizione ordinaria risulta circoscritta a rapporti tra “società, associazioni e atleti”.

Questa è operante nella misura in cui le parti non abbiano diversamente stabilito<sup>39</sup>.

Insomma, mentre ai fini dell’arbitrabilità della lite l’ordinamento sportivo non pone altro limite che il carattere patrimoniale della stessa, diversamente, affinché possa attivarsi la giurisdizione ordinaria su quelle stesse controversie è necessario, oltre alla disponibilità della situazione compromessa, che parti della stessa siano i soggetti espressamente indicati.

La prima constatazione che se ne ricava è la riduzione dell’ambito di estensione della giurisdizione ordinaria rispetto all’arbitrato sportivo, mentre resta ferma la necessità di accertare se del suddetto art. 3 possa darsi un’interpretazione diversa da quella letterale, cioè se il riferimento a società, associazioni e atleti sia da intendersi in modo tassativo.

Sebbene il tema della giurisdizione ordinaria sulle controversie sportive patrimoniali appaia di per sé meno controverso, se confrontato con altri interrogativi posti dalla legge in commento, tuttavia, la questione dei limiti soggettivi della giurisdizione si espone, effettivamente, a tutta una serie di perplessità sotto il profilo interpretativo.

Si consideri, infatti, che, accedendosi un’interpretazione letterale della disposizione, le sole controversie sottoponibili all’attenzione del giudice ordinario sarebbero quelle coinvolgenti soggetti tra loro pariordinati<sup>40</sup>, vale a dire le liti “*tra società, (tra)*

---

<sup>39</sup> Con particolare riferimento alla convenzione arbitrale quale presupposto processuale negativo, v., per tutti, C. CONSOLO, *L’arbitrato con sede estera, la natura della relativa eccezione e l’essenziale compito che rimane affidato al regolamento transnazionale della giurisdizione italiana (Parte seconda)*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2009, p. 696 ss., che ragiona nei termini di una “condizione di mera decidibilità della causa nel merito”; F. CORSINI, *La ripartizione della potestas iudicandi*, in R. SAMMARTANO (a cura di), *Arbitrato, ADR, Conciliazione*, Bologna, 2009, p. 372 ss.; M. FORNICIARI, *Natura – di rito o di merito – della questione circa l’attribuzione di una controversia ai giudici statali oppure agli arbitri*, in *Corr. giur.*, 2003, p. 465 ss. In giurisprudenza, cfr. Cons. St., Ad. plen., 5 marzo 2015, n. 5, in *Riv. dir. proc.*, 2015, p. 1256 ss., con nota di G. FANELLI, *Tassonomia delle modalità di esercizio della “potestas iudicandi” e tecnica decisoria dell’assorbimento*. Corte App. Roma, 18 ottobre 1995, che ha affermato che l’esame della questione di procedibilità della domanda, in ragione dell’esistenza di una clausola compromissoria, deve precedere quella afferente alla legittimazione ad agire. In senso analogo, sulla precedenza della questione di procedibilità rispetto alla legittimazione ad impugnare, Trib. Roma, 10 settembre 1957, con nota di F. SANTOSUOSSO, *Ordine delle varie questioni nell’indagine del giudice dell’impugnazione*, in *Foro it.*, 1957, I, p. 1860 ss. In tema di ammissibilità della domanda, invece, cfr. Cass., 15 marzo 1984, n. 1782, in *Giust. civ.*, 1984, p. 3371, con nota di M. FORNACIARI, *Considerazioni in tema di rapporti tra ammissibilità e competenza nel giudizio di appello per la pregiudizialità della questione di ammissibilità dell’appello rispetto alla questione della competenza*; Cass., 21 novembre 1983, n. 6943, secondo cui la valutazione di ammissibilità della domanda dovrebbe essere svolta antecedentemente rispetto a quella afferente all’integrità del contraddittorio nel giudizio di appello; Id., 18 febbraio 1972, n. 469, secondo cui la questione di ammissibilità dell’appello sarebbe antecedente a quella in ordine alla sussistenza della giurisdizione.

<sup>40</sup> Parzialmente differente è, ancora, l’interpretazione secondo la quale una prima lettura dell’art. 3 potrebbe indurre a far ritenere che le controversie sottoposte alla giurisdizione ordinaria siano soltanto quelle che vedono coinvolte la società o l’associazione, da un lato, e l’atleta, dall’altro. Così, P. LORUSSO, *La competenza per territorio e funzionale nelle controversie sorte tra atleta e associazione sportiva*, in *que-*

*associazioni e (tra) atleti*”. Diversamente, sarebbero da considerarsi escluse tutte quelle controversie che, pur avendo natura patrimoniale, coinvolgano soggetti diversi da quelli indicati, a nulla valendo il fatto che si tratti, comunque, di quanti esercitano attività indispensabili per la buona riuscita dell’attività agonistica e per il successo dei sodalizi dei quali fanno parte.

In via esemplificativa, si pensi, oltre ai tesserati, ai tecnici, ai direttori sportivi, ai giudici di gara, agli arbitri, agli allenatori o ai preparatori atletici<sup>41</sup>: è plausibile che questi possano ritrovarsi coinvolti in controversie economiche endoassociative, eppure, in quanto tali, si vedrebbero preclusa la possibilità di adire le vie della giustizia ordinaria.

Escluso, poi, che tali controversie possano essere sottoposte ad un giudice statale diverso da quello ordinario<sup>42</sup>, non resterebbe che concludere per la loro assoggettabilità alla giustizia sportiva ovvero, in presenza dell’accordo delle parti, ad appositi collegi arbitrali<sup>43</sup>.

---

*sta Rivista*, 1995, pp. 634 ss. In generale (non solo con riferimento alle controversie economiche), M. COCCIA, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi modi di risoluzione*, in questa *Rivista*, 1997, pp. 605 ss., suggerisce di considerare il dato dell’appartenenza o meno all’ordinamento sportivo quale criterio di distribuzione di ogni genere di controversia, senza che a molto valga il genere di atto posto in essere la norma violata. *Contra*, A. DE SILVESTRI, *Il contenzioso tra parordinati nella Federazione italiana giuoco calcio*, cit., p. 506, obietta che il dato dell’appartenenza o meno all’ordinamento sportivo, di una ovvero entrambe le parti, rappresenta soltanto un presupposto della controversia e non già un criterio di classificazione della stessa.

<sup>41</sup> Ovverosia tutti quanti producono servizi per lo svolgimento delle attività sportive, soggetti non appartenenti all’ordinamento sportivo in forza di un formale atto di adesione, come gli affiliati e i tesserati, ma in quanto amministrano attività necessarie al raggiungimento dei fini dell’ordinamento stesso e non in ragione dello svolgimento di attività sportiva in via di fatto. Si tratta di quelle figure che Giannini definiva “*ministri*”, cioè di coloro i quali si occupano di quelle attività necessarie alla realizzazione delle finalità tipiche dell’ordinamento e che, quindi, si distinguono da quanti svolgono la stessa attività all’interno dell’ordinamento generale: “alla differenza funzionale tra ordinamenti giuridici a scopi generali (come gli Stati, e gli ordinamenti degli enti territoriali) e quelli a scopi particolari (quali le religioni, le associazioni sindacali, i corpi militari, gli ordinamenti di imprese), corrisponda anche una differenza strutturale.” Cfr. M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in questa *Rivista*, 1949, p. 12 ss., spec. p. 23, oggi in A.M. GAMBINO (a cura di), *1949-2019. Settant’anni della Rivista di diritto sportivo*, 2019, p. 150 ss.

<sup>42</sup> Ferma restando la giurisdizione esclusiva sulle pretese risarcitorie scaturenti da un illegittimo o comunque lesivo provvedimento sportivo, essendo, ormai, possibile proporre autonome domande di risarcimento del danno anche in sede di giurisdizione esclusiva.

<sup>43</sup> Alla stregua di quanto accadrebbe dinanzi al giudice amministrativo, anche in questo caso il giudice ordinario eventualmente adito in presenza di una clausola compromissoria dovrebbe pronunciare una declinatoria per difetto assoluto di giurisdizione – salvo il caso di diritti indisponibili o di altra controversia non compromettibile. Con particolare riferimento al difetto di giurisdizione ordinaria, è rimasta celebre Cass., Sez. Un., 9 dicembre 1986, n. 7315, che ha chiarito come il giudice ordinario eventualmente adito in presenza di una clausola compromissoria, nella misura in cui quest’ultima abbia ad oggetto diritti disponibili, dovrà evitare di esaminare la causa nel merito, dichiarando il difetto assoluto di giurisdizione. Sull’argomento, v. anche Cass., Sez. Un., 23 marzo 2004, n. 5774, con nota di G. VIDIRI, *Le controversie sportive e il riparto della giurisdizione*, cit., p. 1629 ss.; Id., 11 marzo 2008, n. 6423, che, nell’ambito di una controversia tra un calciatore dilettante e una società sportiva pendente dinanzi al giudice ordinario ha ribadito l’inammissibilità del regolamento preventivo di giurisdizione, fondato sull’asserita esistenza di

Ferma restando la facoltà delle parti di optare per l'arbitrato, v'è che una conclusione che imponga di ritenere riservate alla giurisdizione ordinaria soltanto quelle controversie patrimoniali che rispecchino i limiti soggettivi di cui sopra, oltre a risultare distante dal dettato dell'art. 2 della legge del 2003 – che, tra quelle riservate alla giustizia sportiva, non annovera le controversie patrimoniali<sup>44</sup> – finirebbe, altresì, per risultare irrispettosa anche del parametro costituzionale di cui all'art. 3, stante, comunque, l'identità dell'oggetto.

In mancanza di disposizioni di segno contrario<sup>45</sup>, quanto detto induce a preferire un'interpretazione estensiva della disposizione, che sia idonea ad ampliare il novero del contenzioso sottoponibile alla giurisdizione ordinaria, fino a ricomprendervi anche un secondo, un terzo, un quarto e perfino un quinto “stadio” di controversie.

Il riferimento è alle liti che vedano contrapposte una società ed un'atleta, una società ed un'associazione, un'atleta ed un'associazione; quelle riguardanti anche soggetti non espressamente menzionati dalla disposizione, ma, pur tuttavia, da ritenersi ragionevolmente assoggettabili alla giurisdizione ordinaria; i giudizi con pluralità di parti, si tratti o meno dei soggetti indicati dall'art. 3; e, infine, quelle liti nell'ambito delle quali siano coinvolti anche soggetti non appartenenti all'ordinamento sportivo<sup>46</sup>.

Insomma, quel che s'intende dire è che, salva la diversa volontà delle parti, non pare vi siano troppe difficoltà nell'ammettere che la giurisdizione ordinaria sarebbe da considerarsi estesa a tutte le controversie sportive patrimoniali, per il solo fatto di essere tali e a prescindere dai soggetti coinvolti – nella misura in cui a tutti questi sia possibile riconoscere una posizione giuridica soggettiva di diritto privato<sup>47</sup> e ferma re-

clausole compromissorie. Ciò in quanto l'arbitrato irrituale, come quello rituale, rinviene il proprio fondamento in un atto di investitura privata, per il tramite del quale è demandato agli arbitri l'esercizio di un'attività di carattere negoziale e non giurisdizionale.

<sup>44</sup> Una soluzione di questo tipo sarebbe, inoltre, decisamente incoerente, benché non sorprendente, con il riferimento a quel criterio della rilevanza, che ha orientato la distribuzione delle controversie sportive e che è sembrato essere principalmente giustificato dalla pregnanza economica della lite, essendo in altre parole stato istituito un parallelismo tra la rilevanza giuridica ed economica della controversia. Si rinvia, sul punto, a quanto detto in precedenza, a proposito dell'interpretazione del criterio della “rilevanza” nonché alle considerazioni di G. VIDIRI, *Organizzazione dell'attività agonistica, autonomia dell'ordinamento sportivo e d.l. n. 220 del 2003*, op. loc. cit., con particolare riferimento al contenuto economico dello sport professionistico e delle società sportive.

<sup>45</sup> Meritano di essere condivise le osservazioni di E. CROCKETTI BERNARDI, *Giurisdizione ordinaria e lavoro sportivo*, in *La giustizia sportiva*, cit., p. 138, secondo il quale la giurisdizione ordinaria sui rapporti patrimoniali tra i soggetti appartenenti all'ordinamento sportivo sarebbe stata da considerarsi, comunque, sussistente, anche in assenza di un'espressa disposizione in tal senso.

<sup>46</sup> Evidentemente, in questo caso non tanto in applicazione dell'art. 3 della legge del 2003, bensì in ossequio agli ordinari criteri di selezione dell'organo giudicante, quindi tenendo conto del fatto che la controversia afferisca alla materia patrimoniale e, comunque, nella misura in cui abbia ad oggetto diritti soggettivi – né, peraltro, potrebbero darsi posizioni diverse una volta che si acquisisca il dato della natura privatistica dei soggetti coinvolti nell'ordinamento sportivo.

<sup>47</sup> La precisazione s'impone, considerato che controversie patrimoniali potrebbero darsi anche nei rapporti, ad esempio, tra federazioni e CONI, tra società ed ente e via dicendo, cioè tra un soggetto priva-

stando la privatizzazione dei rapporti di lavoro di pubblico impiego, per quanto concerne i dipendenti del CONI<sup>48</sup>.

Una categoria di controversie dai contorni ben più definiti, nell'ambito di quelle patrimoniali, è quella delle liti in materia giuslavoristica, come, ad esempio, quelle aventi ad oggetto la posizione lavorativa dell'atleta<sup>49</sup>.

Salva l'ipotesi in cui nel contratto di lavoro sportivo professionistico sia stata introdotta una clausola compromissoria per arbitrato irrituale, come quella di cui all'art. 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91<sup>50</sup>, con conseguente difetto assoluto di giurisdizione ordinaria, è chiaro che di esse, anche quando scaturiscano da condotte sanzionabili a

---

to e uno pubblico. È chiaro che, in questo caso, la natura pubblicistica dell'ente, da un lato, e il dettato normativo di cui all'art. 3, dall'altro, inducono ad escludere che della controversia possa occuparsi il giudice ordinario. Si addiverrebbe, infatti, ad un'interpretazione non più estensiva, ma analogica ed evidentemente non corretta della disposizione in esame. Più adeguata sarà da considerarsi la soluzione di considerare simili controversie sottoposte al controllo della giustizia amministrativa – non in virtù della riserva sulle controversie aventi ad oggetto “atti” ex art. 3, ma in ossequio ai principi generali.

<sup>48</sup> Prima dell'intervento legislativo del 31 marzo 1998, n. 80, che ha devoluto alla giurisdizione ordinaria gran parte delle controversie in materia di pubblico impiego (spec. art. 45), la giurisprudenza era concorde nel ritenere riservate alla giurisdizione amministrativa le controversie di lavoro tra il CONI e i dipendenti, vista la natura di ente pubblico del Comitato. Cfr. Cass., Sez. Un., 12 marzo 1997, n. 2214; Id., 25 novembre 1996, n. 10340. Per effetto di quanto disposto dall'art. 45 del decreto legislativo predetto, oggi art. 69 del d. lg. 30 marzo 2001, n. 165, invece, dette controversie, nella misura in cui abbiano ad oggetto questioni afferenti al rapporto di lavoro insorte dal momento successivo al 1 luglio 1998, data di entrata in vigore del suddetto decreto, sono pacificamente da considerarsi riservate alla giurisdizione ordinaria. In tal senso, cfr. Cass., Sez. Un., 27 gennaio, 2005, n. 1622. Quanto all'art. 45 citato, non sarebbe possibile non rinviare a Cass., Sez. Un., 24 febbraio 2000, n. 41, a mente della quale “l'articolo 45, comma 17, d.lgs. n. 80 del 1998, nel trasferire al giudice ordinario le controversie in materia di pubblico impiego privatizzato, pone il discrimine temporale tra giurisdizione ordinaria e amministrativa con riferimento non ad un atto giuridico o al momento di instaurazione della controversia bensì al dato storico costituito dall'avverarsi dei fatti materiali e delle circostanze poste a base della pretesa avanzata; pertanto, se la lesione del diritto del lavoratore è prodotta da un atto, provvedimento o negoziale, deve farsi riferimento all'epoca della sua emanazione, mentre laddove la pretesa abbia origine da un comportamento illecito permanente del datore di lavoro, si deve avere riferimento al momento di realizzazione del fatto dannoso e quindi al momento di cessazione della permanenza”.

<sup>49</sup> Sulla giurisdizione ordinaria rispetto a controversie giuslavoristico-sportive, cfr. Cass., 10 luglio 2006, n. 15612, in materia di rapporto di lavoro tra la FIT e un dipendente; ancora, Id., Sez. Un., 1 ottobre 2003, n. 14666, con nota di L. FERRARA, *Federazione italiana pallavolo e palleggi di giurisdizione: l'autonomia dell'ordinamento sportivo fa da spettatore?*, in *Foro amm.*, 2004, che, nell'ambito di una controversia avente ad oggetto l'impugnativa della delibera con la quale, atteso l'irregolare tesseramento di un atleta, la FIPAV ha stilato la classifica del campionato configurando la situazione denunciata come diritto soggettivo; meno recente, Cass., Sez. Un., 1 marzo 1983, n. 1531, sulla domanda avanzata da un giocatore professionista contro una società sportiva per il pagamento dell'indennità di anzianità e della tredicesima mensilità e per la regolarizzazione della posizione contributiva.

<sup>50</sup> Cfr. Pret. Trento, 10 dicembre 1996, con nota di G. FRONTINI, *Sulla natura e gli effetti dell'arbitrato nel rapporto di lavoro tra società e tesserati della FIGC*, cit., p. 909 ss., secondo la quale “nell'ambito dei rapporti di lavoro tra Società e tesserati della FIGC, l'arbitrato di cui all'art. 4 della legge 91 del 1981 ha natura irrituale: l'avvenuta pronuncia del lodo arbitrale irrituale determina una causa di improponibilità della domanda in sede giurisdizionale”.



livello sportivo, non potrà che decidere il giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro<sup>51</sup>.

Eccezione fatta per le controversie di lavoro dei dipendenti del CONI, infatti, a fondare quella giurisdizione è non già l'avvenuta privatizzazione dei rapporti di lavoro di pubblico impiego<sup>52</sup> – non ritenendosi tale intervento riferibile anche alle Federazioni, né, è chiaro, a società e associazioni – ma, piuttosto, la natura privatistica, *ab origine*, dei soggetti eventualmente coinvolti e, quindi, del rapporto di lavoro stesso<sup>53</sup>.

Del resto, in tanto potrebbe ritenersi che oggetto dell'art. 3 della legge 17 ottobre 2003, n. 280 sia la disciplina dei rapporti di lavoro di pubblico impiego privatizzato, in quanto sia possibile addivenirsi ad una ricostruzione del rapporto di lavoro sportivo alla stregua di quello intercorrente tra pubblica amministrazione e dipendenti, il che appare inconciliabile con la natura privatistica delle federazioni.

---

<sup>51</sup> A. DE SILVESTRI, *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in P. MORO, (a cura di), *La giustizia sportiva*, Forlì, 2004, p. 104 evidenzia che potrebbero insorgere problemi di competenza tra giudice ordinario e giudice del lavoro, specie nei casi in cui è dubbia l'esistenza di un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo, “anche in relazione a recenti modifiche, introdotte in particolare dalla FIGC, che prevedono l'erogazione di somme di denaro, entro un tetto prestabilito, ad atleti dilettanti che disputano campionati nazionali”.

<sup>52</sup> Cfr. G. VIDIRI, *Le controversie sportive e il riparto della giurisdizione*, cit., p. 1632, secondo il quale l'art. 3 sarebbe una disposizione “dettata in materia di impiego pubblico privatizzato”, quindi non potrebbe avere portata generalizzata per qualsiasi controversia vertente su rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti. *Contra*, F. CARINGELLA, in ID., R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI, V. POLI, *Il riparto di giurisdizione*, cit., p. 1115.

<sup>53</sup> In tal senso Cass., Sez. Un., 2006, n. 15612, che, chiamata a pronunciarsi sulla questione “se la controversia relativa alla sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato quale impiegato amministrativo alle dipendenze di una Federazione sportiva nazionale svolto presso un ufficio periferico della stessa, appartenga alla giurisdizione del giudice ordinario o piuttosto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo”, nel concludere in senso favorevole alla sussistenza della giurisdizione ordinaria, ha così argomentato: “per il periodo anteriore all'entrata in vigore della Legge 23 marzo 1981, n. 91, la giurisprudenza di queste Sezioni Unite rilevava che le Federazioni sportive sono sorte come soggetti privati (associazioni non riconosciute, o società), ma sono qualificate organi del CONI dall'art. 5 della legge 16 febbraio 1942, n. 426 [...]; esse dunque, in quanto composte da società, da un lato, e in quanto organi del CONI, dall'altro, svolgono una complessa attività che per certi aspetti o per certi settori è pubblica e per altri è privata (S. U. 9 maggio 1986, n. 3092; S.U. 12 marzo 1999 n. 125). Detta giurisprudenza [in adesione alla c.d. tesi della natura mista delle federazioni] riconosceva alla giurisdizione amministrativa esclusiva, in ragione della qualità di dipendente pubblico, le controversie inerenti al rapporto di lavoro del personale, sia amministrativo che tecnico, già alle dipendenze del C.O.N.I. e passato mediante tramutamento, distacco, comando o figure simili alle Federazioni sportive nazionali [...] e la giurisdizione del giudice ordinario, in ragione della natura privatistica del rapporto di lavoro, per le controversie relative al personale assunto direttamente dalle Federazioni nazionali [...]. Per il periodo successivo all'entrata in vigore della Legge 23 marzo 1981, n. 91 [...] L'art. 15 d. lg. 23 luglio 1999 n. 242 (Riordino del comitato olimpico nazionale italiano) ha stabilito che le federazioni sportive nazionali hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato”. Da quanto detto discende che “il rapporto di lavoro tra una federazione sportiva nazionale ed un dipendente di ufficio periferico anche prima della Legge 23 marzo 1981, n. 91 ha natura privata, posto che, anche prima di tale legge, era da escludersi la possibilità che le federazioni creassero ex novo rapporti di pubblico impiego; le relative controversie pertanto sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario”.

Tanto chiarito con riferimento all'ambito soggettivo delle controversie in questione, merita un cenno anche il profilo afferente alla disciplina processuale delle stesse.

La norma nulla dice oltre al riferimento, peraltro implicito, alla mancanza di una diversa pattuizione delle parti, tuttavia, ragionando *a contrario*, si evince che, anzitutto, non sembra si diano condizioni di procedibilità e/o di ammissibilità della domanda giudiziale diretta al giudice ordinario<sup>54</sup> diverse da quelle alle quali questa potrebbe essere sottoposta sulla base delle regole del diritto interno. In mancanza di disposizioni speciali, pare ragionevole ritenere che anche il ricorso al giudice ordinario debba essere orientato dal rispetto dei medesimi criteri di competenza e dei medesimi presupposti processuali e condizioni dell'azione alle quali sarebbe sottoposta quella domanda in applicazione delle regole del diritto interno, dunque in ragione della materia e dell'oggetto della controversia. Resta compresa, altresì, l'esistenza di possibili condizioni di procedibilità della domanda giudiziale e la possibilità di accedere alla trascrizione della stessa.

Dal punto di vista dell'ordinamento sportivo, infatti, anche l'eventuale instaurazione del giudizio in merito, in spregio della clausola compromissoria eventualmente stipulata, non potrebbe che condurre ad una declaratoria di improponibilità della domanda per difetto assoluto di giurisdizione.

A differenza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, quindi, la riserva di giurisdizione ordinaria, da un lato, potrebbe divenire del tutto inoperante in presenza di una diversa pattuizione delle parti; tuttavia, dall'altro, la domanda volta ad instaurare la controversia in quella sede non sembra possa considerarsi esposta a pronunce di improcedibilità per mancato esperimento dei gradi di giustizia sportiva.

---

<sup>54</sup> Si deve dare conto dell'esistenza, in dottrina, di una posizione secondo la quale la pregiudiziale sportiva avrebbe ad oggetto anche controversie rientranti nella giurisdizione ordinaria. Il requisito della pregiudiziale sportiva e il riferimento ai casi di sussistenza della giurisdizione ordinaria sembrerebbero, cioè, essere stati posti sullo stesso piano quali, rispettivamente, condizione di procedibilità della domanda al giudice amministrativo e presupposto processuale – la riserva di giurisdizione ordinaria sulle controversie patrimoniali – al soddisfacimento e all'insussistenza dei quali, rispettivamente, è subordinato il ricorso al giudice amministrativo. In senso favorevole alla pregiudiziale sportiva anche alle controversie riservate al giudice ordinario, cfr. G. VIDIRI, *Le controversie sportive e il riparto della giurisdizione*, cit., p. 1633; R. CHIEPPA, *Sulla legittimità costituzionale di previi ricorsi o rimedi o procedimenti precontenziosi per poter adire un giudice e sugli effetti della inosservanza delle relative previsioni, nota a Corte Costituzionale, 19 dicembre 2013, n. 322*, in *Giur. cost.*, 2103, p. 5090. Il tenore della disposizione di cui all'art. 3, comma 1 induce a preferire un'interpretazione secondo la quale sarebbero da considerarsi sottoposte alla pregiudiziale sportiva soltanto le controversie aventi ad oggetto "atti", riservate al controllo della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Conclusioni analoghe emergono dalle parole di Pret. Roma, 9 luglio 1994, secondo cui "in tema di rapporto tra Società sportiva e tesserati della FIGC, l'arbitrato instaurato ai sensi dell'art. 4, comma quinto, legge 91/1981 e delle norme interne delle Federazioni, ha natura irrituale: pertanto, non essendo attribuito a tale arbitrato carattere di obbligatorietà non è ravvisabile, nell'ipotesi di contrasto di natura economica, alcun ostacolo che impedisca a ciascuna delle parti di adire in via diretta ed immediata il giudice ordinario per la tutela dei propri diritti". In senso analogo, anche Pret. Prato, 2 novembre 1994.

## 5. Conclusioni

Le considerazioni che precedono in merito all'ambito oggettivo di applicazione delle clausole compromissorie per arbitrato sportivo consentono di osservare come il profilo di maggiore criticità sia rappresentato dalla possibilità di devolvere in arbitrato sportivo le controversie amministrative.

La rilevanza della posizione compromessa, se, per un verso, amplia l'area di intervento della giustizia arbitrale rispetto ai confini della giustizia sportiva come risultanti dal combinato disposto degli artt. 2, lett. a) e b) e 3, comma 1, della legge n. 280/2003, per un altro, comporta che, ai fini dell'effetto salvifico della clausola da parte dell'ordinamento statale, essa debba essere conforme al modello legale predisposto dall'ordinamento.

La mancanza di un'espressa qualificazione della posizione azionata da parte del legislatore del 2003 e la confutabile qualificazione dell'attività federale come amministrativa – esclusi i provvedimenti del CONI – comportano la necessità di integrare la normativa di settore con quella generale dettata dal codice del processo amministrativo.

Il risultato al quale si perviene è la sostanziale delimitazione dell'ambito oggettivo di applicazione di tali clausole rispetto a quello apparentemente risultante dall'art. 3 della legge n. 280/2003, di talché il riferimento alle controversie relative “ad atti” sarà da leggersi come controversie relative ad “atti aventi ad oggetto posizioni di diritto soggettivo devolute ad arbitrato rituale di diritto” – la stessa conclusione alla quale, in parte, si perverrebbe accedendosi alla diversa qualificazione delle federazioni sportive come soggetti di diritto privato.

### Abstract

Il presente saggio si sofferma sui limiti applicativi delle clausole compromissorie per arbitrato sportivo, di cui all'art. 3 della legge n. 280/2003, aventi ad oggetto controversie relative agli atti del CONI e delle Federazioni sportive, altrimenti sottoposte alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. L'ambito oggetto di applicazione di tali clausole si pone al crocevia della normativa di settore e della disciplina generale. Ciò ha l'effetto di delimitare l'ambito oggettivo di applicazione delle clausole suddette rispetto a quello apparentemente risultante dalla disposizione di cui in premessa e di ridimensionarne la portata derogatoria rispetto alla riserva di giurisdizione amministrativa sulle controversie predette. Oggetto d'indagine sono, altresì, le controversie sportive patrimoniali.

*This essay focuses on the limits of application of sports arbitration clauses, as per Article 3 of Law No. 280/2003, concerning disputes related to the acts of CONI and sports federations, otherwise subject to the exclusive jurisdiction of the administrative courts. The scope covered by these clauses lies at the crossroads of sector regulations and general rules. This has the effect of delimiting the objective scope of application of the aforementioned clauses from that apparently resulting from the provision referred to in the introduction, and of resizing their derogatory scope with respect to the reservation of administrative jurisdiction over the aforementioned disputes. Subject of investigation are, likewise, patrimonial sports disputes.*

# L'AGENTE SPORTIVO: UN IRCOCERVO TRA PROFESSIONE, MEDIAZIONE ED IMPRESA ALLA PROVA DEL NUOVO REGOLAMENTO FIFA\*

## THE SPORTS AGENT: AN IRCOCERVO BETWEEN PROFESSION, MEDIATION AND ENTERPRISE TO TEST THE NEW FIFA RULES

di *Filomeno Rocco Fimmanò*\*\*

**Sommario:** 1. La degenerazione del ruolo dell'agente sportivo. La pratica della *Third Party Ownership*. – 2. La parabola regolatoria intermittente. – 3. Le misure di accesso e di esercizio dell'attività alla luce del d.lgs. n. 37/2021. – 4. I doveri dell'Agente sportivo. La cancellazione dal registro e le cause di incompatibilità con la professione. – 5. La questione degli avvocati che esercitano funzioni corrispondenti alla professione di agente sportivo. – 6. Il contratto di mandato sportivo. – 7. La società di agenti sportivi. – 8. I quadri regolatori stranieri. – 9. Il regolamento FIFA e la prospettiva di una regolazione *globale*.

### 1. La degenerazione del ruolo dell'agente sportivo. La pratica della *Third Party Ownership*

L'esplosione a livello mondiale dello sport professionistico – ed in particolare del calcio – è stata accompagnata dalla crescita *formidabile* degli interessi economici correlati a quella che oggi è la più importante industria mondiale dell'intrattenimento<sup>1</sup>. Ed in tale complesso coacervo fenomenico fatto di spettacolo, sport, finanza, comunicazione, pubblicità e *marketing*, è emersa la figura dell'agente sportivo, metà procuratore e metà mediatore, una sorta di «ircocervo»<sup>2</sup> che ha progressivamente acquisito un

---

\* Contributo sottoposto alla procedura di *double blind peer review* ed approvato.

\*\* Dottorando di ricerca in Regulation, Management and Law of Public Sector Organizations nell'Università degli Studi del Salento.

<sup>1</sup> Il primo rapporto dell'*Osservatorio sullo Sport System Italiano* istituito dalla Banca Ifis quantifica la ricchezza prodotta nel 2021 in 95,9 miliardi di Euro, equivalenti al 3,6% del PIL italiano (in [www.bancaifis.it/app/uploads/2022/03/ebook-sportsytem\\_digital-version.pdf](http://www.bancaifis.it/app/uploads/2022/03/ebook-sportsytem_digital-version.pdf)).

<sup>2</sup> Aristotele, negli *Analitici secondi* (II,92b 5), utilizza l'immagine per sostenere che è possibile sapere

ruolo baricentrico e per alcuni versi anomalo, in quanto ben più rilevante e composito di quello che dovrebbe essergli *proprio*<sup>3</sup>.

La professionalizzazione dell'atleta ha reso necessario che qualcuno *a latere* ne curasse gli interessi legali, amministrativi e contrattuali, che però ha via via cannibalizzato le diverse aree operative del settore, andando al di là dell'antico ruolo e divenendo sempre più spesso un mediatore, *brasseur d'affaires* e *trait d'union* tra le parti, retribuito direttamente dai *clubs* per conto di tutte le parti in causa, in quanto in grado di condizionare le scelte degli atleti<sup>4</sup>.

Alla funzione originaria di «procuratore», ossia di professionista (assimilabile per alcuni versi ad un avvocato) a cui il calciatore si affidava per la gestione delle proprie attività ed interessi tipicamente di parte, si è infatti sovrapposta nel tempo quella di intermediario tra il *club* che vende, il calciatore e il *club* acquirente con una evidente *distorsione* dei ruoli. Una figura professionale che dovrebbe fare gli interessi di tutti, anche delle parti contrapposte e che quindi alla fine fa solo gli interessi imprenditoriali propri. Lo stesso agente infatti finisce spesso col curare la posizione dei calciatori ma anche dei *clubs*, percependo commissioni dagli uni e dagli altri (e talora anche da terzi) e dando così vita a doppie o triple rappresentanze e mediazioni con conseguenti ed evidenti conflitti di interesse. Una sorta di «posizione dominante di fatto» che neppure i c.d. gruppi pluri-proprietari sono riusciti ad arginare<sup>5</sup>.

D'altra parte se confrontiamo il giro d'affari del «calcio-mercato» a livello globale

---

cosa si intende con l'espressione *ircocervo*, ma non risalire all'essenza, ovvero sapere cosa realmente sia, un po' come accade per l'agente.

<sup>3</sup> Ciò è accaduto anche per colmare il *gap* regolatorio nei trasferimenti internazionali, visto che le varie Federazioni nazionali hanno discipline diverse e non armonizzate in tema di tesseramenti e trasferimenti.

<sup>4</sup> L'antecedente più antico va ricercato addirittura nel «*curator ludorum*» risalente all'anno 105 a. C., quando comparve insieme al primo spettacolo pubblico di gladiatori. I *curatores* appartenevano alla classe degli edili ed oltre ad avere la mansione di sorveglianza e di polizia sui pubblici spettacoli e di organizzazione degli stessi, si occupavano a tempo pieno della gestione dei gladiatori. Dovevano, infatti, garantirne l'addestramento nei *ludi* (apposite caserme) sotto la guida del *commentarius magister* (l'allenatore), o del *summa rudis* (un esperto gladiatore). La figura del procuratore del calciatore nasce in Italia negli anni '70. Il primo agente dei calciatori risulta dalle fonti essere stato Antonio Caliendo, che si aggiudicò la procura di Giancarlo Antognoni (A. FOGGIA, *L'agente dei calciatori: nascita, evoluzione e attualità*, Torino, 2011). In un contesto più internazionale tra i primi procuratori si annoverano Dario Canovi, Norbert Pflippens, Dennis Roah, Mel Stein e Jose Minguella (cfr. G. ROSSI, A. TESSARI, *The professionalization of the sport agents: cartels, networks and enterprises within the football industry in a comparative perspective, 1950s-2010*, 2017, in [www.worldbhc.org/files/full%20program/A6\\_B6\\_ATESSARIGROSSI\\_WBHCpaper.pdf](http://www.worldbhc.org/files/full%20program/A6_B6_ATESSARIGROSSI_WBHCpaper.pdf)).

<sup>5</sup> Mi permetto di rinviare al riguardo a F.R. FIMMANÒ, *Il fenomeno delle "multi-club ownerships" (MCO). Le pluriproprietà delle società di calcio*, in questa *Rivista*, 2022, p. 120 s. Nel 2017, quando per la prima volta la UEFA ha iniziato ad avvertire il bisogno di censire le pluriproprietà, erano stati individuati 26 *clubs* europei appartenenti a MCO. Quattro anni dopo, ce ne erano almeno 56, e globalmente la rivista *World Soccer* ne aveva contati 117, divisi in 45 gruppi e riguardanti 37 paesi. Si è trattato spesso di una strategia volta a ridimensionare proprio il ruolo dei procuratori, in modo da arrivare prima sui giovani talenti nei singoli Paesi, spostandoli poi in campionati più competitivi, controllandone la progressione in carriera fino a che non siano maturi per diventare *assets* patrimoniali in grado di generare plusvalenze.

con gli importi fatturati a diverso titolo dagli agenti<sup>6</sup> e con i bilanci della maggior parte dei *clubs*, il volume di commissioni percepite dal comparto è oggettivamente sproporzionato fino a divenire paradossale<sup>7</sup>. E chiaramente questo si riflette in modo più o meno speculare in tutti i mercati nazionali, anche a causa della nuova e determinante voce delle commissioni per i calciatori ingaggiati a parametro zero, ennesima prassi tutt'altro che virtuosa che si è diffusa negli ultimi anni e che produce extra-profitti all'agente per determinare la scelta dell'atleta<sup>8</sup>. Il tutto con la conseguenza che il parametro zero è tale per il *club* che il calciatore lascia, ma non per la nuova società che paga una serie di anomali *bonus* e commissioni<sup>9</sup>, con l'effetto di produrre l'ennesima criticità settoriale, distorcendo gli stessi fini della sentenza *Bosman*<sup>10</sup>. Paradossalmen-

<sup>6</sup> La FIFA ha pubblicato il 26 gennaio 2023 l'edizione 2022 del *Global Transfer Report*, secondo cui nell'anno è stato effettuato un record assoluto di 71.002 trasferimenti transfrontalieri, di cui 21.764 che hanno coinvolto professionisti (cui vanno aggiunti i 49.238 dilettanti) con un aumento dell'11,6 % rispetto all'anno precedente, *con una spesa totale che ha raggiunto i 6,5 miliardi di dollari, con un aumento del 33,5 % rispetto al 2021, ma ancora al di sotto del massimo storico del 2019*. Questi trasferimenti hanno coinvolto 4.770 club di 182 federazioni, rispetto ai 4.538 club del 2021. Dei 2.843 trasferimenti che includevano commissioni, i primi 100 hanno determinato la metà di tutte le commissioni. Per la prima volta, l'esborso per questa voce ha superato la soglia dei 2 miliardi di USD e ha raggiunto il livello record di quasi 2,2 miliardi di USD (in <https://digitalhub.FIFA.com/m/2ee0b8943684e25b/original/FIFA-Global-Transfer-Report-2022.pdf>).

<sup>7</sup> Per comprendere appieno il peso specifico del settore basta evidenziare che il valore stimato delle prestazioni dei calciatori assistiti dalle prime 25 società di agenti (*fonte Transfermarkt.it*) vale circa 12,73 miliardi di euro (si va dalla *Icm Stellar sport* con 794 assistiti ed un valore delle prestazioni di 1,51 miliardi alla *Wasserman* con 798 calciatori e 1,50 mld di valori, dalla *Gestifute* con 798 assistiti e 1,20 mld alla *Caa Base Ltd* 558-853 milioni e alla *Unique Sports Group* 494 per 847 milioni. E ancora la *ONE* annovera 74 atleti per 760 milioni, la *Roof* 134 per 549 milioni, la *Bertolucci sports* 60 per 531 milioni, la *You First* 294 per 500 milioni, la *Lian Sg* 60 per 531 milioni, la *Rogon* 145 per 345, la *Pini Zahavi* 26 per 340 milioni, la *HCM Sports management* 76 per 312 milioni, la *P&P SM* 102 calciatori per 312 milioni, la *Promoesport* 313 per 311 milioni, la *Gr sports* 76 per 289 milioni, la *Sports Entertainment Group* 306 atleti per 289 milioni, la *Sport360 GmbH* 84 per 279 milioni, la *PLG* 15 sportivi per 260 milioni, la *Elite Project Ltd* 46 per 246 milioni, la *Niagara Sports Company* 69 per 233 milioni e la *ProStar* 375 per 233 milioni, la *Luccu WSA* 47 per 229 milioni, la *TFM* 67 per 228 milioni e, infine, la *LeaderBrock sports* 58 atleti per un valore delle prestazioni di 213 milioni).

<sup>8</sup> Come risulta nella XII edizione del *ReportCalcio*, il documento sviluppato dal Centro Studi FIGC con AREL (Agenzia di Ricerche e Legislazione) e PwC Italia (in [www.FIGC.it/media/uploads/federazione/trasparenza/rc\\_2022\\_completo\\_bassa.pdf](http://www.FIGC.it/media/uploads/federazione/trasparenza/rc_2022_completo_bassa.pdf)), per la prima volta nel 2022 sono stati superati i 200 milioni di euro di commissioni erogate. In testa alla classifica c'è la *Juventus* che ha pagato ai procuratori ben 51,3 milioni. Seguono la *Roma* (21,1) e l'*Inter* (20,5). Nel 2015 la cifra complessiva del massimo campionato era di 84,4 milioni e la *Juventus* ne aveva spesi appena 6,4, quindi in 7 anni il club ha visto crescere dell'850 % questa voce di spesa. Al quarto posto la Fiorentina (13,5 milioni) che precede il Napoli (12,5). I costi sono cresciuti proprio per l'aumento delle operazioni riguardanti gli atleti ingaggiati a parametro zero.

<sup>9</sup> In tema di calciatori svincolati cfr. E. FANESI, *Sul contratto di mandato stipulato tra Agente Sportivo e calciatore «svincolato»*, commento a Trib. Fermo, 13 gennaio 2021, n. 17, in questa *Rivista*, 2021, II, p. 435 s.

<sup>10</sup> La sentenza (C. Giust. CE 15 dicembre 1995 in causa C-415/1993 in *Foro it.*, 1996, IV, 1 s.) porta, come noto, il nome del calciatore belga che ricorse alla Corte di Giustizia per vedersi riconosciuta la possibilità di trasferirsi allo scadere del contratto che lo teneva legato ad una società sportiva (*Royal Football Club de Liège*) senza possibilità, da parte di quest'ultima società, di chiedere un'indennità a titolo di tra-

te, l'aumento delle commissioni è direttamente proporzionale all'indice di indebitamento delle società: ad esempio il *deficit* di bilancio dei 20 club di Serie A nell'ultimo decennio è raddoppiato, raggiungendo i 4,6 miliardi di euro, di cui una fetta consistente è costituita da premi alla firma, commissioni, *bonus* ed onorari. Ciò per non parlare del ruolo degli stessi nei casi sempre più clamorosi di abuso del *player trading*.<sup>11</sup>

La degenerazione, in verità, ha raggiunto il culmine qualche anno fa con la progressiva emersione, nel settore, della prassi delle *Third Party Ownership* (c.d. *TPO*) originatasi soprattutto nei paesi sudamericani e dell'est Europa. Tali operazioni commerciali, che vedevano spesso coinvolti direttamente o indirettamente procuratori, consistevano (anche se in realtà sotto traccia ancora esistono) nell'acquisizione di una percentuale sulla futura valorizzazione del contratto di un calciatore<sup>12</sup>. Dal punto di vista giuridico si tratta di un fenomeno che risulta difficilmente definibile. L'oggetto della transazione non è, infatti, un bene materiale e neanche il diritto alle prestazioni sportive del calciatore, poiché, quest'ultime rimangono di esclusiva del *club*. Quello che viene quindi acquistato dalle terze parti è il diritto economico riconducibile ad una futura rivalutazione del calciatore.<sup>13</sup>

La FIFA aveva lasciato alle singole Federazioni nazionali il compito di regolamentare il fenomeno delle *TPO*, creando così un disordine normativo per cui in alcuni Paesi veniva consentito ciò che in altri risultava vietato. La federazione internazionale si limitava a prevedere – all'art. 18 *bis* del Regolamento sullo *status* e sui trasferimenti

sferimento. Cfr. al riguardo A. ANASTASI, *Annotazioni sul caso Bosman*, in questa *Rivista*, 1996, p. 458 s.; S. BASTIANON, *La libera circolazione dei calciatori e il diritto della concorrenza alla luce della sentenza Bosman*, in questa *Rivista*, 1996, p.508 e s; M. COCCIA, *La sentenza Bosman: summum ius, summa iniuria*, in questa *Rivista*, 1996, p. 650 s.; M. COCCIA, C. NIZZO, *Il dopo Bosman e il modello sportivo europeo*, in questa *Rivista*, 1998, p. 335 s.; J. DE DIOS CRESPO PERÉZ, *Il caso Webster: un nuovo Bosman*, in *Riv. dir. econ. sport.*, I, 2008, p. 13 ss.; J. DIÈZ-HOCHLEITNER, A. MARTÍNEZ SANCHEZ, *Le conseguenze giuridiche della sentenza Bosman per lo sport spagnolo ed europeo*, in questa *Rivista*, 1996, p. 469 s.

<sup>11</sup> I vincoli nazionali ed europei per l'iscrizione alle competizioni hanno determinato il ricorso a operazioni incrociate (c.d. a specchio) tra *clubs* sulla base di intese dirette allo scambio di calciatori (spesso giovani del vivaio) sopravvalutandoli ed in modo da realizzare *plusvalenze fittizie* senza (o con minimi) movimenti finanziari (al riguardo, mi permetto di rinviare a F.R. FIMMANÒ, *L'abuso di player trading: il caso delle "plusvalenze fittizie" nelle società di calcio professionistico*, in *Riv. corte conti*, 2022, n. 5, p. 83 s.).

<sup>12</sup> La definizione stessa di *Third Party Ownership* risulta essere fuorviante, infatti, sarebbe più opportuno parlare di *Third Party Investment* (quindi di investimento e non di proprietà). Si tratta quindi di una vera e propria "scommessa", in virtù del fatto che il calciatore potrebbe anche non dimostrare il suo valore. Si possono distinguere le *Investment TPO* (o anche *Recruiting TPO*) e le *Financial TPO*. Le *Investment TPO* configurano un supporto economico – da parte di un investitore esterno – ad un club calcistico per concludere l'acquisizione del diritto alle prestazioni sportive di un calciatore. Le *Financial TPO* consistono, invece, in un intervento economico – sempre da parte di investitori esterni – a sostegno delle casse del *club*, mediante acquisizioni di diritti di credito sui futuri proventi conseguiti dalla cessione di un calciatore.

<sup>13</sup> Nella pronuncia del Tribunale Arbitrale dello Sport del 2004 (*Tacuary Fbc/Club Atlético Cerro & Jorge Cyterszpiller & FIFA*, TAS 2004/A/781) venne effettuata una distinzione tra i diritti "federativi" del calciatore, di esclusiva spettanza del club calcistico, e i diritti economici, cedibili anche a soggetti esterni al *club*. Non esistendo all'epoca, dal punto di vista giuridico, alcun limite all'attribuzione dei diritti economici di un calciatore ad un soggetto esterno, le operazioni di *TPO* risultavano essere lecite.

dei calciatori – che «nessuna società può stipulare contratti che permettano a qualsiasi altra parte o a terzi di interferire con i rapporti di lavoro o di trasferimento, con le scelte politiche, o con l'attività della propria squadra»<sup>14</sup>. Tuttavia, a seguito di una serie di clamorose vicende<sup>15</sup>, il 22 dicembre 2014 il Comitato esecutivo della FIFA emanò finalmente la circolare n. 1464 mettendo al bando le operazioni di TPO a partire dal 1° maggio 2015. Tale intervento ha avuto lo scopo di tutelare la sicurezza dei giovani calciatori (che erano spesso quelli più coinvolti) e di impedire evidenti conflitti di interesse<sup>16</sup>. È stato così introdotto l'art. 18 *ter* nel Regolamento FIFA, secondo cui: «No club or player shall enter into an agreement with a third party whereby a third party is being entitled to participate, either in full or in part, in compensation payable in relation to the future transfer of a player from one club to another, or is being assigned any rights in relation to a future transfer or transfer compensation». In sostanza, è quindi ora vietato qualsiasi tipo di accordo stipulato da un club o da un calciatore con una società esterna il quale preveda di assegnare a terzi, diritti o partecipazione al compenso da pagare per il trasferimento futuro di un calciatore<sup>17</sup>. Ed il

<sup>14</sup> Il *Tempere United* fu escluso nel 2011 da tutte le competizioni sportive per aver concluso un accordo con una società di Singapore, che prevedeva di fatto un potere decisionale sugli affari economici e sportivi del club in violazione del disposto dell'art. 18 *bis* del Regolamento FIFA.

<sup>15</sup> Nel 2006 i calciatori argentini *Tevez* e *Mascherano* si trasferirono dal *Corinthians* al *West Ham United* facendo di fatto «scoppiare» uno dei primi casi in cui i cartellini dei calciatori non erano di totale proprietà del club cedente, ma erano posseduti da società facenti capo all'agente FIFA *Kiavash Joorabchian* (*Media Sports Investments, Just Sports Inc., Global Soccer Agencies e Mystere Services Ltd*). Il *West Ham United* fu sanzionato per 5,5 milioni di sterline per violazione della norma U18 dello statuto della *Premier League*, che faceva divieto ai club di concludere qualsiasi tipo di accordo con soggetti terzi che potessero influenzare la competizione o la performance del club stesso. Nel 2010 a finanziare la campagna di mercato dell'*Atlético Madrid*, vicino al default, fu la *Doyen Sports Investments*, una società di intermediazione sportiva, che in particolare finanziò il 55% del trasferimento di *Radamel Falcao* dal Porto, permettendo al club spagnolo di pagare solo 18 milioni di euro per il cartellino del colombiano, venduto poi nel 2013 ad una cifra quattro volte superiore con una redistribuzione del ricavato che di fatto rendeva centrale il mediatore e meramente strumentale il club (L. DI BARTOLOMEI, *Chi comanda nel calcio italiano*, in *Il Potere del Calcio, Limes*, 5, 2016). In particolare, il 40 % andò al fondo d'investimento *Doyen sports* e il 5% alla società *Tercera Estrela Investimentos*. Sempre la stessa *Doyen Sports* finanziò nel 2014 il passaggio del brasiliano *Neymar* dal *Santos* al *Barcellona* per 57 milioni di euro circa. Il 55 per cento del corrispettivo finì al *Santos* ed il restante 45 per cento ai due fondi d'investimento che erano comproprietari del cartellino del giocatore. Secondo la giustizia spagnola, invece, la cifra spesa fu di circa 100 milioni di euro. L'inchiesta partì da una denuncia del fondo d'investimento DIS, che deteneva una percentuale del cartellino e che dall'operazione aveva ricevuto 6,8 dei 17,1 milioni destinati al *Santos*.

<sup>16</sup> Il tema delle TPO è stato affrontato anche dal Parlamento Europeo, che nel novembre 2015 ha rivolto una «Dichiarazione scritta, presentata a norma dell'articolo 136 del regolamento, sul divieto della proprietà di terze parti sui cartellini dei giocatori nello sport europeo», in cui condannava fermamente la pratica in quanto contraria al fondamentale principio comunitario della dignità umana, di cui all'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea, oltre a rappresentare una forte limitazione per gli atleti rispetto alla propria carriera professionale ed a inficiare la regolarità delle competizioni.

<sup>17</sup> Nel marzo del 2016, quattro diversi club professionistici *Santos Futebol Clube* (brasiliano), *Sevilla FC* (spagnolo), *Club K St Truidense VV* (belga) e *Fc Twente* (olandese) sono stati sanzionati per aver violato a vario titolo gli articoli 18 *bis* e 18 *ter* del Regolamento FIFA sullo status e sui trasferimenti dei calciatori



Tribunale Arbitrale dello Sport ha riconosciuto nel 2016 la piena compatibilità del divieto previsto dall'art. 18 *ter* con le norme comunitarie in materia di concorrenza<sup>18</sup>. Infine, a partire dal giugno del 2019, il comitato disciplinare della FIFA ha chiarito che i calciatori non devono essere considerati come un «soggetto terzo procuratore» ed hanno diritto a detenere una percentuale del proprio cartellino, e quindi di ricavarne un eventuale guadagno derivante dal valore del proprio trasferimento<sup>19</sup>.

Nonostante ciò, il Centro studi internazionale sullo sport (Cies), in una analisi commissionata dalla Uefa, ha evidenziato che al centro del controllo esercitato dai super-agenti ci sono ancora gli TPO che, sebbene resi illegali dalla FIFA, «sono una realtà ancora ben radicata e consentono agli agenti più influenti un sostanziale controllo sulla carriera dei calciatori e un potere decisionale maggiore rispetto a quello esercitato dai club»<sup>20</sup>.

([www.FIFA.com/governance/news/y=2016/m=3/news=several-clubs-sanctioned-for-breach-of-third-party-influence-third-par-2772984.html](http://www.FIFA.com/governance/news/y=2016/m=3/news=several-clubs-sanctioned-for-breach-of-third-party-influence-third-par-2772984.html)).

<sup>18</sup> TAS 2016/A/4490/RFCSeraing/FIFA. Anche il Tribunale di Appello di Bruxelles ha rigettato l'istanza presentata dal *Fondo Doyen*, dalla Federazione Spagnola e dal club belga *Seraing* contro la decisione della Commissione Disciplinare della FIFA del settembre 2015 che aveva rilevato la violazione degli articoli 18 *bis* e 18 *ter* del RSTP proprio perché il club belga cedeva “parte dei diritti economici di diversi giocatori a una parte terza, siglando contratti che permettevano alla stessa terza parte di influenzare le decisioni e l'indipendenza del club in tema di trasferimenti”. Il Tribunale di Appello di Bruxelles ha dunque confermato che i ricorrenti non avevano dimostrato che la normativa FIFA costituisse una violazione della normativa comunitaria in tema di libera circolazione dei lavoratori e dei capitali, ma è anche andato oltre, sottolineando l'opacità del fenomeno delle TPO, l'assenza di controllo da parte degli organismi deputati e il potenziale rischio di illecito utilizzo di capitali.

<sup>19</sup> Più esattamente la definizione n. 14 del Regolamento FIFA *Status e Trasferimenti* (“*Regulations on the Status and Transfer of Players*” – RSTP) stabilisce che, ai fini di cui all'art. 18 *ter* (rubricato “*Third-party ownership of players' economic rights*”), deve intendersi come “*Third party: a party other than the two clubs transferring a player from one to the other, or any previous club, with which the player has been registered*”. La pronuncia ha avuto occasione dal contegno dei club *SV Werder Bremen* (Germania), *Panathinaikos FC* (Grecia), *CSD Colo-Colo* (Cile) e *Club Universitario de Deportes* (Perù), i quali avevano pattuito con alcuni loro calciatori di riconoscere un importo (in misura fissa o percentuale) in caso di futuro trasferimento di essi stessi ad altro club.

<sup>20</sup> Cfr. CIES, *The “manipulation of sport competitions”*, 2018 (in <https://www.cies.ch/en/cies/publications/browse/2/>) che evidenzia come la crescita del potere dei procuratori è accompagnata da una esplosione dei prezzi dei diritti economici dei calciatori e dalla loro mobilità. Nell'intero settore, secondo il centro studi svizzero, la mancanza di regole ha creato «una situazione da far-west nei segmenti più bassi del calciomercato e un alto livello di concentrazione nei segmenti più remunerativi». E così, da un lato, aumenta la forbice economica tra i club che possono permettersi di collaborare con i super-agenti e, dall'altro, lo sport diventa strumento per la criminalità economica visto che «i pagamenti destinati agli agenti e agli intermediari sono spesso al centro di complessi schemi di evasione fiscale e di riciclaggio di denaro e che questi schemi coinvolgono non solo gli agenti ma anche i proprietari e i dirigenti dei club con cui collaborano». Si pensi alle numerose indagini che hanno provato a fare luce sul lato oscuro del calcio europeo: l'inchiesta “*Fora de jogo*” (condotta dagli investigatori portoghesi con 76 perquisizioni in tutto il Paese, inclusi i due uffici della *Gestifute* a Porto e Lisbona e nelle sedi dei club più importanti, tra cui Porto, Benfica, Sporting e Braga); oppure la coeva inchiesta spagnola (dove fu ipotizzato l'uso di club di seconda e terza divisione in Serbia, Belgio e Cipro come scalo dove parcheggiare i giocatori per poi rivenderli a terzi club a prezzi lievitati). Le indagini hanno preso spunto dalle rivelazioni di *Football Leaks*, pubblicate nel 2016 dall'*European*

## 2. La parabola regolatoria intermittente

La disciplina dell'agente sportivo è passata attraverso una miriade di interventi nazionali e sovranazionali, normativi e regolamentari, spesso contraddittori, che sono epifanici della difficoltà di contenere un ruolo che manifesta tuttora profili estremamente critici in un *bailamme* di posizioni ed interessi spesso conflittuali tra loro e che ha fatto dell'agente una sorta di regista dell'intero sistema cui, volontariamente o involontariamente, sono assoggettati in modo asimmetrico e per alcuni versi inspiegabile tutti gli altri attori del settore. C'è da dire che una volta tanto la regolamentazione italiana almeno formalmente è, allo stato, quella più rigorosa assieme a quella francese.

La figura dell'agente, figlia della fine del c.d. «vincolo sportivo» per gli atleti professionisti, e quindi della legge n. 91/1981, fu per la prima volta regolamentata in Italia nel 1990, quando venne approvato e pubblicato il primo Regolamento della Federcalcio<sup>21</sup>, subito novellato nel 1993. L'abolizione del vincolo e la sentenza *Bosman* hanno costituito un volano per la forza contrattuale dei calciatori e di conseguenza dei loro procuratori. Nel periodo antecedente esisteva una sorta di mercato di mediatori deregolamentato dai compiti ben limitati<sup>22</sup>.

Nel 1994, in un contesto sempre più internazionale, intervenne la FIFA, che decise di istituire una nuova e specifica figura professionale, l'Agente FIFA, provvisto di necessaria licenza, che diveniva così l'unico soggetto abilitato ad occuparsi, per conto delle società sportive e/o dei calciatori, dei trasferimenti degli atleti in qualunque parte nel mondo<sup>23</sup>. Nel 1997, poi, la FIGC adottò, anche in conformità alla normativa sovranazionale, il nuovo «Regolamento per l'attività di Procuratore di calciatori», con l'emersione della prima criticità visto che per i trasferimenti tra società appartenenti alla medesima Federazione risultava necessaria solamente l'iscrizione nell'elenco speciale, mentre per i trasferimenti internazionali occorreva la licenza FIFA. Così il Comitato esecutivo della Federazione internazionale, il 10 dicembre 2000, approvò il nuovo «Regolamento per Agenti di calciatori» (entrato in vigore il 1 marzo 2001), col quale definiva l'agente dei calciatori come «una persona fisica che, dietro compenso, mette in contatto un giocatore e una società di calcio al fine di concludere o rinnovare

---

*Investigative Collaborations* che aveva scoperto che i calciatori non erano mai scesi in campo per conto delle società ponte e venivano rivenduti pochi giorni dopo il loro acquisto.

<sup>21</sup> Si trattava, peraltro, di una prima regolamentazione in parte deficitaria, data l'assenza di incisivi poteri di controllo sulla categoria, che tuttavia conteneva disposizioni relative alla selezione ed all'accesso dei candidati all'elenco speciale, alle modalità di espletamento dell'attività, al regime delle sanzioni disciplinari e ad una giurisdizione domestica per la risoluzione immediata delle controversie (M. DI FRANCESCO, *Il ruolo dell'agente di calciatori tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, Bari, 2007, p. 31 s.).

<sup>22</sup> I mediatori si limitavano, infatti, a procacciare l'affare mettendo semplicemente in contatto il presidente della squadra ed il giocatore (G. SPAGNOLI, *Il procuratore sportivo*, Torino, 2005, p. 81 s.).

<sup>23</sup> A. FOGGIA, *L'agente dei calciatori cit.*, 19 s. All'agente non è applicabile la normativa della legge 23 marzo 1981 n. 91, sia perché tale soggetto non può essere annoverato tra gli sportivi professionisti di cui all'art. 2 della citata legge sia perché si è in presenza di un lavoratore autonomo e non subordinato.

*un contratto di lavoro o mette in contatto due società di calcio tra loro al fine di concludere un accordo per il trasferimento di un calciatore, in conformità con le disposizioni del presente regolamento».* La normativa prevedeva, inoltre, che tutte le singole Federazioni nazionali di calcio adottassero un proprio Regolamento in armonia con le direttive ed i principi sovranazionali. Per l'effetto la Federcalcio approvò in data 22 novembre 2001 il Regolamento per agenti di calciatori che definiva la figura professionale che «cura i rapporti tra il professionista e la società sportiva in vista della stipula di un contratto di prestazione sportiva o tra due società interessate al trasferimento o alla cessione del contratto di un calciatore»<sup>24</sup>.

Il 29 ottobre 2007 la FIFA emanò un nuovo regolamento, entrato poi in vigore il 1° gennaio 2008, reso necessario dal fatto che le norme precedenti determinavano ingiustificate restrizioni della concorrenza e presentavano lacune tali da consentire lo svolgimento dell'attività anche in situazioni di conflitto d'interessi<sup>25</sup>. Alla riforma del 2007, seguì quella del 2010 che proseguì lungo il *trend* progressivo della liberalizzazione dell'attività. Ed il comitato esecutivo FIFA, con la delibera del 21 marzo 2014, completò questo processo di *deregulation* eliminando la figura dell'agente a discapito della nuova fenomenologia dell'intermediario sportivo<sup>26</sup>. Così, il successivo 1° aprile 2015, entrò in vigore il Regolamento intitolato «*Regulations on working with intermediaries*»<sup>27</sup>, che ha prodotto l'effetto di aumentare a dismisura i casi di gestione opaca del settore<sup>28</sup>.

In base alla nuova disciplina, le singole Federazioni nazionali avevano l'obbligo di creare nuovi apparati regolamentari che dovevano racchiudere i principi e gli *standard* minimi fissati dalla FIFA. Per l'effetto, la FIGC emanò il nuovo Regolamento<sup>29</sup>, limitato, tuttavia, al contenuto minimo senza badare alle specificità ordinamentali, sostituendo l'albo esistente con il nuovo «Registro dei Procuratori sportivi», caratterizzato

<sup>24</sup> Art. 3, commi 2, 3, 4, del Regolamento FIGC del 2001 (cfr. J.C. CATALIOTTI, *Procuratore Sportivo*, Milano, 2018).

<sup>25</sup> Tale orientamento fu fortemente stimolato anche da alcune pronunce della giurisprudenza comunitaria, ed in particolare dalle sentenze *Bosman* e *Piau* (cfr. il Tribunale di primo grado delle Comunità Europee, causa T-193/02, *Piau/Commissione delle Comunità Europee*, in *Riv. dir. ec. sport*, n. 1, 2005, p. 127 s. D. GULLO, *L'impatto del diritto della concorrenza sul mondo dello sport*, in *Riv. dir. ec. sport*, n. 3, 2007, p. 13; E. GREPPI, M. VELLANO, *Diritto internazionale dello sport*, Torino, 2010, p. 155).

<sup>26</sup> N. DE MARCO, *The End of the Licensed Football Agent*, in *Sports law bull.*, 21 ottobre 2014.

<sup>27</sup> Fortemente voluto dall'allora presidente FIFA, Joseph Blatter, secondo cui avrebbe fornito semplicità e trasparenza, tutela degli atleti minorenni ed illegittime commissioni. In tema F. ANTIGNANI, *Gli intermediari: ruolo e portata nella regolamentazione calcistica internazionale*, in *Riv. dir. ec. sport*, 2014, 4, 13 s.

<sup>28</sup> M. COLUCCI, D. RAPACCIUOLO, *FIFA Regulation on working with intermediaries*, in *Riv. dir. ec. sport*, 2016, 3, p. 73 s.

<sup>29</sup> Pubblicato a Roma, il 26 marzo 2015. Secondo il Regolamento in oggetto, la figura del Procuratore sportivo veniva definita come: «*il soggetto che anche per il tramite di una persona giuridica o una società di persone o altro ente associativo, professionalmente o anche occasionalmente, rappresenta o assiste una Società Sportiva e/o un Calciatore, per le finalità di cui al successivo art. 2, in forza di uno specifico rapporto contrattuale, senza alcun riguardo alla sua effettiva qualifica professionale e anche se legato da vincoli di Coniugio o di parentela con gli atleti rappresentati*».

dall'abolizione dell'esame di abilitazione, dalla prevalenza delle regole interne<sup>30</sup>, da opinabili requisiti di moralità<sup>31</sup> e dalla introduzione del «doppio mandato» (considerato illecito nella precedente normativa), in virtù del quale un procuratore poteva rappresentare sia il calciatore sia la società sportiva nella medesima operazione di trasferimento.

La liberalizzazione estrema per l'accesso alla professione è venuta meno, almeno per quanto riguarda l'Italia, con la legge di Stabilità del 2018, che ha previsto, all'art. 1 comma 373, l'istituzione presso il CONI del «*Registro nazionale degli Agenti sportivi*»<sup>32</sup>. Tale intervento ha inteso dare una risposta alle forti riserve espresse nei confronti della precedente disciplina che, nell'abolire *ex abrupto* tutte le licenze legittimamente rilasciate senza neanche prevedere un regime transitorio (o meccanismi per l'attenuazione dei pregiudizi a danno degli Agenti titolari di licenze), ha comportato una «*palese violazione dei principi fondamentali di certezza del diritto, di tutela dell'affidamento e di salvaguardia dei diritti acquisiti*»<sup>33</sup>.

Il legislatore ha individuato un'unica figura di Agente sportivo abilitato a svolgere la propria attività nell'ambito del professionismo sportivo di tutte le Federazioni con un albo tenuto dal CONI e non più dalle singole federazioni. Per ciò che concerne i requisiti di «*onorabilità*», l'iscrizione diveniva possibile per tutti i soggetti aventi la nazionalità italiana o di altro paese dell'Unione Europea in possesso dei relativi diritti civili, che non avessero riportato condanne per delitti non colposi nell'ultimo quinquennio<sup>34</sup>. I requisiti «*professionali*» consistevano, invece, nell'obbligo di essere in possesso di almeno un diploma di scuola superiore e, soprattutto, nell'aver superato l'esame di abilitazione<sup>35</sup>. La norma, inoltre, sanciva il divieto per gli sportivi profes-

<sup>30</sup> Analizzando il contenuto del Regolamento, varie furono le problematiche che sorsero: in *primis*, nell'art. 2.2. vennero meno i basilari principi di gerarchia delle fonti nell'ambito dei rapporti tra ordinamento internazionale e ordinamento nazionale. Tale comma affermava che: «... *In caso di divergenza tra il Regolamento FIFA e il presente regolamento, quest'ultimo prevale*». Una norma di rango inferiore (Regolamento FIGC) prevaleva su una norma di rango superiore (Regolamento FIFA). Quindi tale disposizione espose la FIGC al rischio di una sanzione *ex art.* 10 del «Regolamento FIFA sul rapporto con gli intermediari» secondo cui «*La FIFA vigilerà sulla corretta attuazione dei presenti standard/requisiti minimi da parte delle Federazioni e potrà adottare misure appropriate qualora i principi stabiliti non fossero rispettati*».

<sup>31</sup> Secondo l'art. 4.3., uno dei requisiti per poter presentare la domanda di iscrizione era quello di dichiarare con autocertificazione di «non avere riportato condanne definitive per il reato di frode sportiva di cui alla legge n. 401/1989 ovvero per delitti non colposi puniti con la pena edittale della reclusione superiore, nel massimo, a cinque anni». In base a tale disposizione, potevano presentare legittimamente domanda di iscrizione soggetti condannati in via definitiva per reati la cui pena risultava inferiore ai 5 anni di reclusione, ma che si concretizzano nell'essere altamente lesivi non solo dei valori sportivi, ma di fatto incompatibili con professioni che svolgano funzioni di rappresentanza di altri individui. Ne sono un esempio i reati di appropriazione indebita, truffa, corruzione, frode processuale, lesioni personali, violenza privata, violazione di domicilio, rissa, sostituzione di persona, abusivo esercizio di una professione, evasione, ecc.

<sup>32</sup> Al riguardo, N.M. NASO, *Intermediari e calciomercato: l'impatto del diritto della concorrenza sui nuovi regolamenti FIFA alla luce della specificità dello sport*, in questa Rivista, 2018, p. 44 s.

<sup>33</sup> G. LIOTTA, L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, Milano, 2018, p. 119 s.

<sup>34</sup> G. GALLOVICH, *L'attesa riforma del 2018: come cambia la professione del Procuratore Sportivo*, in [www.ilprocuratoresportivo.it](http://www.ilprocuratoresportivo.it).

<sup>35</sup> Con riguardo a quest'ultimo aspetto, occorre sottolineare che la norma dispensa da tale onere solo i

sionisti e le società sportive di avvalersi di agenti non iscritti, con conseguente nullità degli eventuali contratti stipulati. Tale patologia, tuttavia, faceva «*salve le competenze professionali riconosciute per legge*»: l'inciso riguardava in particolare gli avvocati iscritti ad un ordine forense.

Sono state suddivise, altresì, le competenze tra Presidenza del Consiglio dei Ministri (con il compito di determinare gli aspetti connessi all'esame di abilitazione ed alla tenuta del Registro unitamente a quelli concernenti la fissazione dei parametri per la determinazione dei compensi<sup>36</sup>) e CONI (con il compito di individuare i casi di incompatibilità ed il conseguente regime sanzionatorio<sup>37</sup>). A seguito del d.P.C.M. del 23 marzo 2018, recante la disciplina del Registro nazionale degli Agenti, il Consiglio Nazionale del CONI, con delibera del 10 luglio 2018, n. 1596, ha approvato il nuovo Regolamento degli Agenti sportivi<sup>38</sup>. L'art. 3 disciplina il Registro nazionale ed è articolato in due differenti sezioni: una riservata agli agenti che hanno conseguito l'abilitazione allo svolgimento della professione in Italia ed un'altra, invece, riservata agli «Agenti sportivi stabiliti»<sup>39</sup>.

Durante la crisi pandemica, infine, il CONI ha attuato l'ultima novella<sup>40</sup> con l'obiettivo prioritario di recepire le modifiche previste dal decreto del Ministro per le politiche giovanili e lo sport del 24 febbraio 2020. La prima novità da sottolineare, rispetto alla precedente regolamentazione, è quella secondo cui il Regolamento ha espressamente esteso il proprio ambito di applicazione andando a colmare, quantomeno dal punto di vista formale, il vuoto più evidente che caratterizzava la disciplina in Italia *post deregulation*, ovvero il mancato raccordo con la normativa di derivazione europea con riferimento al riconoscimento professionale dei titoli conseguiti all'estero<sup>41</sup>. Ulteriori modifiche riguardano le diverse categorie di agenti sportivi che possono operare in Italia<sup>42</sup>.

---

sogetti che, essendosi iscritti all'allora albo Agenti prima dell'aprile 2015, avevano già superato la prova secondo la vecchia disciplina.

<sup>36</sup> Il d.P.C.M. del 23 marzo 2018 definiva le modalità di svolgimento delle prove abilitative per gli Agenti sportivi, la composizione e le funzioni delle commissioni giudicatrici, le modalità di tenuta e gli obblighi di aggiornamento del Registro nazionale degli Agenti sportivi; la determinazione dei relativi compensi.

<sup>37</sup> M. LAI, *Il regolamento FIGC (2019) sugli agenti sportivi nel calcio professionistico: inquadramento e analisi*, in *Riv. dir. ec. sport*, 2019, 1, p. 57 s.

<sup>38</sup> Novellato l'anno successivo con deliberazione del 29 ottobre 2019, n. 1649.

<sup>39</sup> Ciascuna sezione del registro deve indicare i dati anagrafici dell'agente, oltre a dover indicare molte altre informazioni, tra cui ad esempio gli eventuali provvedimenti disciplinari ed il numero del tesserino identificativo rilasciato dal CONI.

<sup>40</sup> Emanata con deliberazione della Giunta n. 127 del 14 maggio 2020.

<sup>41</sup> In tal senso, l'art. 1.1 afferma espressamente che il Regolamento disciplina: «[...] b) i requisiti necessari per lo svolgimento della «professione regolamentata» di «agente sportivo» in Italia; c) l'esercizio delle funzioni attribuite al CONI, nella qualità di autorità italiana incaricata di svolgere il riconoscimento professionale del titolo estero di agente sportivo, di «ente pubblico titolare», nonché di confederazione delle federazioni sportive nazionali, in materia di professione regolamentata di agente sportivo ...». Inoltre, la nuova lett. d) dell'art. 1.1 inserisce nell'oggetto del Regolamento anche «la disciplina transitoria di adeguamento degli Agenti sportivi in attività alla data di entrata in vigore del presente Regolamento».

<sup>42</sup> L'art. 3.1 del Regolamento introduce le nuove sezioni (da 2 ad 8) del Registro nazionale e specifica

Il CONI ha poi completato il quadro di riferimento con il «Regolamento disciplinare» che si occupa di normare il relativo procedimento nei confronti degli agenti, in ossequio ai principi di Giustizia sportiva. Una significativa novità introdotta concerne l'impianto sanzionatorio, con la introduzione della «Commissione federale degli Agenti sportivi» come organo giudicante di primo grado per le violazioni commesse<sup>43</sup>.

### **3. Le misure di accesso e di esercizio dell'attività alla luce del d.lgs. n. 37/2021**

Nell'ambito dei cinque decreti legislativi emanati a seguito dalla Legge Delega dell'8 agosto 2019 n. 86, tutti concernenti lo sport e le attività motorie, in particolare il

---

le nuove definizioni inserite nell'art. 2: Sezione Agenti sportivi: in questa prima categoria vi rientrano, da un lato, coloro che hanno ottenuto un titolo abilitativo nazionale, ora definito all'art. 2 unicamente come il titolo, avente carattere permanente, conseguito in Italia con il superamento dell'esame di abilitazione, ovvero – in virtù dell'equivalenza stabilita espressamente all'art. 11.5 – quello che viene ora definito come «titolo abilitativo di vecchio ordinamento», e cioè il titolo, avente carattere permanente, conseguito da un agente sportivo secondo le disposizioni della FIFA prima del 31 marzo 2015 ovvero avendo superato il relativo esame di abilitazione, dalla FIBA e dalla FIP prima del 31 dicembre 2017; Sezione Agenti sportivi stabiliti. Il principale corollario delle modifiche apportate all'art. 1.1 è stato la maggiore specificazione dello *status* degli Agenti stabiliti. Elenco degli Agenti sportivi sospesi dall'esercizio professionale per qualsiasi causa, che deve essere indicata; Elenco degli Agenti sportivi che hanno subito provvedimento disciplinare non più impugnabile, comportante la radiazione; Elenco delle società di cui almeno un socio sia agente sportivo, con l'indicazione di tutti i soci, anche se non Agenti sportivi, le quali organizzano l'attività in conformità a quanto previsto dall'art. 19; Elenco degli Agenti sportivi domiciliati: un'altra rilevante modifica apportata all'interno del Regolamento, che recepisce quanto indicato nel decreto del Ministro per le politiche giovanili e lo sport del 24 febbraio 2020, riguarda gli Agenti domiciliati. Tale categoria viene ora ampliata in quanto comprende non solo gli agenti abilitati ad operare in Stati extracomunitari, ma anche coloro che sono abilitati ad operare negli Stati UE, ma in cui non vi è un titolo abilitativo unionale equipollente. Prima della sottoscrizione dei mandati, tali agenti hanno l'obbligo, pena la nullità del contratto di mandato di cui al presente articolo, di eleggere domicilio, per la durata di un anno da tale elezione, presso un agente italiano o stabilito, che è tenuto ad operare secondo le istruzioni del domiciliante; Elenco degli Agenti sportivi che necessitano di misure compensative: questa sezione del Registro Nazionale risulta essere quella di più difficile interpretazione, alla luce del nuovo assetto regolamentare. Il Regolamento inserisce ora la definizione di «misura compensativa», cioè l'attività richiesta per il riconoscimento del titolo professionale abilitante all'esercizio di un'attività professionale conseguito in uno Stato membro dell'Unione europea, consistente, a scelta dell'interessato, in una prova attitudinale o in un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni. Elenco degli Agenti sportivi presso i quali svolgere la misura compensativa del tirocinio: oltre ad essere una delle due possibili misure compensative, l'istituto del tirocinio si pone come alternativa nel requisito posto dall'art. 13.1 lett. j) per l'ammissione alla prova generale dell'esame di abilitazione. È proprio questa norma a dare la definizione degli agenti presso cui svolgere il tirocinio, ovverosia l'agente sportivo che eserciti l'attività effettivamente e regolarmente. L'esercizio effettivo e regolare dell'attività dell'agente sportivo è comprovato dal conferimento di «almeno cinque incarichi all'anno per tre anni consecutivi nell'ambito della medesima Federazione nazionale professionistica».

<sup>43</sup> Da ciò ne discende che la Commissione CONI agenti sportivi non sarà più giudice di primo grado come era previsto nella precedente regolamentazione, ma assume il ruolo di giudice di secondo grado sui ricorsi proposti contro le decisioni della Commissione federale.

d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 37<sup>44</sup>, riguarda le «*Misure in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente sportivo*» in vigore dal 1° gennaio 2023<sup>45</sup>. Il provvedimento, tra l'altro, istituisce le società di agenti sportivi<sup>46</sup>.

Poste le basi normative per la nuova disciplina, il legislatore fa un espresso rinvio all'art. 12 comma 1 del decreto, che prevede, dopo un *iter* burocratico farraginoso (ma entro 9 mesi dall'entrata in vigore della norma primaria), la pubblicazione di un d.P.C.M. che disciplini tutte le norme di attuazione ed integrazione<sup>47</sup>, con un regime transitorio rappresentato dalle disposizioni contenute nel citato decreto del Ministro per le Politiche Giovanili e lo Sport del 24 febbraio 2020. In realtà, il decreto lascia molti vuoti, colmati dall'ultima versione del Regolamento agenti approvato dalla Giunta Nazionale del CONI con delibera n. 385 del 18 novembre del 2021, che riprende ed amplifica la normazione in tema, vincolando Federazioni, Associazioni ed Enti affiliati.

L'agente viene compiutamente definito in due punti (all'art. 2, comma 1, lett. a, ed all'art. 3 comma 1) come colui che «...in esecuzione del contratto di mandato sportivo, mette in contatto due o più soggetti operanti nell'ambito di una disciplina sportiva riconosciuta dal CONI e dal Cio, siano essi lavoratori sportivi o Società o Associazioni Sportive, ai fini della conclusione, della risoluzione o del rinnovo di un contratto di lavoro sportivo, del trasferimento della prestazione sportiva mediante cessione del relativo contratto di lavoro, del tesseramento di uno sportivo presso una Federazione nazionale, fornendo servizi professionali di assistenza e consulenza, mediazione».<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> In attuazione dell'art. 6 della legge delega 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente.

<sup>45</sup> L'entrata in vigore era prevista, secondo l'art. 15 *bis*, il 1° gennaio 2022, tuttavia, la legge 23 luglio 2021, n. 106 l'ha differita di un anno. In tema, M.F. SERRA, *Considerazioni sulla figura dell'agente sportivo: dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205, comma 373 alla legge 8 agosto 2019, n. 86*, in *Riv. dir. ec. sport*, 2019, 2, p. 83 s.

<sup>46</sup> Gli artt. 3 e 5 del d.lgs. n. 37/2021, in particolare, disciplinano nei dettagli la natura giuridica dell'agente, nonché il contratto di mandato sportivo, aggiungendo alla normativa codicistica alcune prescrizioni tipiche. L'art. 9, invece, sotto la rubrica "società di agenti sportivi" regola il contenuto degli statuti delle società promosse da agenti sportivi che intendono svolgere in forma societaria la propria attività di mandatari.

<sup>47</sup> Le tematiche afferenti il tema in esame rinviate alla fonte secondaria sono molteplici e sono elencate nell'art. 4, comma 4: il procedimento per l'iscrizione al registro; la relativa durata e le modalità di rinnovo; la tenuta e gli obblighi di aggiornamento; le cause di cancellazione; l'obbligo di frequenza di tirocini professionali o di corsi di formazione; l'obbligo di copertura assicurativa; le regole e le modalità di svolgimento dell'esame che può articolarsi in più prove, tra cui una prova generale presso il CONI, o presso il Cip se si vuole operare in ambito paralimpico, e una prova speciale presso le corrispondenti Federazioni nazionali, organizzate in almeno due sessioni all'anno; la composizione e le funzioni delle commissioni giudicatrici.

<sup>48</sup> Sugli sportivi destinatari della normativa della legge n. 91, e per la tassatività dell'elencazione di cui all'art. 2 (atleti, allenatori, direttori tecnico-sportivi, preparatori atletici) cfr., G. VIDIRI, *Il lavoro sportivo tra codice civile e norma speciale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2002, I, p. 52 s.; M. SANINO, F. VERDE, *Il lavo-*

Dunque funge da vero e proprio *trait d'union* tra i principali attori del settore che, nella maggior parte dei casi, sono i lavoratori e le organizzazioni sportive<sup>49</sup>, ponendo alla base di questo rapporto un armamentario pluralista di servizi di assistenza, consulenza e mediazione oltre a quelli di agenzia (con esclusione delle «...competenze riservate agli avvocati ai sensi della legge 31 dicembre 2012, n. 247»), che complessivamente integrano la natura di una professione regolamentata. La disposizione fa più volte riferimento alla nomenclatura di “*lavoratore sportivo*”, intendendo «l'atleta, l'allenatore, l'istruttore, il direttore tecnico, il direttore sportivo, il preparatore atletico e il direttore di gara che, senza alcuna distinzione di genere e indipendentemente dal settore professionistico o dilettantistico, esercitano l'attività sportiva verso un corrispettivo». <sup>50</sup> La nozione di contratto di lavoro sportivo (e, quindi, di cessione dello stesso) va letta bensì nell'ambito della legge delega e la nozione di lavoratore sportivo non è più necessariamente correlata allo sport professionistico, ma si applica «senza alcuna distinzione di genere e indipendentemente dal settore»<sup>51</sup>.

Il Regolamento CONI evita di definire esattamente chi siano le parti cui fa da mediatore l'agente vista la pluralità ed atipicità delle figure esistenti nel mondo dello sport federato. Il legislatore individua una serie di criteri minimi di accesso alla professione, optando, nella medesima enunciazione per un espresso rinvio ad una norma secondaria<sup>52</sup>. L'esame di abilitazione permette di avere un titolo abilitativo all'e-

---

*ro sportivo*, Padova 2011, p. 210 s. In giurisprudenza cfr. Cass., 11 aprile 2008 n. 9551, in *Foro it.*, 2008, I, 3641, con nota di L. CARBONE, *Le «tutele» nell'attività sportiva dilettantistica*; Cass., 1° agosto 2011 n. 16849. *Contra*, e cioè per la tesi volta a estendere la legge n. 91, anche ad altri soggetti quali i massaggiatori, i medici sociali ecc., M.T. SPADAFORA, *Il lavoro sportivo*, Torino 2012, p. 112 s. Da ultimo: C. ZOLI, *La riforma dei rapporti di lavoro sportivo tra continuità e discontinuità*, in *Riv. giur. lav.*, 2022, p. 44 ss.

<sup>49</sup> Nell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 37/2021 vengono menzionati, quali soggetti cui l'agente sportivo fa tramite, il CIP e l'IPC, ovvero il Comitato Italiano Paralimpico e l'*International Paralympic Committee*.

<sup>50</sup> Secondo tale impostazione quindi non sarebbero ammessi tutta una serie di intermediari che si muovono nel *sottobosco* delle società calcistiche dilettantistiche e/o amatoriali. A proposito dei lavoratori sportivi a seguito del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36, cfr. G. DI CORRADO, *I contratti di lavoro nello sport dilettantistico*, in *Rass. dir. ec. sport*, 2022, p. 337 s. (tra le novità più importanti, l'abolizione del vincolo sportivo e la modifica del trattamento giuridico, fiscale e previdenziale dei rapporti di collaborazione).

<sup>51</sup> Il Regolamento CONI contiene definizioni nella forma diverse, ma nella sostanza identiche. In base al combinato disposto dell'art. 2, comma 1, lett. e) e dell'art. 1, comma 2, lettere i) e ii), l'agente sportivo è colui che, «in forza di un incarico redatto in forma scritta mette in relazione due o più parti ai fini [...] della costituzione, della modificazione o della estinzione di un rapporto avente per oggetto una prestazione sportiva professionistica; del tesseramento presso una federazione sportiva nazionale professionistica». Nello stesso senso va il Regolamento FIGC, approvato con delibera di cui al C.U. 227/A del 27 aprile 2022.

<sup>52</sup> Essendo slittata l'attuazione della fonte primaria al 1° gennaio 2023, la regolamentazione di secondo livello non è stata ancora promulgata e, pertanto, nonostante vi sia un regime transitorio in atto, saranno frequenti i rinvii al Regolamento CONI attualmente in vigore ed al Regolamento disciplinare degli agenti sportivi pubblicato il 20 luglio 2021. Partendo da cosa prevede il decreto, l'art. 4, comma 2, specifica quali sono i requisiti minimi richiesti per l'iscrizione: il pagamento di un'imposta di bollo annuale di 250 euro; essere cittadino italiano o di altro Stato membro dell'Unione europea; godere dei diritti civili; non essere stato condannato per delitti non colposi nell'ultimo quinquennio; possedere un diploma di istruzio-



esercizio della professione di agente sportivo, che ha carattere permanente, personale e incedibile. Per ribadire l'assoluta importanza del Registro la norma dispone (tautologicamente) che ai lavoratori sportivi e alle società/associazioni sportive è «vietato avvalersi di soggetti non iscritti al Registro».

Il Regolamento, all'art. 4, prevede dei requisiti di accesso al Registro più stringenti da quelli enucleati nella fonte primaria, tuttavia, non confliggenti e quindi immediatamente applicabili ai destinatari<sup>53</sup>. Il CONI evidentemente ha voluto colmare quelle criticità più volte segnalate dalla dottrina, a cominciare dalle cause ostative di chi ha subito delle procedure concorsuali importanti, ovvero chi è stato condannato (anche non definitivamente), per reati particolarmente lesivi dei valori sportivi. Particolarmente interessante è l'incompatibilità con l'iscrizione per chi ha avuto sanzioni in materia *antidoping* ovvero chi si trova tra le cause di cui all'art. 18 del Regolamento<sup>54</sup>. Tale

---

ne secondaria di secondo grado o equipollente; aver superato un esame di abilitazione diretto ad accertarne l'idoneità.

<sup>53</sup> Essere cittadino italiano, di altro Stato membro dell'UE ovvero di Stati non membri con regolare permesso di soggiorno; avere il godimento dei diritti civili e non essere interdetto, inabilitato, fallito o soggetto a procedura di liquidazione giudiziale, fatti salvi gli effetti della riabilitazione e dell'esdebitazione; essere in possesso del diploma di istruzione secondaria di secondo grado o di titolo equipollente; non avere riportato condanne, anche non definitive, per delitti non colposi nell'ultimo quinquennio; non avere riportato condanne, anche non definitive, per il reato di frode sportiva di cui alla legge n. 401/1989 o per il reato di doping di cui all'art. 586 *bis* c.p.; non avere riportato sanzioni di durata pari o superiore a due anni, o anche di durata inferiore se nell'ultimo quinquennio, per violazione di Norme Sportive Antidoping del CONI o di disposizioni del Codice Mondiale Antidoping WADA; non avere riportato sanzioni disciplinari per illecito sportivo; non avere sanzioni disciplinari in corso irrogate dalla federazione sportiva nazionale professionistica presso cui intende operare ovvero di durata pari o superiore a cinque anni irrogate da altra federazione sportiva nazionale; nel caso di sanzioni pecuniarie riportate nell'ambito dell'ordinamento sportivo, aver esaurito i relativi pagamenti o essere comunque adempienti ad eventuali rateizzazioni; essere in possesso di titolo abilitativo (nazionale, unionale equipollente o di vecchio ordinamento); essere in possesso del certificato di avvenuta iscrizione nel Registro federale degli agenti sportivi della federazione sportiva nazionale professionistica presso la quale è stata svolta la prova speciale di cui all'art. 16 o in alternativa presso la quale è stato conseguito il titolo abilitativo; non trovarsi in alcuna situazione di incompatibilità prevista dall'art. 18; aver stipulato una polizza di rischio professionale; essere in regola con il pagamento del diritto di segreteria; non essere sottoposti a provvedimento di annotazione *ex* art. 21, comma 6, del Regolamento: «Fatte salve le competenze professionali riconosciute per legge, nonché quanto previsto dall'art. 348 cod. pen., il contratto di mandato stipulato da soggetto non iscritto al Registro nazionale e al Registro federale presso la federazione sportiva nazionale professionistica di riferimento è nullo. Chi ha svolto attività di agente senza essere iscritto nel Registro federale e/o nazionale, anche a seguito di cancellazione, è soggetto alla annotazione, che consiste nella iscrizione in apposita sezione del Registro Federale e del Registro Nazionale per un periodo di tempo da 1 mese a 2 anni del nominativo e dei dati del soggetto che ha svolto attività di agente senza essere iscritto nel Registro federale e/o nazionale. L'annotazione costituisce per tutto il tempo della sua durata causa di incompatibilità alla iscrizione nel Registro federale agenti nonché nel Registro Nazionale agenti, oltre a costituire causa di inibizione per il medesimo periodo allo svolgimento di attività sportive secondo quanto previsto nei regolamenti delle rispettive Federazioni Sportive Nazionale nel cui ambito si è svolta l'attività in questione. L'annotazione è disposta dalla Commissione Federale agenti sportivi presso la Federazione nel cui ambito è stata svolta l'attività, secondo quanto disciplinato nel Regolamento Disciplinare Agenti Sportivi».

<sup>54</sup> Art. 4, lett. f) e l), Regolamento.

previsione riguarda gli agenti che, seppur non siano incappati in precedenti penali specifici, abbiano comunque screditato il sistema sportivo attraverso l'assunzione di sostanze vietate dall'ordinamento.

Anche per quanto concerne le modalità di iscrizione al Registro, la relativa durata e le modalità di rinnovo, il decreto 37 fa espresso rinvio alla normazione secondaria. Il Regolamento CONI interviene sul tema disciplinando nel dettaglio tutti i passaggi necessari. Chiunque possieda i requisiti soggettivi deve richiedere l'iscrizione alla sua Federazione di appartenenza, la quale, entro venti giorni dall'istanza, rilascia la certificazione. A questo punto l'interessato deve chiedere al CONI l'iscrizione, subordinata a diversi adempimenti<sup>55</sup> che una volta assolti danno diritto al tesserino identificativo<sup>56</sup>, riportante la qualifica di agente sportivo CONI, con l'indicazione di una o più federazioni sportive in cui viene abilitato ad operare<sup>57</sup>. Il CONI ha fatto salvi i titoli abilitativi pre-riforma, equiparandoli a quelli in vigore.

Chi vuole accedere al titolo, laddove in possesso dei requisiti morali deve superare, previa attività di formazione<sup>58</sup>, un esame di abilitazione<sup>59</sup>. Per quanto concerne que-

---

<sup>55</sup> L'art. 5, comma 6, del Regolamento esige: il pagamento di una imposta di bollo pari a 250,00 euro; il versamento di diritti di segreteria pari a 500,00 euro, secondo le procedure descritte nel disciplinare tecnico, quale contributo per la copertura delle spese inerenti alle attività connesse alla tenuta e alla gestione del Registro; la stipula della polizza di rischio professionale con durata di almeno un anno contratta con una compagnia con sede legale in Italia o in altro Stato membro dell'Unione europea.

<sup>56</sup> Ribadendo a chiare lettere nell'art. 11, commi 1 e 3, che «i soggetti che intendono esercitare l'attività di agente sportivo devono munirsi di apposito titolo abilitativo nazionale rilasciato dalla Commissione CONI agenti sportivi in base alle vigenti disposizioni legislative e nel rispetto del presente Regolamento. [...] Il titolo abilitativo nazionale ha carattere permanente e autorizza, previa iscrizione al Registro nazionale, a esercitare legittimamente la professione senza limitazione di tempo, fatto salvo l'effetto di eventuali provvedimenti di sospensione e cancellazione».

<sup>57</sup> Solo a quel punto l'agente potrà operare nella Federazione di competenza (e non quando quindi riceve il titolo abilitativo e la relativa iscrizione alla Federazione). Per quanto concerne il rinnovo, l'art. 6 prescrive che è annuale e segue la procedura dell'iscrizione. Vi è la preliminare richiesta di rinnovo alla Federazione di appartenenza con successivo rilascio del certificato di rinnovo entro i 20 giorni dall'istanza (art. 6 commi 1 e 3), e la successiva domanda di rinnovo subordinato al citato pagamento dell'imposta di bollo, dei diritti di segreteria e alla stipula della polizza assicurativa di rischio professionale (art. 6, commi 2 e 4).

<sup>58</sup> A mente dell'art. 11 comma 2 e, soprattutto, dell'art. 13 del Regolamento, sono speculari a quelli necessari per l'iscrizione al Registro degli Agenti sportivi, tranne per uno *step* ulteriore, cioè aver svolto delle attività formative con validità di un anno dalla conclusione. Tale formazione richiesta può essere, alternativamente, raggiunta: attraverso un tirocinio per almeno sei mesi presso un agente sportivo che eserciti l'attività effettivamente e regolarmente. L'esercizio effettivo e regolare dell'attività dell'agente sportivo è comprovato dal conferimento di almeno cinque incarichi all'anno per tre anni consecutivi nell'ambito della medesima federazione sportiva nazionale professionistica. Al termine del tirocinio, l'agente dovrà rilasciare una attestazione dell'attività svolta dal tirocinante; attraverso la frequenza ad almeno uno dei corsi di formazione, di cui all'art. 15 del Regolamento. I corsi di formazione appena citati sono organizzati dal CONI o da Enti esterni che hanno ottenuto l'accreditamento dalla Commissione CONI Agenti sportivi per la relativa attività sportiva, ed hanno una durata minima di ottanta ore di insegnamento; il piano di studi contiene le materie oggetto della prova generale ed al termine del corso viene rilasciato un attestato di partecipazione.

st'ultimo, sostanzialmente vengono delegate per lo svolgimento delle prove le varie Federazioni, viste le composite differenze tra i vari sport riconosciuti. Al comma 2 il Regolamento inoltre prevede la possibilità, per le stesse di richiedere ulteriori requisiti soggettivi di accesso. La possibilità di poter restringere ulteriormente la platea degli aspiranti Agenti da parte della singola Federazione potrebbe far emergere antinomie (si pensi ad esempio al candidato in possesso dei requisiti di onorabilità per accedere alla prova generale del CONI, ma privo di quelli previsti da una Federazione affiliata)<sup>60</sup>.

Una volta superate entrambe le prove, la Commissione CONI rilascia il titolo abilitativo al candidato, che servirà prima all'iscrizione alla Federazione ove l'agente vorrà operare, poi all'iscrizione nel Registro nazionale degli Agenti. La struttura di quest'ultimo, con i relativi obblighi di tenuta, è tra le materie demandate dal legislatore alla normazione di secondo grado, assieme alla disciplina riguardante l'Agente stabilito, quello domiciliato e quello che deve essere sottoposto a misure compensative<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Successivamente all'ottenimento del certificato che attesta l'attività di formazione di cui all'art. 13, l'aspirante Agente deve superare l'esame di abilitazione nazionale, che prevede due distinte prove: una generale ed una speciale. La prima «si svolge presso il CONI e ha ad oggetto la verifica, scritta e/o orale, delle seguenti materie: diritto dello sport; istituti fondamentali del diritto privato; istituti fondamentali del diritto amministrativo. Il programma di esame include lo studio delle principali fonti del diritto dello sport, tra le quali il d.lgs. 23 luglio 1999 n. 242, lo Statuto del CONI, i principi fondamentali degli statuti delle federazioni nazionali e delle discipline sportive associate, i principi di giustizia sportiva e il codice di giustizia sportiva del CONI, nonché la disciplina in materia di professionismo sportivo e di antidoping. Il CONI organizza annualmente due sessioni di prova generale, che, fatti salvi casi eccezionali, si concludono entro la fine dei mesi di aprile e ottobre. La procedura d'esame è disciplinata dal bando pubblicato sul sito istituzionale del CONI». A sovrintendere le operazioni vi è una apposita Commissione esaminatrice, istituita annualmente, regolamentata dall'art. 14 del Regolamento. Il superamento della prova generale dell'esame di abilitazione nazionale ha durata biennale ed è requisito necessario per l'accesso a quella speciale.

<sup>60</sup> Si pensi al caso di un candidato Agente FIGC che abbia riportato una sanzione disciplinare per violazione del divieto di scommesse, che, ai sensi dell'art. 12, comma 1, lett. h) del Regolamento attualmente in vigore, gli precluderebbe di accedere alla prova speciale, ma che potrebbe sostenere l'esame speciale per Agente di altra federazione, non essendovi alcuna norma ostativa per la fattispecie in esame. Un'eccessiva discrezionalità regolamentare da parte delle Federazioni, soprattutto su tematiche delicate come l'accesso ad esami abilitativi, potrebbe produrre distorsioni del mercato del lavoro, con requisiti di onorabilità differenti a seconda della richiesta o meno di Agenti sportivi nelle singole Federazioni aderenti al CONI.

<sup>61</sup> Combinato disposto dell'art. 4, comma 4, ed art. 12, comma 1, del decreto 37. Anche in tali tematiche il Regolamento CONI subentra come bussola interpretativa. L'art. 3 del Regolamento disciplina del dettaglio la struttura del relativo Registro: Sezione agenti sportivi; Sezione agenti sportivi stabiliti; Elenco degli agenti sportivi sospesi dall'esercizio professionale per qualsiasi causa, che deve essere indicata; Elenco degli agenti sportivi che hanno subito provvedimento disciplinare non più impugnabile e diverso dalla censura; Elenco delle società di cui almeno il socio e legale rappresentante sia agente sportivo, con l'indicazione dei soli soci agenti sportivi, le quali organizzano l'attività in conformità a quanto previsto dall'art. 19 del Regolamento CONI; Elenco degli agenti sportivi domiciliati e delle persone giuridiche attraverso cui è eventualmente organizzata l'attività ai sensi dell'art.19 del Regolamento CONI; Elenco degli agenti sportivi che necessitano di misure compensative; Elenco degli agenti sportivi presso i quali svolgere la misura compensativa del tirocinio; Sezione annotazioni. Il Regolamento precisa anche gli elementi che devono essere indicati nelle singole sezioni sopramenzionate: nome, cognome, genere, luogo e data di nascita, nazionalità, codice fiscale, residenza dell'iscritto, indirizzo di posta elettronica certificata, recapiti telefonici; data, numero e scadenza del

Il legislatore ha voluto impartire delle disposizioni generiche nei confronti di quei cittadini abilitati in altro Stato membro dell'Unione all'esercizio dell'attività, rimandando poi alle fonti secondarie le normazioni di dettaglio ed attuazione. In particolare prescrive che l'agente stabilito possa essere iscritto nell'apposita sezione del Registro solo dopo aver fatto valere legalmente il proprio titolo equipollente dello Stato di origine, e dopo aver espletato delle misure compensative in caso il suddetto documento dimostri una professionalità non sufficiente ai fini dell'abilitazione in Italia<sup>62</sup>. L'agente stabilito potrà richiedere l'iscrizione nella sezione ordinaria del Registro nazionale senza essere soggetto all'esame di abilitazione solo decorsi tre anni dall'iscrizione nella sezione speciale, in cui dovrà risultare in regola con gli obblighi di aggiornamento e dimostrare di aver esercitato l'attività in Italia in modo effettivo e regolare, provando il conferimento di almeno cinque incarichi all'anno per tre anni consecutivi nell'ambito della medesima Federazione.

Il Regolamento CONI ha dato delle indicazioni di dettaglio, al fine di colmare i vuoti normativi, chiarendo che l'agente sportivo stabilito è «il soggetto abilitato a operare in Stato membro dell'Unione europea diverso dall'Italia e nell'ambito della corrispondente federazione sportiva nazionale di tale Paese, avendo superato prove equipollenti a quelle previste in Italia»<sup>63</sup>. Il titolo ottenuto in ambito UE da parte dell'agente che vuole operare in Italia è definito dal CONI titolo abilitativo unionale equipollente, come «titolo, avente carattere permanente, conseguito da un agente sportivo stabilito, con il superamento di prove equipollenti a quelle previste in Italia, che abilita a operare in altro Stato membro dell'Unione europea e nell'ambito della corrispondente federazione sportiva nazionale di tale Paese».<sup>64</sup>

Tuttavia, gli *standards* italiani per far valere allo stesso modo il titolo nazionale

---

certificato di avvenuta iscrizione al Registro federale o del certificato di avvenuto rinnovo dell'iscrizione al Registro federale; numero del tesserino identificativo rilasciato dal CONI; se l'attività è svolta in proprio o attraverso una società di persone o di capitali; nel caso di attività svolta attraverso una società: nome, cognome, genere, luogo e data di nascita, nazionalità, codice fiscale, residenza, indirizzo di posta elettronica certificata, recapiti del legale rappresentante, partita iva, codice fiscale, indirizzo di posta elettronica certificata e sede legale della società; eventuali provvedimenti disciplinari.

<sup>62</sup> Tali prove possono consistere, a scelta dell'istante, tra una prova attitudinale o un tirocinio di adattamento.

<sup>63</sup> L'aspirante *agente sportivo unionale* che ha ottenuto, avendo superato delle prove riconosciute dall'ordinamento italiano come equivalenti, il titolo abilitativo nel Paese di origine, deve far valutare il suddetto documento dal Comitato olimpico italiano in ordine alla sua iscrizione nell'apposita sezione istituita nel Registro nazionale. Si è rilevato che si volesse riferire la disciplina a quella comunitaria sulla libertà di stabilimento non risulterebbe pienamente conforme alla procedura di riconoscimento in regime di stabilimento prevista dalla Direttiva *Qualifiche* né da quella *Servizi* e v'è contraddittorietà nella disciplina in esame, attenuata dalla previsione di una procedura di iscrizione nella sezione speciale in caso di regime di spostamento a carattere temporaneo e occasionale e invece l'iscrizione nello stesso registro (nella sezione ordinaria) in caso di regime di stabilimento (L. SANTORO, *La professione di agente sportivo nell'ordinamento italiano a confronto con la normativa federale e il diritto antitrust*, in *Eur. dir. priv.*, 2018, 3, p. 933).

<sup>64</sup> Art 2, comma 1, lett. j), Regolamento CONI.

con quello acquisito in altri Stati nell'ambito UE sono molto elevati, in quanto non tutti i Paesi membri hanno adottato delle barriere di accesso rigorose come vedremo meglio di seguito. Pertanto, sovente capita che il CONI richieda all'aspirante una prova suppletiva, chiamata appunto misura compensativa<sup>65</sup>.

Il Regolamento, al fine di dare un parametro trasparente per apprezzare l'equipollenza o meno del titolo unionale, ha demandato al Presidente del CONI il compito di elaborare una «tabella di equipollenza»<sup>66</sup>, dalla quale si evince che, di fatto, solo l'agente che ha conseguito un titolo francese potrà richiedere l'iscrizione alla sezione speciale del Registro federale riservata agli agenti sportivi stabiliti. Tutti gli altri agenti sportivi unionali dovranno invece superare, a scelta, una delle misure compensative previste<sup>67</sup>. Le richiamate disposizioni sono applicabili, altresì, ai titoli professionali «conseguiti in ambito non comunitario, nel rispetto dell'applicazione delle misure compensative, se dovute», riservando al CONI la competenza in ordine alla scelta della misura.<sup>68</sup>

Può capitare che l'agente straniero non abbia interesse ad operare stabilmente in Italia, bensì ad espletare ivi la professione per un periodo limitato, poiché magari il suo assistito si è trasferito temporaneamente. Il Regolamento ha perciò normato l'istituto dell'agente domiciliato, non previsto dal Legislatore, e che è «il soggetto residente da almeno un anno in uno Stato diverso dall'Italia (da San Marino e dalla Città del Vaticano) ed abilitato da almeno un anno ad operare quale agente sportivo dalla corrispondente federazione sportiva nazionale di tale diverso Stato, nel cui Registro risulti regolarmente iscritto, ovvero dalla Federazione internazionale di riferimento, avendo

---

<sup>65</sup> Definita dal Regolamento come «l'attività richiesta per il riconoscimento del titolo professionale abilitante all'esercizio di un'attività professionale conseguito in uno Stato membro dell'Unione europea, consistente, a scelta dell'interessato, in una prova attitudinale o in un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni» (art. 2, comma 1, lett. d).

<sup>66</sup> Art. 25, comma 4, Regolamento CONI. Sulla base della tabella, adottata con la Delibera del 5 agosto 2020, si può verificare in via sinottica, in base al Paese di origine del titolo, se è considerato equipollente o deve esser soggetto a misure compensative per essere inseriti nell'apposita sezione del Registro nazionale. La norma in esame chiarisce che, per tabella di equipollenza, si intende quella «deliberata dal CONI, previa consultazione con le federazioni sportive nazionali professionistiche, che attesta l'equipollenza tra esame di abilitazione nazionale e prove sostenute in Stato membro dell'Unione europea diverso dall'Italia e nell'ambito della corrispondente federazione sportiva nazionale di tale Paese» (in [www.CONI.it/images/Professioni\\_Sportive/Delibera-GN-5-agosto-2020-Agenti-sportivi.pdf](http://www.CONI.it/images/Professioni_Sportive/Delibera-GN-5-agosto-2020-Agenti-sportivi.pdf)).

<sup>67</sup> Le quali sono disciplinate nel dettaglio dal Regolamento attuativo del d.lgs. 28 gennaio 2016: una prova attitudinale, che si compone di un esame scritto (o pratico ed orale), e uno orale (art. 4 del Regolamento attuativo sopramenzionato); un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni (artt. 7 e 8 del Regolamento attuativo sopramenzionato), al termine del quale sarà predisposta una relazione finale di valutazione nella quale si certificherà se il tirocinante avrà colmato le lacune formative ovvero necessiterà di ulteriore periodo formativo (in [www.CONI.it/images/Professioni\\_Sportive/Approvazione\\_del\\_Regolamento\\_ai\\_sensi\\_del\\_decreto\\_legislativo\\_28\\_gennaio\\_2016.pdf](http://www.CONI.it/images/Professioni_Sportive/Approvazione_del_Regolamento_ai_sensi_del_decreto_legislativo_28_gennaio_2016.pdf)).

<sup>68</sup> Comunque il sito del CONI offre una pagina web che elenca tutti gli adempimenti richiesti per gli agenti sportivi abilitati, sia in Stati comunitari che in Paesi extra-UE, per potersi stabilire in Italia ([www.CONI.it/it/attivita-istituzionali/professioni-sportive/documentazione-per-il-riconoscimento.html](http://www.CONI.it/it/attivita-istituzionali/professioni-sportive/documentazione-per-il-riconoscimento.html)).

ricevuto ed effettivamente eseguito almeno due mandati nel corso dell'ultimo anno»<sup>69</sup>. In tal senso, la novella ha introdotto un requisito territoriale. La modifica ha carattere prettamente antielusivo, in quanto prima la maggior parte degli agenti domiciliati in passato era costituita da cittadini italiani che beneficiavano dello *status* per poter ottenere il titolo di agenti all'estero<sup>70</sup>. Difatti, come risulta dalle tabelle di equipollenza, gli Enti abilitatori stranieri non prevedono, al netto di rarissime eccezioni, alcun esame abilitativo, bensì concedono il titolo previa solo presentazione dell'autodichiarazione di possesso dei requisiti di onorabilità. Nella prassi alcuni soggetti italiani, con la vecchia normativa, sfruttavano la domiciliazione per proiettare la propria operatività all'estero, eludendo appunto l'esame abilitativo.

Altro requisito richiesto è quello di natura operativa ossia un bagaglio esperienziale di effettiva professionalità nell'anno precedente alla richiesta<sup>71</sup>.

Il CONI ha limitato fortemente l'operatività dell'agente domiciliato, in quanto, non avendo espletato il percorso ordinario per poter operare in Italia, evidentemente non

---

<sup>69</sup> Art. 2, comma 1, lett. g) Regolamento CONI.

<sup>70</sup> Sul tema cfr. G. GALLOVICH, *Stretta sulla domiciliazione degli agenti*, in *Il Procuratore sportivo*, <https://www.ilprocuratoresportivo.it/ai-residenti-in-italia-non-sara-piu-concesso-il-beneficio-della-domiciliazione/>.

<sup>71</sup> Il Regolamento, ai sensi dell'art. 23, comma 2 e seguenti impone una serie di adempimenti: innanzitutto l'agente domiciliante non può *ex se* esercitare l'attività in Italia, ma deve procedere alla domiciliazione presso «un agente regolarmente iscritto al Registro nazionale di cui al precedente art. 3, comma 1, lett. a) e b)» (ovvero Agente sportivo ordinario, stabilito regolarmente in Italia). Oltre l'indicazione dell'agente domiciliario, l'agente sportivo straniero deve ottemperare a ulteriori obblighi. L'obbligo di depositare in sede di domanda l'accordo di collaborazione professionale alla Commissione CONI agenti sportivi, unitamente al certificato storico di residenza, a documentazione probante l'iscrizione da almeno un anno nel Registro della federazione sportiva nazionale dello Stato di residenza, ovvero presso la Federazione internazionale di riferimento, ed al certificato di inserimento nell'elenco del Registro federale relativo agli agenti sportivi domiciliati, rilasciato dalla Federazione sportiva nazionale professionistica (art. 23, comma 2, lett. a) Regolamento CONI). Ai fini dell'iscrizione nell'apposita Sezione degli agenti domiciliati ex art. 3, comma 1, lett. f) del Regolamento, che ha durata annuale, il domiciliato deve possedere i successivi requisiti soggettivi: avere il godimento dei diritti civili e non essere stato dichiarato interdetto, inabilitato, fallito o soggetto a procedura di liquidazione giudiziale, fatti salvi gli effetti della riabilitazione e dell'esdebitazione; essere in possesso del diploma di istruzione secondaria di secondo grado o di titolo equipollente; non avere riportato condanne, anche non definitive, per delitti non colposi nell'ultimo quinquennio; non avere riportato condanne, anche non definitive, per il reato di frode sportiva di cui alla L. 401/1989 o per il reato di doping di cui all'art. 586 bis c.p.; non avere riportato sanzioni di durata pari o superiore a due anni, o anche di durata inferiore se nell'ultimo quinquennio, per violazione di Norme Sportive Antidoping del CONI o di disposizioni del Codice Mondiale Antidoping WADA; non avere riportato sanzioni disciplinari per illecito sportivo; non avere a proprio carico sanzioni disciplinari in corso irrogate dalla federazione sportiva nazionale professionistica presso cui intende operare ovvero di durata pari o superiore a cinque anni irrogate da altra federazione sportiva nazionale; nel caso di sanzioni pecuniarie riportate nell'ambito dell'ordinamento sportivo, aver esaurito i relativi pagamenti o essere comunque adempienti ad eventuali rateizzazioni; essere in possesso del certificato di avvenuta iscrizione nel Registro federale degli agenti della federazione sportiva nazionale professionistica presso la quale è stata svolta la prova speciale di cui all'art. 16, o in alternativa presso la quale è stato conseguito il titolo abilitativo di cui alla precedente lett. j); non trovarsi in alcuna situazione di incompatibilità prevista dall'art. 18 (di cui si disquisirà ampiamente in seguito); aver stipulato una polizza di rischio professionale (art. 23, comma 4 del Reg. CONI).

gli riconosce una completa adeguatezza, tanto da estendere le eventuali responsabilità derivanti da violazioni o irregolarità commesse dal domiciliato anche al domiciliatario, come se quest'ultimo fosse un vero e proprio tutore e garante del primo. Tale previsione appare oggettivamente troppo generica, in quanto il dettato normativo non esplicita se tale estensione di colpevolezza al domiciliatario è *tout court*, quindi afferente a tutte le infrazioni commesse dal domiciliato (comprese quelle civilistiche, penali, tributarie, amministrative ecc.), ovvero solo per quelle commesse in ambito di diritto sportivo. Di certo non sarebbero illogiche eventuali contestazioni al domiciliatario di una eventuale *culpa in vigilando* nei confronti del domiciliato, a prescindere dall'inoservanza commessa. Non solo, è confinata anche la capacità economica del domiciliato, in quanto sussiste «l'obbligo del domiciliatario di incassare i compensi derivanti dai contratti di mandato e, conseguentemente, corrispondere la quota parte dei compensi di spettanza all'agente sportivo domiciliato secondo i termini e le modalità riportate nell'accordo di collaborazione professionale. Rimane fermo l'obbligo del domiciliatario e dell'agente sportivo domiciliato, ognuno per quanto di ragione e nel rispetto dell'ordinamento nazionale di appartenenza, di curare tutti gli adempimenti di natura fiscale, compresi i relativi versamenti». Infine, nell'esecuzione del contratto di mandato nei confronti del lavoratore sportivo, domiciliato e domiciliatario dovranno obbligatoriamente operare congiuntamente, ma in caso di divergenze l'ultimo dovrà attenersi alle disposizioni dell'agente domiciliato, in quanto esso è l'effettivo mandatario.

#### **4. I doveri dell'Agente sportivo. La cancellazione dal registro e le cause di incompatibilità con la professione**

Le diverse fonti normative compongono una rete fitta di doveri espliciti ed impliciti in combinato disposto con il Regolamento Disciplinare che, oltre agli obblighi (il cui inadempimento integra violazioni disciplinare) delinea ulteriori confini etici e deontologici.

Partendo dalla fonte primaria, il decreto sancisce un codice di condotta minimo all'art. 7: «l'agente sportivo esercita l'attività nel rispetto dei principi di lealtà, probità, dignità, diligenza e competenza e di corretta e leale concorrenza, con autonomia, trasparenza e indipendenza, osservando il Codice etico di cui all'art. 12, comma 2, nonché ogni altra normativa applicabile, ivi comprese quelle formulate dal CONI, dal CIP e quelle dell'ordinamento sportivo internazionale e nazionale, in particolare quelle poste dalle Federazioni sportive internazionali e nazionali del settore sportivo nel quale l'agente ha conseguito il titolo abilitativo e presso le quali opera».<sup>72</sup>

Il Regolamento CONI riprende pedissequamente la norma e impone poi altri doveri in capo all'agente a cominciare da quello della comunicazione tempestiva di ogni va-

---

<sup>72</sup> Inoltre, è fatto obbligo di aggiornamento professionale, da attuarsi con la normazione di secondo livello (anch'essa ancora *in fieri*, ma attualmente demandata alle Federazioni sportive).

riazione del mandato ai fini della sua efficacia, tema che ha prodotto tante controversie sulle quali si è pronunciata anche la suprema corte<sup>73</sup>. Inoltre, in ordine all'obbligo di aggiornamento professionale evocato dal decreto, dispone che «agenti sportivi frequentano i corsi di aggiornamento organizzati o accreditati da ciascuna delle federazioni sportive nazionali professionistiche presso le quali operano per un minimo di ore all'anno indicate con apposita delibera federale». Infine viene sancita la soggettività passiva dell'agente nei confronti della commissione disciplinare del CONI. Si specifica che tra i doveri prescritti vi è anche l'obbligatorietà da parte del professionista di dover redigere il contratto di mandato sportivo in forma scritta, pena la nullità *ex nunc* dell'atto (ma sul tema si ritornerà più avanti). Il Regolamento disciplinare codifica infine ulteriori prescrizioni di massima, pena l'illecito disciplinare.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Secondo la Cassazione «gli artt. 18, comma 2, e 21, comma 6, del Regolamento Agenti FIGC, costituente atto di autonomia organizzativa contrattuale, vanno interpretati nel senso che all'agente è dovuto integralmente il compenso convenuto con il calciatore al momento del conferimento dell'incarico, anche nel caso in cui quest'ultimo stipuli un contratto di prestazione sportiva senza l'assistenza dell'agente o con l'assistenza di un agente diverso da quello incaricato, a meno che il calciatore non abbia revocato l'incarico, con lettera raccomandata a.r. (o con comunicazione ad essa equiparata), almeno trenta giorni prima della stipulazione del contratto, ed abbia depositato o inviato copia della comunicazione di revoca alla segreteria della Commissione Agenti» (Cass., 19 gennaio 2021, n.835, con nota di A. GRECO, *La Cassazione spiega come va calcolata la provvigione dell'agente sportivo*, in *Dir. giust.*, 14, 2021, p. 5 s.). Ai sensi dell'art. 17, comma 4, ultima parte, del Regolamento FIGC, nel caso di nuovo contratto di prestazione sportiva del calciatore, che venga a sovrapporsi anche solo per alcune annualità ad un precedente contratto di prestazione sportiva, il calciatore è tenuto alla corresponsione integrale della provvigione spettante all'agente per il contratto precedente e, se questa è determinata in misura percentuale annua, fino alla sua naturale scadenza; mentre all'agente che ha negoziato un nuovo contratto, limitatamente alle annualità sovrapposte, la provvigione è dovuta solo sulla differenza fra il reddito lordo annuo previsto dal primo contratto e quello previsto nel contratto nuovo.

<sup>74</sup> Art.5 Dovere di evitare incompatibilità (l'agente ha il dovere di evitare le incompatibilità e le situazioni di conflitto, previste nei rispettivi Regolamenti federali e nel Regolamento Agenti Sportivi. L'agente ha altresì il dovere di evitare qualunque attività che sia comunque incompatibile con i doveri di indipendenza, dignità e decoro della professione). Art.6 Dovere di probità, dignità, decoro e indipendenza (l'agente ha il dovere di svolgere l'attività con indipendenza, lealtà, correttezza, probità, dignità, decoro, diligenza e competenza, rispettando i principi della corretta e leale concorrenza). Art.7 Rapporto di fiducia, dovere di fedeltà, dovere di diligenza (l'agente sportivo è libero di accettare l'incarico. Il rapporto con il cliente è di carattere fiduciario e l'agente ha il dovere di adempiere al mandato nell'interesse del proprio cliente. L'agente deve adempiere il mandato ricevuto con diligenza assicurando la qualità della prestazione resa). Art.8 Dovere di riservatezza (l'agente è tenuto ad osservare, nello svolgimento dell'attività, tutte le norme di legge ed i regolamenti sportivi, posti a tutela della riservatezza dei dati e delle informazioni delle quali venga in possesso. L'agente è tenuto, nell'interesse del proprio cliente, a mantenere la riservatezza sui dati e le informazioni relative all'incarico ricevuto, eccettuati i casi in cui per legge sia tenuto a darne comunicazione e terzi). Art.10 Informazioni sull'esercizio dell'attività (l'agente, nel fornire le informazioni circa la propria attività, attraverso qualunque canale di comunicazione e di pubblicità, deve osservare il dovere di trasparenza, verità e correttezza. Egli è tenuto a non divulgare informazioni equivocate, ingannevoli, denigratorie, suggestive, estranee alla attività professionale). Art.12 Rapporti con i colleghi (l'agente sportivo deve osservare i doveri di lealtà e correttezza nei confronti dei colleghi). Art.18 Accaparramento di clientela (l'agente sportivo non può entrare in relazione con atleti legati da un rapporto contrattuale con altro agente sportivo al fine di indurlo a risolvere anticipatamente il contratto o a viola-



Il legislatore in materia di violazioni che possono comportare la cancellazione dal registro e quindi la relativa radiazione, seppur nella maggior dei casi sanabili in ordine alla causa ostantiva, ha preferito delegare alla normazione secondaria. Il Regolamento disciplina in maniera puntuale il tema, prevedendo che la Commissione CONI deliberi la cancellazione al ricorrere di alcune fattispecie concrete<sup>75</sup>. Venute meno le cause di cancellazione, l'agente può ripresentare la domanda di iscrizione in quanto il CONI ha voluto dare una funzione di garanzia all'istituto in parola e non sanzionatoria<sup>76</sup>. Tra le cause di cancellazione sono contemplate le mere situazioni di incompatibilità, soggettive ed oggettive, che ricorrono in una serie di casi<sup>77</sup>. V'è al riguardo una discrasia tra

---

re gli obblighi in esso previsti...). Art.19 Pratiche scorrette (l'agente sportivo non deve offrire o corrispondere a colleghi o terzi provvigioni o altri compensi o omaggi in cambio della presentazione di un atleta o di una società sportiva, o per l'ottenimento di uno o più mandati).

<sup>75</sup> In particolare si tratta dei seguenti casi: mancato rinnovo dell'iscrizione al Registro federale di cui all'art. 6; cancellazione dal Registro per effetto del venir meno dei presupposti eventualmente richiesti dalla relativa federazione nazionale nell'esercizio della propria autonomia; richiesta dell'interessato; venir meno di uno dei requisiti soggettivi di cui all'art. 4 o di una delle condizioni dell'art. 19, comma 2; violazione dell'obbligo di aggiornamento di cui al d.P.C.M. del 23 marzo 2018; le federazioni nazionali professionistiche sono tenute a comunicare annualmente alla Commissione CONI agenti sportivi i nominativi di coloro che non hanno adempiuto a tale obbligo (art. 7, comma 1 lettere a, b, c, d, e del Reg. CONI).

<sup>76</sup> Le cause di cancellazione potrebbero sembrare meno affliggenti rispetto ad altri ordinamenti professionali, tuttavia, se si osserva la clausola contenuta dall'art. 7, lett. d) del Regolamento, cita il venir meno dei requisiti soggettivi quale causa dell'attivazione dell'istituto. A parte l'assenza di provvedimenti particolarmente afflittivi (condanne penali, sanzioni disciplinari, procedure concorsuali, perdita diritti civili ecc.), la lett. l, comma 1, dell'art. 4 prevede tra i requisiti soggettivi il «non trovarsi in alcuna situazione di incompatibilità prevista dall'art. 18».

<sup>77</sup> Si registra innanzitutto il divieto di essere dipendente pubblico e/o avere cariche elettive. L'art.18, comma 1, del Regolamento è chiaro nel disporre che «gli agenti sportivi non possono essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici». Il decreto nel merito va più nel dettaglio, disponendo che non possano esserlo nemmeno «dei relativi enti strumentali o loro consorzi e Associazioni per qualsiasi fine istituiti, degli enti pubblici economici e delle società a partecipazione». La fonte primaria, inoltre, pone ulteriori paletti in ordine ai rapporti tra Agente e P.A., disponendo che gli stessi non possano ricoprire «cariche, anche elettive, o incarichi nelle amministrazioni, enti, Società, Consorzi o Associazioni» pubbliche. Il decreto preclude la professione anche a chi riveste «incarichi elettivi o di rappresentanza in partiti politici o in organizzazioni sindacali». Vi è poi il divieto di essere un lavoratore sportivo e/o essere intraneo ad Enti sportivi, anche internazionali. Sia il decreto che il Regolamento sono allineati nel precludere agli agenti di essere atleti sportivi, mentre la normazione secondaria si rivela maggiormente stringente rispetto alla primaria nell'imporre non solo di non potersi tesserare alla Federazione sportiva nazionale presso la quale abbiano conseguito il titolo abilitativo, come previsto nel decreto, bensì di essere iscritto a qualsiasi Federazione Sportiva, sia essa professionistica che dilettantistica, come si evince dal combinato disposto degli art. 18, comma 3, lettere a e b Reg. CONI). In realtà, queste ultime incompatibilità, essendo legate all'attività agonistica del tesserato (professionistica o amatoriale), vengono meno al termine della stagione sportiva ove gli agenti incompatibili abbiano giocato. Sia la normazione primaria che secondaria, inoltre, hanno previsto altre impossibilità di doppio incarico da parte del professionista. Viene preclusa l'attività coloro che: «ricoprono cariche sociali, incarichi dirigenziali, responsabilità tecnico-sportive, ovvero sono parti di un rapporto di lavoro autonomo o subordinato con il CIO, il CONI, le federazioni sportive internazionali, le federazioni sportive nazionali, le discipline sportive associate, gli enti di promozione sporti-

quanto dettato dal legislatore e quanto normato dalle fonti secondarie. Le cause ostative indicate dal decreto, ma non contenute nel Regolamento (si pensi al caso delle cariche elettive, indicato nella fonte primaria ma non in quella secondaria), configurano comunque ipotesi di cancellazione dell'agente.

Oltre alle ipotesi di incompatibilità, il legislatore di primo e secondo livello ha posto ulteriori clausole di salvaguardia dell'ordinamento sportivo, imponendo alcune condotte dirette ad evitare situazioni di conflitto di interessi. È fatto divieto all'agente sportivo (o alla società di cui l'agente è socio) di svolgere trattative o stipulare contratti in conflitto di interessi. Si configura l'ipotesi anche quando la trattativa sia svolta (o il contratto sia stipulato) con una società sportiva in cui il coniuge, un parente o affine entro il secondo grado detenga partecipazioni direttamente o indirettamente, ricopra cariche sociali, incarichi dirigenziali o tecnico-sportivi. Il medesimo divieto trova applicazione anche per la stipula dei contratti che abbiano ad oggetto il trasferimento e il tesseramento di un atleta verso la suddetta società o presso quest'ultima. Con l'eccezione del corrispettivo dovuto all'agente per il contratto stipulato con il lavoratore sportivo, configura ipotesi di conflitto di interessi altresì la situazione in cui l'agente sia titolare di un interesse diretto o indiretto nel trasferimento di un atleta e/o a percepire premi, remunerazioni o qualsiasi vantaggio economico o patrimoniale in relazione al trasferimento di un atleta (art. 18 Reg.).

La normazione primaria, per completezza di trattazione, prevede il medesimo impianto di salvaguardia, ad eccezione di un'ulteriore clausola non trasposta nella fonte di secondo livello. Si tratta del comma 5, art. 6 del decreto, secondo cui: «è fatto divieto all'agente sportivo di offrire, a qualunque titolo, denaro o altri beni, benefici o utilità economiche, a colleghi o a soggetti terzi, ivi compresi i potenziali destinatari delle attività di cui all'art. 3 (genericamente i lavoratori sportivi), al fine di indurre questi ultimi a sottoscrivere un contratto di mandato sportivo o a risolverne uno in corso di validità». Tale disposizione, interpretata estensivamente, potrebbe essere identificata con la fattispecie citata di cui all'art. 18, comma 5 del Regolamento («...*sia titolare di*

---

va, l'Istituto per il Credito Sportivo, società partecipate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze o altri enti che producono servizi di interesse generale a favore dello sport, loro partecipate, e comunque con associazioni o società sportive o altri enti, italiani o esteri, operanti nel settore sportivo relativo alla federazione sportiva nazionale professionistica nell'ambito della quale abbiano conseguito il titolo abilitativo». Infine sempre entrambe le fonti hanno previsto una clausola di chiusura, volta ad evitare che un eccessivo potere economico acquisito da un agente possa in qualche modo condizionare il buon andamento dell'amministrazione sportiva. Infatti, è incompatibile la professione coloro che «instaurano e mantengono rapporti, di qualsiasi altro genere, anche di fatto, che comportino un'influenza rilevante su associazioni o società sportive o altri enti, italiani o esteri, operanti nel settore sportivo relativo alla federazione sportiva nazionale professionistica nell'ambito della quale abbiano conseguito il titolo abilitativo». Tale norma di chiusura oggettivamente appare di portata limitata, poiché, per quanto è chiaro che alcuni procuratori abbiano un peso specifico nel sistema, impone nei confronti della Commissione CONI un'indagine istruttoria particolarmente complessa, volta a trovare la difficile prova di un effettivo sviamento del normale incedere del sistema da parte di una singola persona fisica o giuridica. Tutte le incompatibilità vengono meno decorsi sei mesi dalla cessazione delle cariche sopra elencate ex art. 18, comma 3, lett. d), penultimo periodo, del Reg. CONI.

*un interesse diretto od indiretto... omissis ... remunerazioni o qualsiasi vantaggio economico o patrimoniale in relazione al trasferimento di un atleta»*). In realtà qui la condotta richiesta è, però, attiva, cioè si perfeziona nel momento in cui l'agente offre un vantaggio a terzi qualificati al fine di concludere o altresì recidere un contratto di mandato sportivo<sup>78</sup>.

Il decreto non fissa una sanzione per i conflitti di interesse, limitandosi al divieto e rimandando indirettamente alla normazione secondaria. Si deve perciò ritenere che si applichi anche a questa condotta l'annullabilità *ex tunc*, sancita dall'art. 18, comma 6, del Regolamento<sup>79</sup>.

Per finire, nel decreto manca ogni riferimento all'arbitrato sportivo per le controversie tra agenti ed assistiti, facendo ipotizzare, allo stato, che il legislatore possa aver inteso dismettere il sistema di giustizia arbitrale precedente<sup>80</sup>. C'è da ricordare, infatti, che l'agente non è un soggetto dell'ordinamento sportivo in quanto manca il vincolo associativo del tesseramento, ma un libero professionista (inquadabile nel prestatore d'opera professionale *ex art. 2229 c.c.*<sup>81</sup>) che rimane eventualmente assoggettato agli organi di giustizia sportiva in virtù dell'accettazione (della giurisdizione sportiva e del relativo potere disciplinare) effettuata in sede di iscrizione nel registro.

---

<sup>78</sup> Si tratta di un'anticipazione del disvalore giuridico, in quanto si prefigura l'illiceità già al momento della proposta del *pactum*, senza che sia necessario che venga portato a compimento dalle parti.

<sup>79</sup> Per completezza va detto che anche il Regolamento Disciplinare Agenti del 20 luglio 2021 prevede delle specifiche condotte ma sono pressoché riproposizioni pedissequae di quanto esaminato (a parte un generico obbligo da parte dell'agente sportivo di informare il cliente di un sopravvenuto conflitto di interessi). Inoltre il regime sanzionatorio non si sostanzia sull'inefficacia del rapporto giuridico instaurato, bensì nella irrogazione di specifiche sanzioni disciplinari elencate all'art. 17 comma 5.

<sup>80</sup> L'art. 22, comma 2, del Regolamento CONI assegna alla competenza del Collegio di garanzia dello sport, in funzione arbitrale ai sensi dell'art. 54, comma 3, del Codice della Giustizia Sportiva, la cognizione delle controversie «*aventi ad oggetto la validità, l'interpretazione e l'esecuzione dei contratti di mandato stipulati dagli agenti sportivi nonché le relative controversie di carattere economico*» ed a differenza del precedente regime è stata inserita la facoltà di deroga che deve essere espressamente pattuita tra le parti. Peraltro si è posto in giurisprudenza (Trib. Nola, sez. I, 17 maggio 2019, n. 1132, in *DeJure*; e Trib. Cosenza, 12 settembre 2017, n. 1780; Trib. Terni, sez. I, 9 marzo 2018, n. 205) il tema del possibile difetto di giurisdizione per abusività della clausola compromissoria contenuta nei contratti di mandato per violazione dell'art. 33, lett. t) del d.lgs. n. 205/2006, ovvero per violazione dell'art. 1341, comma 2, c.c. in quanto non oggetto di specifica approvazione per iscritto. In realtà considerata la natura dei soggetti e del contratto di mandato (Trib. Firenze, sez. III, 30 agosto 2019, n. 2468, inedita; e Trib. Terni, sez. I, 9 marzo 2018, n. 205, in *IusExplorer*.) non sussiste l'asimmetria informativa che giustifica l'applicazione della normativa del Codice del consumo (cfr., al riguardo, L. SANTORO, *Brevi note in tema di applicabilità della normativa sul contratto di consumo al mandato tra agente sportivo e assistito*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.*, 2020, p. 81 s.; M.P. FUIANO, *Sulla competenza territoriale in materia di controversie tra agente sportivo e calciatore professionista*, 5 giugno 2020, in [www.judicium.it/sulla-competenza-territoriale-in-materia-di-controversie-tra-agente-sportivo-e-calciatore](http://www.judicium.it/sulla-competenza-territoriale-in-materia-di-controversie-tra-agente-sportivo-e-calciatore)).

<sup>81</sup> Che ha come presupposto il rilascio di un mandato senza rappresentanza. In tema cfr. R. FAVELLA, *La nuova regolamentazione nazionale e della Federazione italiana Giuoco Calcio per l'attività di "agente"*. *Un salto nel futuro o un ritorno al passato?*, in *Lav. dir. eur.*, 2019, 3, p. 6 s.

## 5. La questione degli avvocati che esercitino funzioni corrispondenti alla professione di agente sportivo

Il decreto 37 sancisce che le relative disposizioni «... non attribuiscono all'agente sportivo competenze riservate agli avvocati ai sensi della legge 31 dicembre 2012, n. 247 ... Sono fatte salve le competenze degli avvocati iscritti a un albo circondariale in materia di consulenza legale e assistenza legale stragiudiziale dei lavoratori sportivi, della Società e delle Associazioni sportive» (art. 3, commi 2 e 3). E aggiunge che «L'iscrizione a un albo circondariale degli avvocati è compatibile con l'iscrizione al Registro Nazionale degli agenti sportivi, ricorrendone i relativi presupposti» (art. 4, comma 9).

Per comprendere appieno le disposizioni è necessario ricostruire quanto affermato nel tempo dai pareri del Consiglio Nazionale Forense sulla compatibilità tra la professione di avvocato e quella di agente sportivo, ricordando che l'art. 5 del Regolamento agenti del 2007 in linea con le indicazioni formulate all'epoca dall'*Antitrust*<sup>82</sup>, aveva esteso la possibilità di esercitare l'attività di assistenza nella stipulazione dei contratti di ingaggio e di trasferimento dei calciatori, prima riconosciuta soltanto in capo agli agenti, anche agli avvocati, oltre che ai parenti di primo grado in linea retta o collaterale e al coniuge. Tuttavia, nonostante la linea assunta dal Consiglio nazionale forense nei pareri del 2005 e del 2008<sup>83</sup>, a seguito della *deregulation* del 2015 riemergeva il dubbio sul se potesse farsi luogo al deposito del contratto di rappresentanza senza la preventiva o contemporanea iscrizione nel registro degli agenti, vista la posizione della Federcalcio nel Commentario al regolamento per i servizi di Procuratore sportivo<sup>84</sup>.

Il CNF, allora, con il parere del 17 luglio 2015, affermò, in assenza di una riserva legislativamente prevista, la «piena compatibilità tra esercizio della professione forense ed esercizio dell'attività di procuratore sportivo», aggiungendo inoltre che vi è la possibilità per l'avvocato di svolgere «ogni attività conforme all'ordinamento forense nell'interesse di atleti e società sportive», senza richiedere l'iscrizione nel registro de-

---

<sup>82</sup> Parere dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato 11 ottobre 2006 (in [www.agcm.it/dotcmsDOC/audizioni-parlamentari/old/Audizione111006.pdf](http://www.agcm.it/dotcmsDOC/audizioni-parlamentari/old/Audizione111006.pdf)) reso nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul calcio professionistico svolta in occasione dei lavori preparatori alla legge 19 luglio 2007, n. 106, a seguito della nota vicenda "Calciopoli".

<sup>83</sup> In particolare il CNF con il parere n. 10 del 20 febbraio del 2008, che richiamava il precedente n. 16 del 27 aprile 2005 aveva sostenuto la possibilità di esercitare senza la necessità di iscrizione nell'albo dei procuratori, ma che l'Ordine di appartenenza avrebbe dovuto negare l'iscrizione a chi fosse già iscritto nell'elenco agenti qualora non vi avesse rinunciato e, parimenti coloro che erano iscritti a tutti e due gli albi avrebbero dovuto scegliere in quale rimanere.

<sup>84</sup> La Federcalcio aveva chiarito che «gli avvocati possono esercitare la loro attività di consulenza legale a favore di società sportive o di calciatori senza alcuna specifica formalità, ma qualora siano investiti di un potere di rappresentanza negoziale da parte di un Club o di un calciatore per il compimento di determinate attività, come ad esempio il trasferimento di un calciatore o la sottoscrizione di un contratto sportivo, il club o il calciatore interessati dovranno assicurarsi che il relativo contratto di rappresentanza sia censito mediante deposito presso la FIGC».

gli agenti. Più precisamente, secondo tale orientamento la facoltà di esercizio dell'attività di agente senza iscrizione presso il registro federale trovava fondamento nell'art. 2, comma 6, della legge n. 247/2012, nella parte in cui si afferma che, «fuori dei casi in cui ricorrono competenze espressamente individuate relativi a specifici settori del diritto e che sono previste dalla legge per gli esercenti altre professioni regolamentate, l'attività professionale di consulenza legale e di assistenza legale stragiudiziale, ove connessa all'attività giurisdizionale, se svolta in modo continuativo, sistematico e organizzato, è di competenza degli avvocati». In aggiunta che «in assenza di una riserva, legislativamente prevista, dell'attività di procuratore sportivo ad altra professione regolamentata, si ritiene che l'art. 2, comma 6, della legge professionale forense autorizzi senz'altro l'avvocato all'esercizio di detta attività a titolo di avvocato, senza alcun ostacolo all'esercizio libero dell'attività in esame da parte dell'avvocato, senza quindi iscrizione nel registro, atteso che l'iscrizione all'albo forense legittimi ex se l'avvocato in ogni settore non riservato dalla legge ad altra professione»<sup>85</sup>.

Tale facoltà è però venuta meno nel momento in cui, con la legge n. 205/2017, è stata ricompresa l'attività di agente sportivo nelle professioni regolamentate, giacché si è in presenza di una riserva di legge dell'attività di agente. Tuttavia, la stessa legge ha espressamente fatte salve «le competenze professionali riconosciute per legge» nei casi in cui si debba sancire la nullità del contratto o del tesseramento di un atleta per effetto dell'intervento a qualsiasi titolo di soggetti non iscritti al Registro nazionale degli agenti sportivi.

Con ulteriore parere del 13 febbraio 2019, n. 20, il C.N.F. ha ritenuto che non vi sia incompatibilità tra l'iscrizione all'Albo forense e l'iscrizione al Registro agenti, a condizione che l'attività di agente non «rivesta il carattere della continuità e della professionalità». Effettuando, dunque, una lettura *a contrariis* può dedursi che l'attività di agente svolta dall'avvocato sia consentita soltanto se occasionale.

Più recentemente, con i pareri n. 3 del 25 giugno 2020 e n. 62 del 2 novembre 2021 – oltre a ribadire quanto già espresso dai due precedenti – il CNF ha evidenziato che l'avvocato iscritto nel Registro degli agenti debba rimanere assoggettato alle norme dell'ordinamento forense anche deontologiche e, in via residuale, alle norme dell'ordinamento sportivo per la singola operazione in cui sia coinvolto, in ragione del fatto che «l'avvocato-procuratore sportivo resta anzitutto un avvocato che solo occasionalmente svolge l'attività di agente sportivo». Nelle ipotesi in cui vi sia conflitto tra le norme dell'ordinamento forense e quello sportivo, secondo il CNF, l'avvocato rimane comunque assoggettato alle norme dell'ordinamento forense.

Alla luce di questa impostazione, si può dunque affermare che l'avvocato può essere contemporaneamente iscritto sia al relativo Albo professionale sia al Registro agenti, a condizione che l'attività di avvocato-agente sportivo sia svolta in via occasionale. L'avvocato non iscritto al Registro agenti può comunque svolgere attività di consulenza

---

<sup>85</sup> In tema, G. ORLACCHIO, *La meritevolezza del contratto atipico di assistenza sportiva*, in *Rass. dir. ec. sport*, 2016, p. 234.

za legale e assistenza legale stragiudiziale dei lavoratori sportivi, della società e delle associazioni sportive. In altri termini, richiamando la FAQ (*Frequently Asked Question*) sugli agenti sportivi n. 21, pubblicata dal CONI, l'avvocato può ad esempio «assistere e tutelare il proprio cliente nella redazione ed elaborazione del contratto da un punto di vista prettamente tecnico-giuridico». L'avvocato, nello svolgimento dell'attività di agente ed a prescindere dall'iscrizione al Registro, è comunque assoggettato al rispetto delle norme dell'ordinamento forense.

Tuttavia, la dottrina prevalente non è pienamente d'accordo con questa interpretazione, in quanto secondo alcuni la possibilità di doppia iscrizione all'Albo-Registro evocata dal CNF contrasterebbe con la possibilità di svolgere l'attività, per l'avvocato, solo in maniera occasionale. Difatti si è osservato, in primo luogo, come la contemporanea iscrizione che nei precedenti pareri era stata sempre vietata, «con un ribaltamento di opinione è stata, invece, consentita senza alcuna specifica motivazione a supporto». Si è, inoltre, evidenziato come il ragionamento seguito dal CNF sia addirittura contraddittorio allorché, da un lato, consente la contemporanea iscrizione e, dall'altro, la subordina alla condizione «che l'attività svolta non rivesta il carattere della continuità e della professionalità»<sup>86</sup>. Se, infatti, l'iscrizione nel registro è considerata necessaria al fine dell'esercizio dell'attività di agente, ciò va riferito al presupposto che tale attività abbia il carattere della professionalità «or dunque, delle due l'una: o si consente l'esercizio da parte dell'avvocato dell'attività di agente in assenza di iscrizione nel registro degli ovvero si richiede l'iscrizione nel registro degli agenti per lo svolgimento della relativa attività che, quale professione regolamentata, non può non rivestire il carattere della continuità e della professionalità»<sup>87</sup>.

Altro caso di conflitto potenziale si rinviene nella facoltà dell'agente sportivo di assistere nella medesima operazione contrattuale tanto l'atleta quanto la società. A norma del Regolamento CONI, il contratto di mandato con cui l'agente opera può essere conferito anche da più parti (c.d. mandato plurimo). Tale disposizione si pone in contrasto con la regola di cui all'art. 24 del Codice deontologico forense, la quale stabilisce che «l'avvocato deve astenersi dal prestare attività professionale quando questa possa determinare un conflitto con gli interessi della parte assistita e del cliente o interferire con lo svolgimento di altro incarico anche non professionale ... il conflitto di interessi sussiste anche nel caso in cui il nuovo mandato determini la violazione del

---

<sup>86</sup> La soluzione fornita presenta profili critici che insomma non sembrano trovare soluzione neppure nel decreto 37 (al riguardo E. FANESI, *Il ruolo dell'agente sportivo e i profili di compatibilità con la professione di avvocato: una questione ancora in parte irrisolta*, in *Rass. dir. ec. sport*, 2022, p. 445 s.).

<sup>87</sup> L. SANTORO, *La disciplina della professione di agente sportivo contenuta nel D.lgs. 28 febbraio 2021, n. 37 nel quadro della regolamentazione vigente*, in L. SANTORO – G. LIOTTA (a cura di), *Commento alla Riforma dello Sport (L. delega 86/2019 e decreti attuativi 28/2/2021 nn. 36, 37, 38, 39 e 40)*, Palermo University Press, in <https://www.CONI.it/it/rivista-di-diritto-sportivo/ultime-novit%C3%A0/191-ultime-novit%C3%A0/17962-la-disciplina-della-professione-di-agente-sportivo-contenuta-nel-d-lgs-28-febbraio-2021,-n-37-nel-quadro-della-regolamentazione-vigente-di-laura-santoro.html>; ID., *Le «professioni» di agente sportivo e avvocato: reviviscenza dei profili di incompatibilità*, in questa Rivista., 2019, I, p. 99 s.

segreto sulle informazioni fornite da altra parte assistita o cliente, la conoscenza degli affari di una parte possa favorire ingiustamente un'altra parte assistita o cliente, l'adempimento di un precedente mandato limiti l'indipendenza dell'avvocato nello svolgimento del nuovo incarico». Alla luce di tale quadro normativo, l'avvocato-agente dovrebbe sempre astenersi dal patrocinare ed assistere entrambe le parti nella medesima operazione e ciò per il solo fatto che, in termini astratti e formali, i soggetti rappresentati sono tra loro controparti. Tuttavia, occorre considerare che laddove l'interesse sia comune (si pensi al caso del tesseramento di un atleta) non c'è conflitto di interessi, purché il legale ottenga preventivamente il consenso scritto di tutte le parti interessate, in quanto come sancito dalla Cassazione, il conflitto deve risultare effettivo e non solo potenziale.<sup>88</sup>

Una ulteriore criticità emerge in ordine alle modalità di determinazione del compenso spettante all'avvocato-agente. Infatti, ai sensi dell'art. 21, comma 8, del Regolamento FIGC agenti, solo nel caso in cui l'assistito sia un lavoratore sportivo del mondo del calcio il «corrispettivo dovuto all'agente sportivo deve essere determinato tra le parti in una somma forfettaria, ovvero in misura percentuale calcolata sul valore della transazione o sulla retribuzione complessiva lorda del calciatore risultante dal contratto di prestazione sportiva sottoscritto. Detto corrispettivo deve essere pagato esclusivamente dal soggetto che ha conferito il mandato. Tuttavia, dopo la conclusione del contratto, il calciatore può fornire il suo consenso scritto autorizzando la società sportiva destinataria della prestazione professionistica a pagare direttamente l'agente sportivo per suo conto secondo le modalità e nei termini stabiliti nel mandato».

Orbene sembrerebbe che l'avvocato-agente non possa indicare nel contratto di mandato il compenso in percentuale poiché incorrerebbe nella violazione delle norme con le quali si è fatto divieto all'avvocato di pattuire come compenso una quota del bene oggetto della prestazione o della *res* litigiosa. Sono, infatti, «vietati i patti con i quali l'avvocato percepisca come compenso in tutto o in parte una quota del bene oggetto della prestazione o della ragione litigiosa». Tale conflittualità tra norme sportive e deontologiche risulta però essere solo formale. A ben vedere, la norma deontologica va intesa nel senso che «sono vietati i patti con i quali l'avvocato percepisca come compenso in tutto o in parte una quota del bene oggetto della prestazione o della ragione litigiosa», mentre è valida la pattuizione con cui si determini il compenso «a percentuale sul valore dell'affare o su quanto si prevede possa giovargli, non soltanto a livello patrimoniale, il destinatario della prestazione»<sup>89</sup>. Di contro sarà da considerarsi nullo, poiché in violazione del divieto, ogni accordo sul compenso parametrato all'attività svolta dall'avvocato in quanto tale, dal quale risulti, in via diretta o indiretta, che il professionista abbia raggiunto un accordo con il cliente per farsi cedere una quota del credito o della *res litigiosa* e la cui percentuale sia strettamente connessa alla

---

<sup>88</sup> Cass., Sez. Un., 15 ottobre 2002, n. 14619; Cass., Sez. Un., 18 dicembre 2009, n. 26631.

<sup>89</sup> Art. 25, comma 2, e art. 13, comma 4, della legge n. 247/2012 (cfr., al riguardo, provvedimento C.N.F., n. 260 del 31 dicembre 2015).

prestazione del professionista resa, in sede negoziale, dall'avvocato-agente in favore del suo assistito<sup>90</sup>. Nel parere del 2021 il Consiglio nazionale precisava che è ammessa la pattuizione del compenso a percentuale sul valore dell'affare (o su quanto si prevede possa giovare, non soltanto a livello patrimoniale, il destinatario della prestazione) in linea con l'orientamento della Cassazione secondo cui il compenso può essere in percentuale sul valore e non già sul risultato.<sup>91</sup>

Resta, in ogni caso aperta, anche alla luce del d.lgs. n. 37/2021, la questione della compatibilità tra le due iscrizioni, «ricorrendone i relativi presupposti», in quanto la scarna previsione non chiarisce quali siano per l'appunto alla fine questi presupposti.

## 6. Il contratto di mandato sportivo

Il legislatore ha di fatto avallato, con il decreto 37, la definitiva introduzione nell'ordinamento del nuovo contratto di «mandato sportivo», disciplinato dall'art. 5, che ne indica i requisiti formali e sostanziali, e che, secondo una certa impostazione, avrebbe una sufficiente tipicità ed organicità<sup>92</sup> anche se rivela ancora una volta la tendenza dell'ordinamento sportivo a creare un vero e proprio *ius singulare*<sup>93</sup>.

Il nuovo tipo contrattuale può essere descritto come quel contratto con il quale si incarica l'agente di «mettere in contatto» due o più soggetti operanti nell'ambito delle discipline sportive, ai fini della conclusione, della risoluzione o del rinnovo di un contratto di lavoro sportivo, del trasferimento della prestazione mediante cessione del re-

<sup>90</sup> D. BERGAMINI, *L'avvocato procuratore sportivo tra le norme dell'ordinamento deontologico forense e le norme dell'ordinamento sportivo*, in questa Rivista, [www.CONI.it/it/rivista-di-diritto-sportivo/ultime-novit%C3%A0/191-ultime-novit%C3%A0/17607-1%E2%80%99avvocato-procuratore-sportivo-tra-le-norme-dell-ordinamento-deontologico-forense-e-le-norme-dell-ordinamento-sportivo-di-daniela-bergamini.html](http://www.CONI.it/it/rivista-di-diritto-sportivo/ultime-novit%C3%A0/191-ultime-novit%C3%A0/17607-1%E2%80%99avvocato-procuratore-sportivo-tra-le-norme-dell-ordinamento-deontologico-forense-e-le-norme-dell-ordinamento-sportivo-di-daniela-bergamini.html), p. 7 s.

<sup>91</sup> Cass., Sez. Un., 25 novembre 2014, n. 25012, in *Resp. civ. prev.*, 2014, p. 248.

<sup>92</sup> M. PITTALIS, *Attuazione della legge delega 8 agosto 2019, n. 86 in tema di ordinamento sportivo, professioni sportive e semplificazione*, in *Corr. giur.*, 2021, p. 749 s. In passato i giudici di legittimità dopo avere definito il rapporto tra procuratore e calciatore come un «contratto normativo misto», regolato dalla normativa codicistica integrata da quella regolamentare sportiva, hanno ritenuto poi nel caso specifico il contratto invalido ai sensi del disposto dell'art. 1322, comma 2, c.c., per essere la causa sottostante illecita per ragioni di ordine sportivo (Cass., 20 settembre 2012, n. 15934, in *Giust. civ.*, 2013, p. 1813 con nota di G. VIDIRI, *Il mandato stipulato tra agente e calciatore: contratto (normativo) misto a formazione giurisprudenziale?*; e di A. GRECO, *Il mandato di agente di calciatori redatto dall'avvocato deve rispettare le regole della FIGC*, *Dir. giust. online*, 2012, p. 691. In tema anche P.G. TRAVERSA, *Ordinamento sportivo e contratto «immeritevole» di tutela* (nota a Trib. Udine, 16 gennaio 2006, n. 55 nella medesima vicenda), in *Contratti*, 2007, p. 35 s.

<sup>93</sup> Non è questa la sede per affrontare il tema che riguarda una serie di casi che vanno dal diritto fallimentare (in tema, cfr. F. FIMMANÒ, *La crisi delle società di calcio all'esito delle riforme tra NOIF, diritto comune e casi giurisprudenziali* in *Dir. fall.*, 2022, p. 1081) al diritto societario, dal diritto del lavoro fino al diritto civile e persino comunitario (mi permetto di rinviare a F.R. FIMMANÒ, *La retroattività in peius di una "norma sportiva" che modifichi la morfologia dei rapporti di durata*, in *Giust.civ.com*, 27 gennaio 2023).



lativo contratto di lavoro, del tesseramento di un atleta presso una Federazione nazionale, fornendo servizi professionali di assistenza, consulenza e mediazione<sup>94</sup>.

Una «messa in contatto», dunque, procurata dall'agente in base ad apposito incarico di mandato conferito dall'atleta, società, o associazione interessati, che rende il contratto (al di là dell'utilizzo improprio nella legislazione di una variegata terminologia)<sup>95</sup> diverso dalla figura della mediazione *ex art* 1754 ss. c.c.<sup>96</sup> e della rappresentan-

<sup>94</sup> Sul contratto "atipico" prima del decreto cfr. P. GARRAFFA, *Il mandato sportivo, tra «deregulation» dell'ordinamento sportivo, normativa statale e ordinamento comunitario*, in questa Rivista, 2017, I, p. 19 s.

<sup>95</sup> È stata opportunamente sottolineata la irrilevanza della terminologia impiegata sia dal legislatore sportivo che da quello ordinario che rivela l'assenza di tecnicismo giuridico, incrociando e sovrapponendo termini come assistenza, mandato, agenzia, mediazione (L. SANTORO, *La professione di agente sportivo nell'ordinamento cit.*, p. 927).

<sup>96</sup> La disciplina della mediazione è contenuta negli artt. 1754 c.c. ss. e nella legge n. 39/1989, che ha istituito il «ruolo degli agenti di affari in mediazione», nel quale devono iscriversi coloro che svolgono o intendono svolgere l'attività di mediazione, anche se esercitata in modo discontinuo o occasionale. Con riferimento alla disciplina codicistica, secondo l'art. 1754 è mediatore «...colui che mette in relazione due o più parti per la conclusione di un affare, senza essere legato ad alcuna di esse da rapporti di collaborazione, di dipendenza o di rappresentanza...». L'attività mediatoria consiste, quindi, nel porre in essere tutti quei comportamenti diretti a procurare o agevolare la conclusione dell'affare, determinando l'avvicinamento dei contraenti, ossia delle rispettive contrastanti posizioni di interesse. Ciò può avvenire mettendo in contatto le persone disposte a concluderlo, rimuovendo difficoltà, dando consigli, segnalando l'affare o la persona disposta a concluderlo, ecc. La posizione di libertà e indipendenza rispetto alle parti che mette in contatto per la conclusione di un affare, sono le caratteristiche tipiche del mediatore. In particolare, per «affare» deve intendersi ogni operazione di carattere economico che si risolve, a prescindere dalla forma negoziale adoperata, in utilità di carattere patrimoniale in relazione all'obiettivo prefissato dalle parti, con la conseguenza che l'opera del mediatore può non essere volta alla conclusione di un contratto, anche se è questo il caso più frequente; l'Agente differisce dal mediatore in quanto agisce nell'esclusivo interesse della parte che espressamente gli conferisce incarico e la sua attività consiste nel prestare assistenza nella fase delle trattative, in quella della stipula del contratto, oltre che per tutta la durata del rapporto, qualora la parte assistita sia un calciatore. Il mediatore, invece, agisce in posizione di terzietà rispetto alle parti (non può assumere le vesti di mediatore chi è parte dell'affare anche solo in qualità di rappresentante o di mandatario dell'interessato) e la sua attività è caratterizzata dalla non stabilità dell'incarico. La possibilità che il mediatore rappresenti gli interessi specifici di una sola parte è meramente eventuale e limitata dalla legge alla fase esecutiva del contratto concluso delle parti per effetto del suo intervento. Si osservi altresì che l'Agente ha l'obbligo di attivarsi in virtù dell'incarico conferitogli, mentre il mediatore invece è libero nel suo agire. Questi, quand'anche abbia ricevuto l'incarico da una sola delle parti, è libero di iniziare o meno l'attività di intermediazione e, dopo averla intrapresa, è libero di continuarla o meno. Ulteriori differenze tra le due figure si riscontrano in merito al diritto al compenso per l'opera prestata. L'art. 1755 c.c. stabilisce che il mediatore ha diritto alla provvigione da ciascuna delle parti, se l'affare è concluso per effetto del suo intervento, spettandogli in caso contrario il solo rimborso delle spese sostenute (art. 1756 c.c.). Tuttavia, in linea di massima, debitrice del compenso sarà unicamente quella parte o quelle parti dell'affare con cui il mediatore abbia stretto l'accordo o nei cui confronti abbia posto in essere l'attività di mediazione. La misura della provvigione, in mancanza di accordo tra le parti, è stabilita in base alle tariffe professionali o agli usi, ed in mancanza, secondo equità. Il diritto alla provvigione matura, dunque, solo quando l'attività del mediatore ha avuto un'incidenza casuale sulla conclusione dell'affare. In virtù dei citati interventi normativi e giurisprudenziali, che hanno ammesso una fattispecie di mediazione "atipica" con commistioni tra il contratto di mediazione e quello di mandato, si pone in termini dubitativi il requisito dell'imparzialità e della terzietà del mediatore. Su tale argo-

za ex artt.1387 ss. c.c., in quanto non vi è alcuna sostituzione. Si tratta di una attività di consulenza ed assistenza abbinata ad un incarico di mandato ex art. 1703 c.c. da inquadrare in questo modo visto che l'agente non si limita a favorire la conclusione del contratto, bensì partecipa egli stesso alla fase della negoziazione<sup>97</sup>.

Quanto al rapporto tra la disciplina dell'Agente sportivo e quella del contratto di agenzia disciplinato dal codice, i due istituti rispondono ad esigenze diverse: difatti mentre la figura codicistica riguarda un promotore finale di contratti tra il preponente ed il mercato di competenza contrattuale, l'agente sportivo è collettore tra parti ben definite<sup>98</sup>. L'agente ordinario nella sostanza promuove il prodotto del preponente, mentre quello sportivo fa incontrare domanda ed offerta di lavoro. Altre sostanziali differenze riguardano la territorialità<sup>99</sup>, la esclusività<sup>100</sup>, la responsabilità<sup>101</sup>, la remun-

---

mento si dibatte in dottrina da molto tempo e vi è chi espressamente nega che il requisito dell'imparzialità sia una caratteristica fondante l'attività del mediatore.

<sup>97</sup> G. MINERVINI, *Il mandato, la commissione, la spedizione*, in *Tratt. Vassalli*, Torino, 1952, p. 33 s.

<sup>98</sup> Cioè i lavoratori sportivi nell'ambito di una disciplina sportiva riconosciuta dal CONI e dal CIO, nonché dal CIP e dall'IPC (art. 3, comma 1, d.lgs. n. 37/2021).

<sup>99</sup> L'art. 1742 c.c. definisce l'agente come colui che «assume stabilmente l'incarico di promuovere, per conto dell'altra, verso retribuzione, la conclusione di contratti in una zona determinata». Quanto al luogo nel quale tale attività è destinata ad essere esercitata, non è indispensabile che si tratti di un'area circoscritta e limitata, essendo soltanto necessario che nel contratto venga determinata, *id est* specificata, la zona geografica all'interno della quale l'agente si impegna ad operare, fermo restando che l'individuazione dell'ampiezza e della estensione di tale zona è rimessa alla piena autonomia dei contraenti. L'agente sportivo, viceversa, prescinde totalmente dal criterio territoriale.

<sup>100</sup> L'art. 1743 c.c. prevede un diritto *ab origine* reciproco e protratto nel tempo, stabilendo da una parte che il preponente non possa cedere il medesimo diritto di promozione nella medesima zona (o ramo di attività) ad altri agenti, mentre questi ultimi, una volta incaricati, non possano impegnarsi con altri preponenti su settori o zone confliggenti commercialmente con il primo datore di lavoro. Tale esclusiva non è prevista per l'agente sportivo e l'art. 5, comma 4, del decreto contempla l'esclusiva solamente ove sia esplicitata nel contratto. Un lavoratore sportivo può rivolgersi contemporaneamente a più agenti e questi ultimi possono curare gli interessi di più assistiti, a patto che gli stessi non costituiscano più di due parti nel medesimo contratto di mandato (divieto di contratti multi-rappresentativi ex art. 5 comma 4).

<sup>101</sup> L'art. 1745 c.c. sancisce che «le dichiarazioni che riguardano l'esecuzione del contratto concluso per il tramite dell'agente e i reclami relativi alle inadempienze contrattuali sono validamente fatti all'agente. L'agente può chiedere i provvedimenti cautelari nell'interesse del preponente e presentare i reclami necessari per la conservazione dei diritti spettanti a quest'ultimo». Dunque mentre eventuali controversie legate ad inadempienze contrattuali possono essere fatte validamente rivalere sull'agente commerciale, eventuali doglianze sul rapporto di lavoro tra una società, o federazione, non potranno mai validamente essere riferite all'agente come responsabile della cattiva condotta dell'atleta. Difatti mentre tra il lavoratore sportivo e l'Ente federato vi è un vero e proprio rapporto di lavoro, tra il terzo e la *res* vi è un legame esclusivamente scaturito dal rapporto giuridico promosso dall'agente commerciale. Di conseguenza l'atleta patirà eventuali doglianze legali in prima persona, a meno che il danno procurato derivi da un'azione espletata od omessa dall'agente sportivo. Per quanto concerne invece il secondo comma dell'art. 1745, v'è una affinità concettuale, nel senso che entrambi gli agenti possono prendere provvedimenti per tutelare gli interessi sottesi ai rispettivi contratti stipulati, seppur l'agente commerciale abbia più possibilità in quanto norma, dottrina e giurisprudenza offrono maggiori tutele rispetto ad una figura professionale di nuova concezione.

nerazione<sup>102</sup>, la concorrenza<sup>103</sup> e la durata, visto che il mandato sportivo non può durare mai oltre due anni<sup>104</sup> (essendo nulla *ab origine* qualsiasi clausola pattizia preveda una durata superiore). Una divergenza rilevante si concretizza altresì nella possibilità per l'agente commerciale di poter svolgere unitamente al contratto di agenzia anche le funzioni di rappresentanza, ove concordato con il preponente. Tale possibilità appare preclusa dal decreto 37, in quanto è il lavoratore sportivo che definisce i propri rapporti giuridici e limita l'agente sportivo ad un'attività di «messa in contatto», a dispetto proprio del vecchio nome di procuratore.

L'ibrido negoziale concepito dal legislatore, dopo un lungo e travagliato dibattito sulla fattispecie<sup>105</sup>, è il risultato della realtà socio-economica che si è prodotta intorno al fenomeno della rappresentanza sportiva ed ha il pregio di codificare una serie di requisiti che questo tipo di mandato deve avere obbligatoriamente<sup>106</sup>. C'è da dire che

---

<sup>102</sup> L'art. 1746, comma 2, c.c. fa soggiacere quasi *in toto* l'agente commerciale alla disciplina del commissionario ex artt. 1731 ss. Tra le norme appena richiamate vi è l'art. 1733 che prevede la possibilità, ove non prevista dal contratto, che la provvigione possa essere addirittura pagata secondo gli usi nel luogo in cui si è compiuto l'affare, condotta assolutamente in contrasto con il compenso dovuto all'agente sportivo, che non solo costituisce elemento necessario del contratto, pena inefficacia *ex tunc* dell'atto, ma che deve essere addirittura pagato con modalità di pagamento tracciate (art. 8, comma 2, del decreto). I commi 2 e 3 dell'art. 1748 c.c. garantiscono non solo la spettanza di provvigione all'agente commerciale anche per quei contratti confliggenti con la zona di esclusiva conclusi grazie alla sua promozione, però stipulati con precedenti preponenti rispetto a quello attuale, ma prevede il diritto alla remunerazione anche per quelle promozioni andate a buon fine dopo lo scioglimento del contratto con l'ultimo preponente. Sarebbe utile introdurre questa regola anche per l'agente sportivo, in quanto, spesso, molti assistiti cambiano repentinamente "rappresentante" per contratti già conclusi o per i quali il precedente agente ha svolto un'attività decisiva ai fini della stipula, e che per rifarsi deve agire senza le tutele espressamente codificate. Il professionista può ovviare a tali inconvenienti in sede di stipula di contratto di mandato sportivo prevedendo specifiche clausole che scoraggino il lavoratore sportivo a compiere pratiche scorrette (come la clausola di esclusiva). Di contro, mentre il comma 1 dell'art. 1746 c.c. prevede un generico obbligo per l'agente commerciale di adempiere all'incarico conferito dal preponente con lealtà e buona fede, l'agente sportivo soggiace ad una serie di obblighi, divieti e cause di incompatibilità e/o conflitti di interesse.

<sup>103</sup> L'art. 1751 *bis* c.c. consente, qualora vi sia accordo economico tra le parti, un patto che limiti la concorrenza da parte dell'agente nei confronti del preponente riguardo zona, clienti, beni e merci oggetto del contratto estinto, per un periodo non superiore ai due anni dalla cessazione del rapporto. Ciò allo stato non è possibile per gli agenti sportivi, anche se potrebbe essere una buona soluzione per ovviare alla degenerazione della spartizione anticoncorrenziale di interi settori di atleti da assistere.

<sup>104</sup> Art. 5, comma 2, d.lgs. 37. L'art. 1750 c.c. prescrive che il contratto di agenzia possa essere a tempo indeterminato e che altresì lo diventa automaticamente quando un *pactum a tempo* prestabilito scade e continua ad essere eseguito dalle parti. Non solo, l'eventuale tempo di preavviso da dare alla controparte in caso che agente o preponente vogliano rescindere il vincolo giuridico sale proporzionalmente agli anni di vigenza del rapporto. La norma tutela quegli agenti commerciali (e preponenti) che, per svolgere in esclusiva la propria attività, nel tempo si espongono ad un rischio di mercato notevole in caso di rottura immediata del contratto; *ratio* opposta quella del legislatore sportivo, che ha voluto limitare fortemente il potere contrattuale e commerciale dell'agente sportivo.

<sup>105</sup> Si veda già A. ZOPPINI, *I procuratori sportivi nell'evoluzione del diritto dello sport*, in questa *Rivista*, 1999, p. 636 s.

<sup>106</sup> L'art. 5 del decreto sancisce i seguenti elementi obbligatori, oltre alla forma scritta: le generalità

anche in passato la giurisprudenza di legittimità ha considerato il mandato sportivo un «contratto misto normativo»<sup>107</sup> nell'ambito del quale la disciplina di diritto comune deve necessariamente integrarsi con le regole federali, per cui il rapporto soggiace alle regole federali riguardanti il rispetto dei requisiti formali e sostanziali<sup>108</sup>, anche quando venga stipulato tra l'atleta ed un Avvocato iscritto nel proprio albo professionale e non un agente iscritto<sup>109</sup>. Per cui il contratto stipulato senza l'osservanza delle regole federali si ritiene concluso in frode alla legge sportiva, la cui violazione si riflette inevitabilmente sulla funzionalità dello stesso, intesa quale giuridica idoneità a realizzare

---

complete delle parti contraenti; l'oggetto del contratto; la data di stipulazione; il compenso dovuto all'agente sportivo, nonché le modalità e le condizioni di pagamento; la sottoscrizione delle parti del contratto.

<sup>107</sup> Al riguardo, A. FEDERICO, *L'elaborazione giurisprudenziale del controllo di meritevolezza degli interessi dedotti nei contratti c.d. sportivi*, in *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Napoli, 2009, p. 369 s. Il giudizio negativo di meritevolezza è stato in passato volto alla mera constatazione di una preclusione circa la possibilità di dare esecuzione al negozio concluso tra le parti nell'ambito dell'ordinamento sportivo, giudizio che è stato effettuato senza utilizzare i «normali» parametri della contrarietà dello stesso contratto a norme imperative, ordine pubblico (statale, e non sportivo) e buon costume (previsti dall'art. 1343 c.c.), ma usando a termini di paragone le norme dell'ordinamento sportivo (G. SANTORELLI, *Sussidiarietà e regole di validità dei contratti sportivi*), in *Il Principio di sussidiarietà nel diritto privato, I, Potere di autoregolamentazione e sistema delle fonti*, a cura di M. NUZZO, Torino, 2014, p. 235 s.

<sup>108</sup> Si pensi innanzitutto alla della modulistica obbligatoria federale e poi alla durata, al corrispettivo, all'esclusiva, alle eventuali clausole penali, al deposito del contratto per la registrazione.

<sup>109</sup> La giurisprudenza ha sanzionato la «mancanza di funzionalità» del contratto di mandato sportivo stipulato in spregio alle norme dell'ordinamento sportivo e, conseguentemente, la sua non meritevolezza per l'ordinamento giuridico, ai sensi dell'art. 1322 c.c. I giudici di legittimità hanno sanzionato il mandato professionale stipulato in frode alle regole dell'ordinamento sportivo, che prevede delle garanzie formali e sostanziali. Tale violazione delle norme «sportive» ha indotto la Corte di Cassazione a ritenere il contratto anzidetto come immeritevole di tutela (Cass., 23 settembre 2015, n. 18807, in questa *Rivista*, 2016, II, p. 441 s. con nota di C. NOVAZIO, *Nullità del mandato sportivo per violazione di regole formali e sostanziali dell'ordinamento sportivo*). La giurisprudenza prevalente identifica la nozione di meritevolezza con quella di liceità della causa, sostenendo che un contratto è meritevole di tutela allorquando non sia in contrasto con norme imperative, ordine pubblico e buon costume. A tale orientamento è stato obiettato che far coincidere la meritevolezza di tutela con la liceità della causa si risolverebbe in uno svuotamento del contenuto della norma di cui all'art. 1322, comma 2, c.c., dal momento che i medesimi limiti di ordine pubblico, buon costume e liceità sono già posti dall'art. 1343 c.c. Secondo questo diverso indirizzo, la meritevolezza, lungi dal coincidere con la liceità della causa, esprimerebbe un contenuto precettivo più ampio, in quanto il giudizio di meritevolezza ex art. 1322 c.c. dovrebbe assolvere alla funzione di limite dell'autonomia privata non solo da un punto di vista negativo (ossia mancato perseguimento di causa illecita), ma anche da un punto di vista positivo (compito sociale attivo che il negozio deve perseguire). In tema cfr. anche nello stesso senso Cass. civ., sez. III, n. 5216 del 17 marzo 2015, con commento di P. GARRAFFA, *Riflessioni in tema di mandato sportivo difforme dai regolamenti federali, alla luce del nuovo 'Regolamento per i servizi di Procuratore sportivo'*, in *www.filodiritto.com*, 11 settembre 2015. E, ancora prima, Cass. civ., sez. III, n. 15934 del 20 settembre 2012, in *Giust. civ.*, 2013, parte I, n. 9, p. 1813 s., con nota di G. VIDIRI, *Il mandato stipulato tra agente e calciatore: contratto (normativo) misto a formazione giurisprudenziale?*; e in *Giur. it.*, 2013, n. 7,1671, con nota di D. GASPARI, *Avvocato e agente di calciatori: una strana coppia* (in questo ultimo caso l'accordo oltre ad essere difforme dal modello predisposto dalla Federazione conteneva una penale gravosa in favore del procuratore che ne chiedeva il pagamento, lamentando che il giocatore aveva direttamente sottoscritto il contratto con un club senza la sua assistenza, in violazione dei patti contrattuali).

un interesse meritevole di tutela, in relazione alla funzione e agli scopi ad esso attribuiti dall'ordinamento sportivo. Per cui si è ritenuto applicabile il criterio della disciplina integrata nel senso che le parti contraenti devono conformare il contratto alla tipologia ed alle condizioni indicate dal regolamento vigente, anche se poi occorre verificare l'effetto della mancata conformazione in relazione al tipo di violazione vista nel quadro dell'ordinamento giuridico interno e comunitario<sup>110</sup>. Anche perché l'agente non è né un tesserato, né affiliato né legato da alcun rapporto associativo o di altra natura alla presso alcuna federazione<sup>111</sup> e la giurisprudenza comunitaria ha definito la sua attività come «periferica all'attività sportiva, e non peculiare al mondo dello sport» con la conseguenza che deve ritenersi soggetta sia alla disciplina civilistica dettata dall'ordinamento dello Stato di appartenenza<sup>112</sup>, sia alla disciplina comunitaria e nazionale in tema di diritto della concorrenza ed *antitrust*<sup>113</sup>.

Ora è il legislatore a sancire, oltre al contenuto necessario, l'inefficacia *ex tunc* di qualsiasi clausola di contratti di durata superiore *ai due anni* che è la durata massima, laddove non fosse esplicitamente espressa, con inefficacia anche di eventuali rinnovi taciti del rapporto<sup>114</sup>. E ancora vieta che l'agente, nell'ambito del contratto, possa rappresentare *più di due soggetti* assistiti, in modo da evitare il proliferare dei contratti multi-rappresentativi a mandato plurimo, sovente forieri di conflitti di interesse e pratiche scorrette. C'è da dire, peraltro, che il riferimento ai soggetti e non alle parti contrattuali è tecnicamente improprio<sup>115</sup>.

---

<sup>110</sup> E. INDRACCOLO, *Violazione di regole endoassociative e responsabilità professionale*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, p. 916 s. contesta l'automatismo interpretativo in virtù del quale poi la violazione della regola sportiva dovrebbe condurre sempre alla declaratoria di nullità *ex art.* 1322, comma 2, c.c. P. GARRAFFA, *Il mandato sportivo, tra «deregulation»*, cit., p. 29, richiama opportunamente la necessità di effettuare una distinzione nell'ambito dei vari requisiti (formali e sostanziali) previsti dalle norme regolamentari sportive in tema di mandato, allo scopo di verificarne, di volta in volta, la coerenza coi principi generali del sistema col diritto dell'UE (in primis, libertà di concorrenza, ma anche di stabilimento e di prestazione dei servizi). In questa logica non appaiono condivisibili gli orientamenti che hanno sancito l'obbligo di utilizzare la modulistica federale, a *pena di nullità* della fattispecie contrattuale conclusa in difformità.

<sup>111</sup> TAR Lazio, 11 novembre 2010, n. 33428.

<sup>112</sup> La giurisprudenza di legittimità ha avuto modo di affermare che le *norme federali*, pur richiamate da disposizioni di rango statale, sono norme di diritto privato che esplicano i propri effetti solo tra soggetti appartenenti all'ordinamento sportivo, «non potendo il detto ordinamento estendere i suoi effetti al di fuori dell'ambito circoscritto, anche di carattere soggettivo, in cui esso opera (Cass., 1 dicembre 2010 n. 24391, in [fiscosport.it/attachments/show\\_fs/1180?filename=658.pdf](http://fiscosport.it/attachments/show_fs/1180?filename=658.pdf), in tema di validità di un contratto di fidejussione stipulato tra un istituto bancario ed una società sportiva, in violazione delle prescrizioni contenute nei regolamenti federali).

<sup>113</sup> C. Giust. UE, ord. 23 febbraio 2006; Trib. di prima istanza CE, 26 gennaio 2005. Si è parlato di una sorta di soggettività *riflessa o ibrida*, in qualità di *soggetto non tesserato*, ma *operante nell'ambito della Federazione* (M. SANINO, *Giustizia Sportiva*, Padova, 2016, p. 78 s.; M. LAI, *Dagli agenti di calciatori ai procuratori sportivi: la nuova disciplina in materia di intermediari nel calcio professionistico*, in *Riv. dir. ed econ. sport*, n. 1-2015, p. 92).

<sup>114</sup> Art. 5, comma 2, d.lgs. n. 37/2021.

<sup>115</sup> Si è correttamente rilevato che sembra piuttosto identificare la diversa situazione, che non ha ri-

Il comma 6 prevede, inoltre, l'inefficacia *ex tunc* del mandato sportivo stipulato non solo da un soggetto non iscritto al Registro nazionale, ma anche dai professionisti abilitati ma incappati in condizioni di incompatibilità o conflitto di interessi. In tal senso vi è una clausola di salvaguardia, in quanto, nell'ultima casistica, la risoluzione del contratto di mandato avverrà al termine della stagione in corso al momento della sopraggiunta incompatibilità o conflitto d'interessi. Infine il contratto deve essere depositato presso la Federazione di competenza entro venti giorni la sua stipula, a pena di nullità<sup>116</sup>.

Va evidenziata, in particolare, la tutela dei minorenni che possono conferire mandato all'agente non prima dei 14 anni da sottoscrivere fino alla maggiore età da almeno un genitore, con la possibile corresponsione del corrispettivo da parte dalla società/associazione sportiva datrice di lavoro del minore<sup>117</sup>.

Il legislatore ha voluto normare, definendone modalità di corresponsione e principi di trasparenza, la disciplina del compenso dell'agente: in particolare, all'art. 8, comma 1, prescrive che il compenso debba essere "...determinato dalle parti in misura forfetaria o in termini percentuali sul valore della transazione, in caso di trasferimento di una prestazione sportiva, ovvero sulla retribuzione lorda complessiva del lavoratore sportivo risultante dal relativo contratto di lavoro sportivo sottoscritto con l'assistenza dell'agente sportivo". Inoltre, il pagamento dovrà essere eseguito con metodi tracciabili, ed eseguito "esclusivamente dal soggetto o dai soggetti che hanno stipulato il contratto di mandato con l'agente sportivo. Il lavoratore sportivo assistito dall'agente sportivo, dopo la conclusione del contratto di lavoro sportivo, può autorizzare la Società o Associazione Sportiva datrice di lavoro a provvedere direttamente, per suo conto, alla corresponsione del compenso dovuto all'agente sportivo, secondo le modalità e i termini stabiliti dal relativo contratto di mandato sportivo».<sup>118</sup>

Il decreto prescrive ancora l'obbligo per tutte associazioni, società e lavoratori

---

spondenza nella prassi, in cui più atleti o più società con uno stesso mandato diano incarico ad uno stesso agente di curare i loro interessi in operazioni negoziali autonome e indipendenti tra loro (L. SANTORO, *La disciplina della professione di agente sportivo*, cit., p.7). Il limite numerico introdotto dal d.lgs. n. 37 va riferito alle parti del contratto alla cui stipula è riferita la prestazione, in quanto il legislatore ha voluto impedire che, nell'ipotesi di cessione del contratto di lavoro sportivo – l'unica alla quale partecipano più di due parti – l'agente possa rappresentare gli interessi di tutte le parti.

<sup>116</sup>A prescindere dalla previsione normativa l'efficacia del contratto decorre dalla data di deposito presso la Federazione in modo da garantire la corrispondenza del contratto di mandato ai dettami di legge.

<sup>117</sup>Art. 10, commi 1, 2, 3, 4. La norma riproduce la previsione dell'art. 21, comma 9, del Regolamento FIGC sugli agenti sportivi con la differenza che l'età per l'instaurazione del rapporto contrattuale viene abbassata da sedici a quattordici anni e che non viene espressamente sancita la nullità di un eventuale patto in deroga alla gratuità del rapporto, visto il principio di nullità per violazione di norme imperative in generale recepito dall'art. 1418 c.c. Tuttavia, considerato che già la regola federale è stata di diffuse prassi elusive probabilmente era preferibile mantenerla. Con la nuova disciplina, peraltro, superato il tetto di circa diecimila euro di ingaggio, il dilettante verrà assunto come lavoratore sportivo (in tema cfr. T. MAUCERI, *Il ruolo dell'agente sportivo nell'avvio del professionismo*, in questa *Rivista*, 2022, II, p. 533 s.; F. RENDE, *Riforma dell'ordinamento sportivo e protezione dell'interesse del minore*, in questa *Rivista*, 2022, I, p. 21 s.).

<sup>118</sup>Art. 8, comma 3 d.lgs. 37/2021.

sportivi, di comunicare, entro il 31 dicembre, al CONI, Cip e Federazioni di riferimento, “l’ammontare del trattamento economico effettivamente erogato a ciascun agente sportivo per ogni attività posta in essere nei dodici mesi precedenti nonché l’istituto bancario presso il quale è stato effettuato l’accredito e il Paese ove è ubicato il medesimo istituto” (art. 5, comma 3). Questa norma rileva soprattutto per i profili fiscali, in quanto consente all’Amministrazione finanziaria di riscontrare facilmente gli elementi positivi di reddito in capo agli agenti accedendo a tali registri<sup>119</sup>.

## 7. La società di agenti sportivi

Esordiscono nell’ordinamento, con il decreto 37, le società di agenti sportivi (in virtù di una disciplina di massima (art. 3), poi integrata dalla normazione di secondo livello al fine di favorire l’ingresso di soci investitori soltanto entro certi limiti, sulla falsariga di altri modelli sperimentati<sup>120</sup>). A tal fine, la norma impone tassativamente alcune particolari pattuizioni che caratterizzano il modello da inserire negli atti costitutivi, negli statuti e nei patti sociali di (elencandoli all’art. 9, comma 1). Il Regolamento CONI, al comma 1 dell’art. 19, prescrive, infatti, che: «L’attività di agente può essere

---

<sup>119</sup> Proprio sotto il profilo tributario, la novella ha fatto sorgere una serie di dubbi interpretativi in ordine al regime fiscale della figura. È chiaro che il riferimento all’azione del «mettere in relazione» due o più soggetti fa immediatamente pensare alla figura del mediatore, con la conseguenza di considerarne i compensi come redditi d’impresa, assoggettati alla ritenuta a titolo di acconto pari al 23% sul 50% dell’ammontare lordo percepito, ovvero sul 20% se, nell’attività di intermediazione, l’agente si avvalga in via continuativa dell’opera di dipendenti o di terzi (al riguardo, D. SCIUTO, *La professione di agente sportivo: dubbi sulla natura del reddito*, in *Commercialista telematico*, 14 giugno 2022). Dall’altro lato però viene precisato che l’attività svolta dallo stesso è riconducibile a servizi professionali di «assistenza e consulenza, mediazione», aprendo all’ipotesi del lavoro autonomo, ammettendo che non sempre l’operato dell’agente sportivo consista in una vera e propria attività di mediazione. L’agenzia delle Entrate è ultimamente intervenuta sulla questione, con la risposta n. 315 del 31 maggio 2022, affermando che l’attività dell’agente si estrinseca nell’esercizio di una libera professione e pertanto i redditi dallo stesso conseguiti, in assenza di rapporto di subordinazione, costituiscono redditi di lavoro autonomo ex art. 53 del TUIR. Infatti, per l’Amministrazione Finanziaria «l’espresso richiamo alle attività di assistenza e consulenza dimostra che il legislatore della riforma sportiva ha voluto fornire un elenco esemplificativo delle prestazioni ricorrenti che il procuratore sportivo è chiamato a svolgere, di cui la mediazione è solo una parte. Peraltro, il nuovo regime stabilisce espressamente che l’attività in esame debba rispettare i principi di lealtà, probità, dignità, diligenza e competenza, oltre a prevedere obblighi di aggiornamento professionale; tutti precetti di matrice deontologica tipici dell’esercizio delle professioni intellettuali» (Risposta n. 315/2022 dell’Agenzia avente oggetto «*Agente sportivo – decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 37 – Fruizione del regime speciale per lavoratori rimpatriati – articolo 16, decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 147*»). L’Agenzia perviene a tale conclusione guardando i profili delineati dalla riforma dello sport quali le specifiche competenze esercitate e gli altri elementi significativi idonei a denotare la professionalità dell’agente quali, ad esempio, la presenza di un esame di abilitazione e la determinazione dei compensi regolamentata a livello normativo.

<sup>120</sup> Si pensi alle società di gestione delle farmacie o alle società tra professionisti. Più in generale sul decreto mi permetto di fare riferimento a: F.R. FIMMANÒ, *Le società di calcio professionistico tra diritto speciale e diritto comune all’esito delle recenti riforme*, in *Rass. dir. econ. Sport*, 2022, 1, p. 123 s.

svolta unicamente da persone fisiche che abbiano ottenuto il titolo abilitativo. L'agente ha, tuttavia, la facoltà di organizzare la propria attività imprenditorialmente, attraverso la costituzione di una società di persone o di capitali, ai sensi della normativa vigente».

È stata creata l'apposita Sezione, definita come «elenco delle società di cui almeno il socio e legale rappresentate sia Agente sportivo, con l'indicazione dei soli soci Agenti sportivi, che organizzano l'attività in conformità a quanto previsto dall'art. 19 del Regolamento»<sup>121</sup>. All'interno di tale elenco, sarà indicato se l'attività è svolta attraverso una società e saranno inoltre riportati, ex comma 2, art. 3 del Regolamento, «nome, cognome, genere, luogo e data di nascita, nazionalità, codice fiscale, residenza, indirizzo di posta elettronica certificata, recapiti telefonici del legale rappresentante della società, nonché partita iva, codice fiscale, indirizzo di posta elettronica certificata e sede legale della società».

L'oggetto sociale deve essere costituito dalle attività principali dell'agente che si concretizzano nel mettere in relazione due o più soggetti ai fini «della costituzione, modificazione o estinzione di un rapporto avente per oggetto una prestazione sportiva professionistica» e «del tesseramento presso una federazione sportiva nazionale professionistica». Nella redazione dei patti sociali, dunque, dovrà essere chiaramente sancita tale esclusività. Tuttavia, come in tutti gli statuti possono essere inserite clausole di chiusura con le quali si consente il compimento di tutte le attività strumentali al conseguimento dell'oggetto principale<sup>122</sup>.

La maggioranza assoluta delle quote della società deve essere detenuta dai soci-agenti, regolarmente iscritti nella sezione agenti o agenti stabiliti<sup>123</sup> cui sono conferibili la rappresentanza e i poteri di gestione. Il legislatore, infatti, con una originale tecnica, ha immaginato che l'attività in forma societaria venga dall'inizio organizzata dall'agente, valorizzandone il ruolo, per poi aprirsi a soci finanziatori, aprendo così il varco a diverse ipotesi, anche quelle che potrebbero non garantire autonomia dell'agente, sia nelle decisioni sociali, che nelle modalità di prestazione del servizio<sup>124</sup>. Sulla tecnica redazionale della norma vanno fatte però, alcune considerazioni. Innanzitutto quando indica la maggioranza assoluta delle quote potrebbe far ritenere escluse le

---

<sup>121</sup> Art. 3, comma 1, lett. e), del Regolamento CONI Agenti sportivi. All'interno di tale elenco sarà indicato se l'attività è svolta attraverso una società e saranno inoltre riportati (a norma del comma 2, art. 3 del Reg.): «nome, cognome, genere, luogo e data di nascita, nazionalità, codice fiscale, residenza, indirizzo di posta elettronica certificata, recapiti telefonici del legale rappresentante della società, nonché partita iva, codice fiscale, indirizzo di posta elettronica certificata e sede legale della società».

<sup>122</sup> P. GUIDA, *Le novità operative in materia di associazioni e società sportive dopo la novella del 2021*, in *Guida notariato*, 1/2022, p. 6 s.

<sup>123</sup> Con riferimento a questo requisito, il CONI, sul proprio sito istituzionale, ha chiarito, mediante delle FAQ, che ai fini del possesso di tale requisito non è sufficiente che il capitale sociale della società sia posseduto da una fiduciaria la cui maggioranza sia detenuta da un agente sportivo.

<sup>124</sup> Per una analisi delle partecipazioni dei soci finanziatori nel modello simile della società tra professionisti cfr. I. STABILINI, *I soci non professionisti*, in *Guida Not.*, Speciali di *Società*, 2013, p. 45.



società per azioni ma evidentemente così non è. Inoltre non c'è alcun riferimento alle maggioranze necessarie per le deliberazioni (o decisioni dei soci) né al tipo di adunanza con eventuali criticità in caso, ad esempio, di partecipazioni non proporzionali o a voto limitato.

In terzo luogo, il decreto non ha stabilito alcun divieto di elevare i *quorum* decisionali, lasciando ai soci finanziatori la possibilità di conservare una sorta di diritto di veto in caso di innalzamento degli stessi superiore al 51 per cento.

Nel disciplinare le caratteristiche dei soci, il legislatore si è limitato ad una enunciazione di principi e non ha ritenuto di affrontare il tema del trasferimento delle partecipazioni *inter vivos* e *mortis causa*. La compagine sociale potrebbe partire con determinati equilibri tra le categorie dei soci e modificarsi anche in maniera rilevante durante la sua vita, senza che nulla sia sancito al riguardo. La sanzione sostanziale probabilmente è rappresentata dalla cancellazione dalla apposita sezione del Registro degli agenti. Allo stato parrebbe al massimo ipotizzarsi una responsabilizzazione dei soci mediante una dichiarazione da rendere in atto avente ad oggetto la mancata partecipazione ad altre società di agenti sportivi. La mancanza di regole aiuta a risolvere il problema del trasferimento *mortis causa* della partecipazione, poiché questo sarà possibile anche a favore di eredi non agenti, potendo questi ultimi rivestire almeno la qualifica di socio investitore. Ovviamente, nei patti sociali possono essere inserite disposizioni che disciplinano tali trasferimenti, ponendo limiti o regole che consentano di rispettare gli eventuali equilibri originari. In maniera completamente diversa invece si era invece mosso il legislatore nel caso delle S.r.l. artigiane<sup>125</sup>, ovvero in quelle di gestione delle farmacie<sup>126</sup>, laddove la obbligatoria appartenenza dei soci a particolari categorie ha dato origine a limiti cogenti, anche nei trasferimenti *mortis causa*.

La rappresentanza ed i poteri di gestione della società devono essere conferiti ad Agenti sportivi abilitati a svolgere la professione e regolarmente iscritti nel Registro nazionale alle sezioni riservate agli Agenti o Agenti stabiliti non necessariamente soci<sup>127</sup>. Le società, ai sensi dell'art. 9, comma 2, possono sottoscrivere contratti di mandato soltanto se siano iscritte nella apposita sezione prevista dal Registro nazionale. A tal fine, occorre depositare presso il CONI la copia dell'atto costitutivo della società, del libro soci con l'elenco dei componenti degli organi sociali, dei dipendenti e dei collaboratori per evitare l'esistenza di conflitti di interessi (art. 9, comma 3). I soci privi di titolo abilitativo possono svolgere esclusivamente mansioni amministrative di collaborazione, indipendentemente se in forza di un contratto di lavoro da dipendente

---

<sup>125</sup> P. GUIDA, *Anche le S.r.l. pluripersonali possono svolgere attività artigiana*, in *Riv. not.*, 2001, p. 136.

<sup>126</sup> P. GUIDA, *L'oggetto sociale della società di gestione di farmacia e riflessi notarili*, in *Riv. not.*, 2010.

<sup>127</sup> Ad eventuali altri soggetti, non iscritti, non possono essere conferiti poteri di rappresentanza o di gestione, salvo quelli necessari ai soli fini amministrativi. Tali soggetti non possono, in ogni caso, svolgere attività anche indirettamente assimilabili a quelle dell'agente sportivo.

o di un accordo di collaborazione occasionale (comma 4, art. 19). La norma esclude coloro che sono autorizzati *ex lege* (avvocati) a fornire assistenza professionale ad atleti e associazioni o società sportive o altri enti operanti nel settore sportivo.

I soci-agenti non devono possedere, in via diretta o indiretta, partecipazioni in altre società aventi analogo oggetto sociale<sup>128</sup>. Il legislatore ha inteso limitare al massimo, se non escludere, la possibilità di un conflitto di interessi nell'ambito delle attività esercitate dalle società di agenti sportivi. A tal fine prevede che la partecipazione alla società sia incompatibile con la partecipazione ad altra società iscritta. Ciò potrebbe far pensare che non sia consentito possedere quote di partecipazione in più società di agenti. In realtà la norma non copre tutte le possibili ipotesi operative, ed infatti, non vieta la possibilità di esercitare l'attività anche in maniera individuale<sup>129</sup>, lasciando la possibilità/necessità per i soci di regolarne la concorrenza nei patti sociali.<sup>130</sup>

Nulla si dice, infine, circa la fase del conferimento del mandato da parte dell'atleta, che attiene al momento iniziale della prestazione professionale e presuppone un rapporto diretto fiduciario tra società (*rectius* agente sportivo) e atleta stesso. E il tema si presenta ancor più delicato quando il cliente si rivolge alla società ma non ha preferenze specifiche sull'agente-socio cui far svolgere l'incarico. Sarà, quindi, onere della stessa predisporre le norme –interne e/o esterne – in base alle quali suddividere gli incarichi tra i soci. Tali norme potranno, quindi, rientrare in un regolamento interno, ovvero essere previste nei patti sociali – i quali pertanto avranno questa ulteriore funzione – lasciando così ampio spazio alla autonomia delle parti nel conferire i relativi poteri all'Organo Amministrativo<sup>131</sup>.

---

<sup>128</sup> È vietato iscrivere nell'elenco delle società costituite dagli Agenti Sportivi società con azioni al portatore non essendo possibile verificare l'effettiva e perdurante sussistenza del requisito della maggioranza assoluta del capitale sociale in capo ai soci Agenti. In aggiunta, al momento della richiesta di iscrizione presso il Registro nazionale, unitamente alla domanda, il legale rappresentante della società dovrà depositare una visura camerale aggiornata a 30 giorni della società stessa o, in caso di società di diritto straniero, una documentazione equipollente (art. 19, comma 3, del Regolamento CONI).

<sup>129</sup> Sul tema cfr. L. TOFFOLETTO, *Società tra professionisti e diritti della concorrenza*, in *Società*, 2012, num. spec., p. 52 s.

<sup>130</sup> Art. 9, comma 2, d.lgs. n. 37/2020. Al momento dell'iscrizione della società al CONI, dovranno essere depositati copia autentica dell'atto costitutivo, dello statuto e del libro dei soci e l'elenco nominativo degli organi, quello dei dipendenti e dei collaboratori (art. 9, comma 3). Qualsiasi variazione (anche quindi l'assunzione o dimissione di un lavoratore dipendente) dovrà essere comunicata entro i 20 giorni. Infine il comma 4 prescrive che «soci, i collaboratori e i dipendenti della società di agenti sportivi non possono svolgere l'attività di cui all'art. 3 (n.d.r. di agenti sportivi) in operazioni in cui sia parte la medesima società di agenti». Tale prescrizione *de facto* costituisce un'ulteriore ipotesi di conflitto di interessi che comporta l'inefficacia *ex nunc* degli atti stipulati.

<sup>131</sup> Anche a tal proposito, quindi, si rende opportuno, se non necessario, un intervento in sede di patti sociali per evitare il sorgere di delicati problemi operativi.

## 8. I quadri regolatori stranieri

Allo stato, la disciplina più aggiornata, rigorosa e restrittiva è quella italiana<sup>132</sup> come emerge dall'esame dei principali ordinamenti sportivi stranieri.

Il 25 marzo 2015 la *Real Federación Española de Fútbol* ha adottato il *Reglamento de intermediarios de la RFEF* che disciplina tuttora l'attività degli intermediari in Spagna<sup>133</sup>. I calciatori e i *clubs* possono incaricare un intermediario per la negoziazione di un contratto di lavoro tra un *club* e un calciatore o per la conclusione di un accordo di trasferimento di un calciatore tra due società<sup>134</sup>. Il regolamento non distingue tra calciatori professionisti e non, con la conseguenza che gli intermediari registrati in Spagna possono prestare i propri servizi in tutte le categorie. La federazione consente l'attività degli agenti per i calciatori minorenni con la firma del contratto di rappresentanza da parte del tutore, senza però poter percepire alcuna retribuzione<sup>135</sup>. Per quanto riguarda l'ottenimento della licenza, la RFEF non richiede alcun esame, essendo sufficiente presentare una richiesta alla segreteria generale e godere di una reputazione ineccepibile. Quest'ultimo requisito è indefinito in quanto il regolamento non indica i parametri in base ai quali una reputazione può essere considerata tale<sup>136</sup>. Ancora più singolare è l'obbligo di un *curriculum vitae* da cui emerga che il candidato sia particolarmente legato allo sport.<sup>137</sup>

<sup>132</sup> S. BOGLIARI, *Da Agenti FIFA ad Agenti nazionali: le attuali norme per i procuratori sportivi*, Youcanprint, 2022, p. 30.

<sup>133</sup> Cfr. <https://rfef.es/sites/default/files/pdf/Reglamento-Intermediarios-web.PDF>.

<sup>134</sup> Per quanto riguarda i requisiti essenziali dei contratti di rappresentanza tra calciatori e intermediari, la RFEF prevede una durata massima di due stagioni. In secondo luogo, il contratto di rappresentanza deve specificare la natura del rapporto giuridico tra l'intermediario e il calciatore o il *club*, i dati completi delle parti, l'importo della remunerazione dovuta all'intermediario e le condizioni generali di pagamento.

<sup>135</sup> L'art. 2 (Principi generali) sottolinea l'obbligo per gli agenti di essere iscritti nel registro della RFEF, pena la nullità delle operazioni di mercato. Pertanto, qualsiasi persona fisica o giuridica che, a partire dal 2015, intenda effettuare operazioni di mercato in Spagna, deve obbligatoriamente essere iscritta nel registro della RFEF almeno dal momento in cui inizia il rapporto giuridico con il suo cliente (calciatore o club).

<sup>136</sup> Il regolamento RFEF rinvia unicamente all'allegato 1 (per le persone fisiche) e all'allegato 2 (per le persone giuridiche) in cui, tuttavia, non sono elencati i criteri per considerare la reputazione del candidato irreprensibile o riprovevole. L'allegato 1 si limita a contemplare idoneo chi non sia stato condannato per reati economici o violenti, dimenticando, ad esempio, i reati sportivi. Una volta accettata la richiesta del candidato da parte della segreteria generale della RFEF, la federazione lo convoca per un colloquio di cui peraltro non sono definiti i contenuti e che può svolgersi in modalità telematica. Nel caso dei candidati stranieri, il regolamento non richiede neppure una conoscenza di base della lingua spagnola. Per di più, l'art. 4 non indica quali sono i criteri che servono per considerare un candidato adatto per consigliare un giocatore o un *club*. Pertanto, con questi requisiti così generici, è praticamente garantito l'ottenimento della licenza a chiunque presenti la richiesta, con evidente pregiudizio dei diritti e degli interessi dei calciatori.

<sup>137</sup> Art. 4, comma 3, lett. c), RFEF. La federazione iberica non specifica in cosa consista il legame con lo sport e se tale legame debba essere di carattere professionale o semplicemente amatoriale. Sul punto, la RFEF richiede uno speciale legame con lo sport anziché con il calcio, dimenticando che ogni federazione

Anche la *Federação Portuguesa de Futebol* non contempla alcun esame di abilitazione anche se è più rigorosa sui requisiti soggettivi<sup>138</sup>, esigendo la dichiarazione di un intermediario indipendente in ordine alla reputazione del candidato. La federazione ha fissato un tetto per le commissioni, nella misura del 5 per cento del contratto del calciatore, sia che l'Agente rappresenti il *club* sia che assista l'atleta<sup>139</sup>. Tuttavia il regolamento non prevede alcuna modalità specifica per il pagamento delle commissioni sul piano della tracciabilità, favorendo possibili accordi economici non dichiarati. Il contratto deve essere però registrato sia in federazione che nella lega di competenza<sup>140</sup>.

Il regolamento degli agenti della *Fédération Française de Football*, simile a quello italiano, prevede due esami<sup>141</sup>, uno organizzato annualmente dal *Comité National Olympique et Sport Français* (omologo del CONI), l'altro, denominato prova speciale, indetto dalla Federazione. È richiesto un elevato livello di formazione ai candidati per le prove ma senza che sia necessario alcun titolo scolastico o accademico<sup>142</sup>. Infine, la legislazione nazionale prevede che gli agenti possano percepire al massimo il 10 per cento del prezzo pagato per i trasferimenti o del salario lordo del calciatore.<sup>143</sup>

---

nazionale rilascia le proprie licenze di agente sportivo. Per quanto riguarda la remunerazione degli intermediari la Federazione non indica alcuna modalità per il pagamento delle commissioni, dimenticando i mezzi di pagamento che rafforzano la trasparenza e la tracciabilità dei movimenti. Al contrario, è possibile pagare l'intermediario in contanti, favorendo così operazioni opache.

<sup>138</sup> Comunicato Ufficiale n. 310 del 1° aprile 2015. Il regolamento degli intermediari portoghesi stabilisce che i candidati devono consegnare alla federazione, oltre alla domanda di iscrizione, la copia del documento d'identità, il certificato penale e la polizza per il rischio professionale. Inoltre, non può esercitare l'attività di intermediario colui che non abbia una reputazione irreprensibile, oppure colui che sia stato condannato, nei cinque anni precedenti alla domanda per fattispecie violente, razzismo e *xenofobia* nello sport, ovvero che sia stato condannato per *doping* o frode sportiva. Soggiace alla stessa incompatibilità infine chi sia stato condannato per qualsiasi reato che comporti una pena detentiva superiore a tre anni. La FPF non richiede alcun titolo accademico o scolastico per esercitare l'attività. Negli allegati 1 e 2 del regolamento è previsto che il candidato deve autocertificare di possedere una reputazione irreprensibile.

<sup>139</sup> Art. 11, comma 3, lett. c), FPF.

<sup>140</sup> Art. 9, comma 2 FPF. Il contratto deve contenere i dati completi delle parti, non può superare la durata di due anni ed infine deve indicare le condizioni di pagamento pattuite con l'agente.

<sup>141</sup> Art. 3.4 e seguenti FFF.

<sup>142</sup> Per quanto riguarda il programma del primo esame, denominato "prova generale", ha a oggetto il diritto civile, il diritto fiscale, i diritti e libertà fondamentali, diritto del lavoro, diritto societario e diritto dello sport. La prova speciale, al contrario, ha lo scopo di valutare le conoscenze del candidato agente circa lo statuto, il *Regulations on the Status and Transfer of Players* e il codice disciplinare della FIFA e lo statuto e tutti i regolamenti della Federazione e della lega francese.

<sup>143</sup> Per quanto riguarda i requisiti richiesti ai candidati, l'art. 3.3., paragrafo 11, stabilisce che gli agenti che hanno ottenuto la licenza di intermediario in altre discipline sportive sono esonerati dal sostenere la prova generale che, alla luce del programma, rappresenta la prova più complessa. D'altro canto, il regolamento francese propone disposizioni regolamentari analoghe a quelle del regolamento italiano in materia di agenti di calciatori domiciliati. Sul punto la FFF ammette la possibilità per gli agenti comunitari di stabilirsi in Francia per sviluppare la professione; tuttavia esige che gli intermediari stranieri conoscano la

In Germania è in vigore il *Reglement für Spielervermittlung*<sup>144</sup> emanato dalla *Deutscher Fussball Bund*. La validità dei contratti conclusi tra gli intermediari e i calciatori è indipendente dal rispetto delle disposizioni stabilite nel Regolamento in quanto le norme di diritto sportivo non sono vincolanti per le parti e sostanzialmente il contratto di rappresentanza è disciplinato dalle norme di diritto comune. Tant'è che l'art. 5.1 consente che il contratto abbia per oggetto o una rappresentanza sportiva o una consulenza che neppure viene definita nel contenuto. Per quanto riguarda i requisiti richiesti ai candidati tedeschi, il regolamento non richiede alcun esame, ma esige solo il possesso di una reputazione *ineccepibile*<sup>145</sup>. Inoltre, l'art. 2 consente agli intermediari stranieri di esercitare l'attività di agente in Germania, essendo sufficiente a tal fine il possesso del certificato di buona condotta o di un documento equivalente emesso nel paese d'origine dell'intermediario<sup>146</sup>. Per quanto riguarda gli aspetti economici, l'art. 6.3 prevede che la DFB pubblichi ogni anno il registro dei pagamenti effettuati dai calciatori e dai *club* agli intermediari, garantendo la trasparenza delle operazioni di calciomercato. Infine, il regolamento introduce, all'art. 7, dedicato alla remunerazione, l'espresso divieto del pagamento delle commissioni in contanti, anche parzialmente o a titolo di anticipo e comunque previa specifica fatturazione.

In Inghilterra, la *Football Association* ha adottato, conformemente a quanto stabilito dalla FIFA nel 2015, il *Working With Intermediaries Regulations*<sup>147</sup>, integrato nel 2021, abbastanza permissivo. L'unico requisito richiesto è una reputazione impeccabile. Nella sezione C, si dispone che il pagamento delle commissioni figuri nei registri contabili dei *club*. Inoltre, quando le commissioni sono corrisposte dai *club* e non dai calciatori, le società sportive devono utilizzare il protocollo economico finanziario indicato dalla FA e utilizzare i canali predisposti e gestiti dalla *clearing house* federativa (anticipando di fatto le nuove regole FIFA)<sup>148</sup>.

In Brasile, la *Confederação Brasileira de Futebol* ha adottato un regolamento na-

---

lingua francese tale da garantire la certezza giuridica delle operazioni realizzate per conto di calciatori e allenatori.

<sup>144</sup> Pubblicato in [https://www.dfb.de/fileadmin/\\_dfbdam/155844-DFB\\_Reglement\\_f%C3%BCr\\_Spielervermittlung.pdf](https://www.dfb.de/fileadmin/_dfbdam/155844-DFB_Reglement_f%C3%BCr_Spielervermittlung.pdf).

<sup>145</sup> L'art. 2, comma 2, richiede, inoltre, come condizione necessaria per ottenere la licenza di agente tedesco, il possesso di un certificato di buona condotta, senza specificare attraverso quale certificato si possono provare tali requisiti di onorabilità. E il pagamento di 500 Euro a titolo di diritti di segreteria.

<sup>146</sup> Contrariamente a quanto disposto da altre federazioni, la DFB non esige dagli agenti stranieri alcuna conoscenza della lingua tedesca.

<sup>147</sup> Reperibile in <https://www.thefa.com/football-rules-governance/policies/intermediaries/regulation-and-forms>. La federazione inglese ha deciso di non istituire alcun esame per i candidati agenti.

<sup>148</sup> Ancora più blando è il regolamento dei Paesi Bassi adottato il 21 agosto 2021 dalla federazione olandese (KNVB) che è generico, non richiede alcun esame per ottenere la licenza di agente, né specifica a quanto ammonta la tassa di iscrizione imposta sugli intermediari. Cfr. <https://www.knvb.nl/themes/reglementen-en-besluiten/intermediairs>. L'art. 5, lett. d), vieta la rappresentazione dei calciatori di età inferiore a 14 anni e 6 mesi. L'art. 3, secondo comma, prevede la pubblicazione annuale degli importi effettivamente versati dai club agli intermediari.

zionale degli intermediari aggiornato nel 2022<sup>149</sup>. La federazione disciplina anche la tematica dei diritti d'immagine, sancendo, all'art. 2, che «*le disposizioni si applicano ai giocatori, allenatori e società sportive che utilizzano servizi di un intermediario per negoziare o rinegoziare la celebrazione, modifica o rinnovo...anche di un contratto che riguardi o l'uso o lo sfruttamento dei diritti d'immagine di un calciatore o un allenatore e un club*». Un'altra peculiarità del regolamento è la distinzione tra attività nazionali e internazionali svolte da un agente brasiliano, considerando nazionali quelle che producono effetti in patria e internazionali quelle svolte nell'ambito di federazioni stranieri, dimenticando però che l'agente brasiliano che agirà in un altro paese dovrà essere registrato presso la federazione del paese in cui si concluderanno le trattative dove si registrerà il contratto di lavoro e/o di trasferimento. Curiosa però è la disposizione prevista al punto III dell'art. 3 secondo cui le società sportive, gli allenatori e i calciatori debbano verificare la regolare iscrizione nel registro dell'agente attraverso la lista pubblicata nel sito della CBF e la scansione del codice QR stampato sulla licenza dell'agente<sup>150</sup>. Una norma che lo accomuna al regolamento della FIGC è quella definita nell'art. 24, che vieta il pagamento di qualsiasi commissione all'intermediario quando agisce in rappresentanza di un minore di 18 anni (*nenhuma comissão será devida e pago ao Intermediario em relação a jogador menor de dezoito anos de idade*) e poi proibisce al giocatore non professionista minore di contrattare, a qualsiasi titolo, i servizi di un agente (*é vedada ao jogador não profissional menor de dezoito anos de idade, a qualquer título ou sob qualquer pretexto, a contratação dos serviços de Intermediário*)<sup>151</sup>.

Per quanto concerne l'Argentina, l'ultima edizione del regolamento è datata 11 giugno 2015<sup>152</sup> e da allora la *Asociación del Fútbol Argentina* non ha introdotto alcun aggiornamento. La normativa è simile a quella spagnola<sup>153</sup>: il candidato dovrà

---

<sup>149</sup> Reperibile in [https://intermediario.cbf.com.br/site/files/Regulamento\\_Intermediarios\\_CBF\\_2022](https://intermediario.cbf.com.br/site/files/Regulamento_Intermediarios_CBF_2022), che non richiede per i candidati alcun titolo o altra formazione scolastica o accademica.

<sup>150</sup> Quanto ai requisiti, la CBF esige il documento d'identità del candidato, la sottoscrizione dell'autodichiarazione di reputazione impeccabile, il certificato penale, la polizza professionale, la titolarità di un conto corrente ed il pagamento dei diritti di segreteria. Per ciò che riguarda gli agenti stranieri che vogliono esercitare in Brasile, dovranno presentare il certificato brasiliano di residenza e la documentazione comprovante il possesso di una licenza di agente ottenuta nel paese di origine, ma agli stessi non è richiesta la conoscenza della lingua portoghese. In base all'art. 5-A del regolamento, il candidato dovrà superare l'esame organizzato dalla Federazione che non è definito nei contenuti. Quanto alla durata del contratto, la CBF prevede una vigenza massima di tre anni e concede un periodo di trenta giorni, dalla sottoscrizione del contratto, per il deposito in federazione.

<sup>151</sup> Riguardo al pagamento delle commissioni, gli articoli da 18 a 22 si occupano di definire la percentuale dovuta all'agente, ma non fissano il limite massimo della commissione né specificano la modalità di pagamento.

<sup>152</sup> In [www.afa.com.ar/upload/reglamento/Bolet%C3%ADn%20Especial%205047%20-%20Reglamento%20sobre%20las%20Relaciones%20con%20los%20Intermediarios%20\(4\).pdf](http://www.afa.com.ar/upload/reglamento/Bolet%C3%ADn%20Especial%205047%20-%20Reglamento%20sobre%20las%20Relaciones%20con%20los%20Intermediarios%20(4).pdf).

<sup>153</sup> È previsto l'obbligo per i calciatori ed i *clubs* di comprovare che l'agente sia regolarmente iscritto nel registro della AFA. Altresì, l'art. 3 prevede che non si registrerà nessuna operazione di mercato realizzata dall'agente che non sia iscritto almeno dal momento iniziale della relazione con il proprio rappresentato.

inviare la richiesta sottoscritta alla segreteria della federazione e questa, una volta approvata la richiesta, convocherà il candidato per un semplice colloquio di idoneità. Anche per le commissioni la AFA non fissa alcun tetto, né alcun metodo obbligatorio di pagamento<sup>154</sup>.

Infine, la *United States Soccer Federation* ha pubblicato nel 2022, nella propria pagina *web*, un *memorandum* circa la regolamentazione dell'attività degli agenti statunitensi<sup>155</sup>. Il documento sintetico, non propriamente vincolante, stabilisce semplicemente che qualsiasi agente, sia persona fisica o giuridica, dovrà essere iscritto nel registro degli agenti della USSF per poter negoziare, negli Stati Uniti, un contratto di lavoro per un calciatore o un contratto di trasferimento tra due *clubs*. Quanto ai requisiti, non vi è alcun riferimento né alla reputazione richiesta da tutti gli altri regolamenti, né tantomeno è previsto un esame abilitativo<sup>156</sup>.

## 9. Il regolamento FIFA e la prospettiva di una regolazione *globale*

È quanto mai evidente, insomma, che la materia deve essere disciplinata – o quanto meno armonizzata – a livello globale visto che le transazioni sono ormai sempre più spesso internazionali. Le differenze tra le diverse regolamentazioni nazionali hanno creato enormi asimmetrie nel mercato del lavoro, favorendo di gran lunga quei Paesi che applicano una sostanziale *deregulation* a discapito della professionalità e della deontologia degli aspiranti agenti ed incentivano di fatto comportamenti predatori.

Proprio come per la *lex mercatoria*, la cui uniformità nei vari paesi non è stato un processo agevole ma graduale, anche in questo caso deve avvenire con la *lex sportiva* che può essere definita come «*a transnational law which is not approved by national states similarly to the EU law in order to have supremacy over national laws. From the point of view of national laws the rules of international sport organizations are rules established on the basis of freedom of association and therefore, constitute association law subordinated to the national law*»<sup>157</sup>.

---

<sup>154</sup>In Colombia la *Federación Colombiana de Fútbol* varò il regolamento degli agenti colombiani con la risoluzione n. 3330 del 31 marzo del 2015 (<https://fcf.com.co/index.php/2021/09/02/reglamento-relaciones-con-intermediarios-2/>) e da allora mai aggiornato né modificato. Si tratta di una mera riproduzione del *Regulations on Working with Intermediaries* FIFA tradotto in spagnolo. La FCF ha solo sostituito il proprio nome a quello della FIFA e modificato lievemente alcuni articoli, adattandoli all'ordinamento colombiano.

<sup>155</sup>Reperibile in <https://www.usoccer.com/federation-services/intermediaries>.

<sup>156</sup>I candidati statunitensi dovranno sottoscrivere la domanda di registrazione allegata al memorandum e pagare 400 dollari di diritti di segreteria. Riguardo alle commissioni, il *memorandum* della USSF rinvia all'art. 7 del *Regulations on Working with Intermediaries* che, come detto, è assolutamente generico.

<sup>157</sup>Fa notare B. KOLEV, *Lex sportiva and lex mercatoria*, in *Sports Law Journal*, 1-2/2008, p. 228, che la grande varietà di regolamentazioni crea una sorta di giungla: «From the point of view of national laws the rules of international sport organizations are rules established on the basis of freedom of association and therefore, constitute association law subordinated to the national law. This is the basic reason why

Sulla base di questa ineludibile esigenza, finalmente il Consiglio della *Fédération Internationale de Football Association*, tenutosi a Doha il 16 dicembre 2022, ha approvato il nuovo *Football Agent Regulations (FFAR)* in vigore dal 9 gennaio 2023 per le disposizioni generali riguardanti il rilascio della licenza necessaria per fornire servizi da agente (articoli da 1 a 10 e da 22 a 27) e dal 1 ottobre 2023 per quanto concerne tutte le altre norme, fra cui l'obbligo di esercizio della professione esclusivamente da parte di soggetti titolari di licenza ufficiale FIFA (previo superamento di un esame), l'introduzione di un tetto sulle commissioni e limiti alla rappresentanza multipla per evitare conflitti di interesse. Il tutto finalizzato a rafforzare la stabilità contrattuale, a migliorare la formazione dei giovani calciatori, a tutelare i minori, a limitare le situazioni di conflitto d'interessi, a proteggere l'integrità del sistema di trasferimento, a salvaguardare l'integrità delle competizioni, a tutelare il mercato, a fissare adeguati *standards* professionali ed etici in capo agli agenti e ad assicurare la massima trasparenza (non solo finanziaria).<sup>158</sup>

Il campo di applicazione riguarda tutti gli accordi di rappresentanza di dimensione internazionale, connessi al trasferimento del lavoratore da una federazione all'altra o ad una transazione internazionale tra *clubs* appartenenti a Federazioni diverse. Laddove invece non sussista una dimensione internazionale troveranno applicazione le normative interne dettate dalle Federazioni nazionali che entro il prossimo 30 settembre 2023 dovranno adottare regolamenti conformi alle *FFAR*.

In particolare le Federazioni – così come previsto dall'art. 3 – sprovviste di un proprio Regolamento, saranno tenute ad elaborarlo incorporando le previsioni di cui agli artt. 11 e 21 del Regolamento<sup>159</sup> ed a prevedere riferimenti a qualsiasi elemento obbli-

---

national football authorities have found themselves in a legal jungle as to which acts they have to apply – the law of international federations, national law or the EU law. CAS is not internationally recognized court, but simply arbitration system for dispute settlement, which awards are subject to the conditions for recognition and enforcement of arbitral awards. The matter is further complicated when the state apply interventionist approach and regulate sport in a diverse way».

<sup>158</sup> Il nuovo Regolamento è stato voluto fortemente dal presidente della FIFA, Gianni Infantino.

<sup>159</sup> Title III. (Acting as a football agent). Art. 11 (General provisions) 1. Only a Football Agent may perform Football Agent Services. 2.A Football Agent must always satisfy the eligibility requirements in article 5 of these Regulations. 3.A Football Agent may conduct their business affairs through an Agency. Any employees or contractors hired by the Agency that are not Football Agents may not perform Football Agent Services or make any Approach to a potential Client to enter into a Representation Agreement. A Football Agent remains fully responsible for any conduct by their Agency, its employees, contractors or other representatives should they violate these Regulations. 4.The following natural or legal persons may not have an Interest in any affairs of a Football Agent or their Agency: a) Clients, b) Any person who is ineligible to become a Football Agent under article 5 of these Regulations, c) Any person or entity that owns or holds, whether directly or indirectly, any rights relating to the registration of a player, in violation of article 18bis or article 18ter of the RSTP. Art. 21 (Competence and enforcement) 1. The FIFA Disciplinary Committee and, where relevant, the independent Ethics Committee are competent to impose sanctions on any Football Agent or Client that violates these Regulations, the FIFA Statutes or any other FIFA regulations, in accordance with these Regulations, the FIFA Disciplinary Code and the FIFA Code of Ethics. FIFA has jurisdiction



gatorio del diritto nazionale e ad attribuire competenza ad un organo interno per la definizione di eventuali controversie e l'adozione di provvedimenti disciplinari. La FIFA, all'art. 24 intitolato «*Recognition of national law licensing system*», fa in sostanza salvi i sistemi nazionali per il rilascio di licenze, a condizione che vi siano dei requisiti di ammissibilità ed il superamento di un esame di abilitazione<sup>160</sup>.

L'art. 4 del Regolamento dispone che una persona fisica per diventare agente (termine che viene reintrodotta in sostituzione di intermediario) deve presentare una domanda di applicazione tramite la piattaforma telematica predisposta dalla Federazione internazionale. Con la domanda, inoltre, l'interessato si impegna a rispettare il Regolamento, lo Statuto, il Codice Etico e il c.d. RSTP (*Regulations on the Status and Transfer of Players*) della FIFA. Inoltre il candidato deve essere in possesso dei requisiti richiesti al momento della domanda e mantenerli a seguito del rilascio della licenza<sup>161</sup>. Infine, fatti salvi i casi di esonero<sup>162</sup>, occorre superare l'esame di abilitazione

---

regarding: a) any conduct connected to a Representation Agreement with an international dimension (cf. article 2 par. 2); or b) any conduct connected to an international transfer or international Transaction. 2. The relevant member association is responsible for imposing sanctions on any Football Agent or Client that violates their national football agent regulations. The relevant member association has jurisdiction regarding: a) any conduct connected to a Representation Agreement without an international dimension (cf. article 2 par. 3); or b) any conduct connected to a national transfer or national Transaction. 3. The FIFA general secretariat shall monitor compliance with these Regulations. In particular: a) Any party that receives a notice requesting information shall cooperate in full by complying, upon reasonable notice, with requests for any documents, information or any other material of any nature held by it, as well as with requests to procure and provide any documents, information or any other material of any nature not held by the party but which the party is entitled to obtain. Failure to comply with these requests from the FIFA general secretariat may lead to sanctions being imposed by the FIFA Disciplinary Committee. If requested by the FIFA general secretariat, a document (or an excerpt) shall be provided in English, French or Spanish. b) Electronic notifications through the Platform or TMS or sent by email to the address provided on the Platform or TMS by the parties are considered valid means of communication and will be deemed sufficient to establish time limits. c) Following an investigation, the FIFA general secretariat may refer cases of non-compliance with these Regulations to the FIFA Disciplinary Committee in accordance with the FIFA Disciplinary Code. d) Following an investigation, the FIFA general secretariat may refer cases of ethical misconduct in relation to these Regulations to the independent Ethics Committee in accordance with the FIFA Code of Ethics.

<sup>160</sup> La FIFA può riconoscere, dietro richiesta della federazione nazionale, il sistema di licenza interno e di conseguenza esentare gli agenti in possesso di tale licenza dal superamento dell'esame FIFA. Il regolamento non chiarisce se tale riconoscimento ha effetto solo per il passato o se possa avere efficacia anche per il futuro, così mantenendo in vigore le procedure nazionali.

<sup>161</sup> A titolo esemplificativo la persona fisica non deve aver inserito false dichiarazioni nella domanda di applicazione, non deve essere stata condannata per reati quali evasione fiscale, bancarotta, frode, criminalità organizzata, ecc., non deve mai esser stata squalificata con una sospensione di 2 anni o più da un organo di giustizia sportiva.

<sup>162</sup> Sono esonerati coloro che abbiano conseguito la licenza in conformità ai precedenti regolamenti FIFA del 1991, 1995, 2001 e 2008 (vale a dire, prima che iniziasse il periodo di *deregulation* nel 2015), o che siano già abilitati all'esercizio della professione di agente in conformità a regolamenti di federazioni nazionali equivalenti a quello FIFA.

presso la Federazione nazionale settoriale<sup>163</sup>. È altresì introdotto un obbligo di formazione professionale continua, necessario per il mantenimento della licenza.

La FIFA ha di fatto seguito la normativa italiana, prevedendo dei percorsi formativi per contrastare il fenomeno del c.d. *football trafficking*<sup>164</sup>. In maniera speculare viene permesso all'agente di richiedere una sospensione temporanea della sua licenza che non ha una scadenza e non è in alcun modo trasferibile.

Il comma 3 dell'art. 11 prevede la possibilità di svolgere la professione di agente in forma societaria. Tuttavia – con una disposizione ancor più stringente di quella italiana – i dipendenti della società che non hanno conseguito la licenza di agente non possono svolgere alcun servizio correlato alla professione di agente di calciatori.

L'art. 12 – rubricato “*Representation*” – disciplina il contenuto dell'accordo di rappresentanza, anche in termini di requisiti minimi, che va depositato in piattaforma per essere valido ed esplicare effetti entro 14 giorni.<sup>165</sup>

Il comma 8 vieta, sul modello italiano, la doppia rappresentanza<sup>166</sup>, ad esclusione del caso in cui vi sia espresso consenso scritto delle parti coinvolte (*club* e calciatore/allenatore). Eventuali clausole nell'accordo che penalizzino o limitino la capacità di un calciatore/allenatore di negoziare e concludere in maniera autonoma un contratto di lavoro senza il coinvolgimento di un agente sono affette da nullità<sup>167</sup>.

I contratti di rappresentanza fra agente di calcio e calciatore/allenatore saranno validi per un periodo massimo di due anni e non potranno contenere clausole di rinnovo automatico; invece, per gli accordi fra agente e società (cedente o acquirente) non è prevista una durata massima e potranno essere anche sottoscritti più accordi di rappresentanza con gli stessi *clubs*, a condizione che si riferiscano a transazioni diverse<sup>168</sup>.

<sup>163</sup> A seguito del superamento dell'esame di abilitazione va corrisposta una tassa annuale alla FIFA.

<sup>164</sup> Ossia il fenomeno diffuso dei finti agenti o pseudo intermediari che carpiscono la buona fede e le risorse delle famiglie per lucrare sui minori, che, una volta giunti in Europa, spesso vengono abbandonati a sé stessi.

<sup>165</sup> Indicazione delle parti; della durata, la quale è di un massimo di 2 anni per gli accordi stipulati tra agenti e calciatori/allenatori, mentre gli accordi tra agenti e club non hanno alcun termine massimo; l'ammontare del compenso; la natura del servizio che l'agente deve svolgere; la sottoscrizione delle parti.

<sup>166</sup> In sostanza l'agente non potrà offrire servizi a più di una parte coinvolta in una transazione (es. calciatore e *club* che vende all'interno della stessa operazione). L'unica eccezione è la possibilità di rappresentare sia l'atleta che il *club* che acquista, a patto che entrambi i clienti diano consenso esplicito alla doppia rappresentanza. Anche in questo caso, il legislatore italiano già offre questa tutela.

<sup>167</sup> Il contratto dovrà essere redatto per iscritto e contenere: i nomi delle parti, la durata, l'importo della provvigione, la natura dei servizi da fornire e le firme delle parti. Inoltre, prima di stipulare un contratto di rappresentanza con un giocatore o un allenatore, l'agente avrà l'obbligo di informare per iscritto il cliente della possibilità di avvalersi di una consulenza legale indipendente e dovrà ottenere conferma scritta sulla decisione di avvalersi (o meno) di tale consulenza. A norma dell'art. 14 se una parte risolve l'accordo di rappresentanza unilateralmente senza giusta causa, sarà tenuta al risarcimento del danno.

<sup>168</sup> L'art. 16.1, ispirato all'analoga norma già in vigore nei rapporti contrattuali calciatore/club (art. 18 par. 3 RSTP), prevede che l'agente è autorizzato, negli ultimi due mesi di durata del contratto di mandato firmato da un cliente con altro agente, ad apprezzare e a sottoscrivere mandato con tale cliente.

Per quanto concerne i calciatori minorenni, l'agente – a condizione che abbia seguito l'apposito corso FIFA per la rappresentanza dei minore – potrà stipulare un accordo non prima di 6 mesi del raggiungimento dell'età in cui il minore può firmare il suo primo contratto da professionista, in conformità con quanto previsto dalla legge applicabile nel paese in cui il giovane verrà impiegato. La trattativa dovrà comunque avere il consenso scritto da parte del tutore del minore che dovrà sottoscrivere il contratto con lui.

Veniamo ora ad uno degli aspetti più articolati e critici del nuovo Regolamento riguardante cioè il compenso degli agenti. Innanzitutto viene statuito, al comma 2 dell'art. 14, che il pagamento del compenso dell'agente deve essere effettuato esclusivamente dal cliente; quest'ultimo non potrà, infatti, autorizzare una terza parte ad effettuare il pagamento<sup>169</sup>. Altra regola, forse la più temuta (e che sarà più combattuta) è l'imposizione di un tetto ben definito alle commissioni percepite con tanto di previsioni antielusive<sup>170</sup>. È, infatti, sancito un limite massimo ai compensi che un soggetto abilitato può percepire nell'esecuzione dei servizi di agente (*Football Agent Services*), intese come attività finalizzate al trasferimento delle prestazioni sportive ad altra società ovvero alla conclusione, rinnovo o risoluzione di un contratto, a seconda che lo stesso individuo agisca nell'operazione per conto del calciatore/allenatore (*Individual*) e/o del club acquirente (*Engaging Entity*), ovvero del club venditore (*Releasing Entity*). Infatti, qualora la rappresentanza sia a favore del calciatore/allenatore o del club acquirente, la commissione pagata all'agente non potrà eccedere una certa percentuale della remunerazione annua lorda (comprensiva di bonus alla firma e ogni altro corrispettivo dovuto al realizzarsi di condizioni contrattualmente prestabilite, come i compensi variabili legati alle *performance* del giocatore) concordata nel contratto di lavoro, pari al cinque per cento fino a 200.000 dollari ed al tre per cento sulla parte eccedente tale limite. Nella ipotesi di incarico congiunto (ovvero, attività prestata a favore del calciatore/allenatore e del club acquirente), la commissione massima riconoscibile terrà conto di entrambi i limiti citati, passando al dieci per cento per la quota di remunerazione annua lorda entro 200.000 dollari e al sei per cento per la parte eccedente. Il pagamento delle commissioni deve avvenire dopo la chiusura della finestra di calciomercato, suddiviso in rate trimestrali per tutta la durata del contratto sottoscritto dal giocatore con il nuovo club. Inoltre, il diritto alla commissione maturerà solamente nel

---

<sup>169</sup> Viene però prevista una eccezione a tale principio generale, ossia il caso in cui l'agente rappresenti un calciatore/allenatore e il compenso annuo del calciatore/allenatore sia inferiore a 200.000 dollari, non considerando alcun *bonus*. In tal caso, il club potrà effettuare il pagamento del compenso dell'agente, a patto che il *quantum* non sia superiore a quanto previsto nell'accordo di rappresentanza stipulato tra agente e calciatore/allenatore.

<sup>170</sup> L'art. 15, comma 3, prevede che nel caso in cui l'agente fornisca al proprio cliente dei servizi laterali *Other Services*, quali l'assistenza legale, la pianificazione finanziaria, le attività di scouting, la gestione dei diritti di immagine o la negoziazione dei contratti commerciali, nei 24 mesi antecedenti o successivi alla conclusione di una transazione, anche i compensi percepiti in questo lasso temporale dovranno rientrare nel calcolo del massimale (salvo prova contraria, fornita dall'agente o dal suo cliente, che tali servizi non siano riconducibili all'attività di assistenza professionale in senso stretto).

caso in cui il *club* provveda al pagamento degli stipendi; diversamente, nulla sarà dovuto all'agente (in proporzione al salario non pagato). Se l'attività viene invece prestata a favore del club venditore, il limite massimo per la commissione all'agente è pari al dieci per cento del valore di trasferimento (*Transfer compensation*), al netto di percentuali sulla futura rivendita a favore della società cedente<sup>171</sup>. Per quanto riguarda i termini di pagamento, questi seguiranno l'incasso del corrispettivo dovuto al cliente (*club* cedente). Quindi, in caso di pagamento rateale, anche la commissione dell'agente dovrà avvenire nei medesimi termini.

L'art. 15.2 prevede che il tetto massimo della commissione dell'agente deve essere individuato escludendo dalla base di calcolo i corrispettivi variabili, tra cui ogni *sell-on fee*. Vista la prassi diffusa di subordinare, specie in relazione ad operazioni di trasferimento, rilevanti porzioni dei corrispettivi a circostanze future, benché facilmente avverabili, questa previsione va attentamente interpretata perché il tenore letterale della norma sembra aprire alla possibilità di derogarvi.

È previsto, inoltre, nel caso in cui il calciatore/allenatore si trasferisca presso altro *club* prima del termine naturale del contratto di lavoro (o lo risolva senza giusta causa), che i compensi dell'agente non ancora maturati non saranno più dovuti. La norma ha lo scopo di disincentivare la prassi degli agenti a promuovere il trasferimento dei propri assistiti per ricevere ulteriori commissioni, ma rischia di avere l'effetto nocivo di incoraggiare i *clubs* a trasferire i calciatori che portano con sé "pesanti" commissioni di agenzia, con l'obiettivo di liberarsene retroattivamente. Inoltre, in caso di rappresentanza di calciatore, se il contratto negoziato ha durata superiore al mandato, il compenso derivante all'agente è dovuto anche dopo il termine del mandato, a condizione che il contratto sia ancora in vigore, ma solo ove ciò è espressamente previsto.

Tutti i pagamenti devono essere effettuati tramite la *FIFA Clearing House* che è una vera e propria camera di compensazione finanziaria<sup>172</sup>, una sorta di banca del calciomercato attraverso la quale dovranno essere versate sia le somme dei trasferimenti sia le commissioni da girare agli intermediari, garantendo la massima trasparenza anche rispetto a fattispecie criminose e di evasione fiscale, anche perché il pagamento del compenso deve essere eseguito unicamente dal soggetto che ha sottoscritto il mandato di rappresentanza con l'agente<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup> Questa norma è una di quelle più contestate dalle associazioni di agenti in quanto la maggiore commissione nel caso di assistenza a favore delle società cedenti potrebbe costituire un incentivo a preferire di assistere queste ultime anziché calciatori/allenatori o club acquirenti.

<sup>172</sup> Nel settembre del 2022, l'Autorità di vigilanza bancaria francese ha autorizzato la Camera di compensazione della FIFA a svolgere funzioni di istituto di pagamento e, più in generale, ad avere il ruolo di centralizzazione, elaborazione e automatizzazione dei pagamenti fra *clubs* (si pensi alle indennità di formazione o al versamento del contributo di solidarietà) e delle commissioni degli agenti. Tuttavia, fino a quando la Camera non sarà pienamente operativa, i pagamenti avverranno ancora in forma diretta fra clienti e agenti.

<sup>173</sup> L'unica eccezione al divieto di pagamenti in sostituzione del calciatore è rappresentata dai casi in

Relativamente alle possibili controversie, la giurisdizione sugli accordi di rappresentanza avente dimensione internazionale e sui trasferimenti internazionali – fermo restando il diritto di un agente di calciatori e di un cliente di adire un tribunale ordinario – è affidata all'*Agents Chamber* presso il *FIFA Football Tribunal*.

Il nuovo Regolamento, che rivoluziona il segmento e che finalmente mette mano ad una normalizzazione dell'*ircocervo*, è stato accolto con favore da una gran parte dei *clubs*, mentre è stato criticato dall'*European Football Agents Association* e dall'associazione internazionale *The Football Forum*, che lamentano le eccessive e discriminatorie restrizioni<sup>174</sup> e, dall'altro, affermano che i tetti colpirebbero maggiormente i piccoli agenti e non quelli più influenti, cui invece sarebbe rivolta l'opera di moralizza-

---

cui la remunerazione annua lorda concordata fra le parti sia inferiore a 200.000 dollari. In questo caso, come chiarito dall'art. 14, comma 3, il *club* acquirente potrà concordare con il giocatore/allenatore di accollarsi il pagamento della commissione dovuta all'agente. Da un punto di vista fiscale, questa forma di pagamento sostitutiva rappresenta un *fringe benefit* in capo al calciatore, per cui sulla base del principio di attrazione di tutti i compensi in denaro e in natura derivanti da rapporti di lavoro (art. 51, comma 1 del TUIR), il *club* acquirente dovrà qualificare tali somme come reddito di lavoro dipendente ed operare le opportune ritenute. L'introduzione di un obbligo di pagamento delle commissioni da parte dei calciatori/allenatori, per almeno il 50 per cento dell'importo complessivo dovuto agli agenti, potrà risolvere in buona parte le note contestazioni del Fisco in materia di *fringe benefits*, dal momento che tali soggetti saranno vincolati al pagamento diretto del compenso correlato a servizi resi a loro favore dall'agente in vigenza di un mandato di rappresentanza (in tema cfr. A. BENAZZI, *Ancóra sulla contestazione dei fringe benefits ai calciatori connessi ai compensi erogati dalle società di calcio ai procuratori sportivi: una storia infinita*, in *Rass. dir. ec. sport.*, 2019, 1, p. 186). Si è rilevato che si potrebbero creare effetti distorsivi rispetto agli obiettivi perseguiti in quanto se è vero che si potrà assistere ad una riduzione complessiva delle commissioni per il fatto che queste non saranno più determinate in base alla libera negoziazione fra le parti ma calcolate su criteri oggettivi (come lo stipendio annuo del calciatore o il suo prezzo di trasferimento), potrebbe anche verificarsi un fenomeno di aumento del costo del lavoro per i *club* acquirenti, visto che i giocatori/allenatori potrebbero compensare l'esborso aggiuntivo negoziando un salario netto già comprensivo della quota di commissione da retrocedere all'agente. Di fatto traslando l'obbligazione principale al nuovo *club* sotto forma di maggiore remunerazione, comunque tassata come reddito di lavoro dipendente (così E. PALMITESSA, *Regolamento FIFA Agenti di Calcio: le ricadute positive sulle verifiche fiscali*, 25 marzo 2023, in *altalex.com*).

<sup>174</sup> In realtà questioni simili si sono già poste in passato in particolare nel caso *Piau*, aspirante agente francese, che presentò ricorso al Tribunale di primo grado dell'Unione Europea sostenendo che l'allora vigente Regolamento FIFA era in contrasto con gli articoli 81 e 82 (ora 101 e 102) del Trattato per le eccessive e discriminatorie restrizioni all'accesso alla professione di agente. Il Tribunale (26 gennaio 2005, T-193/02, in *www.eur-lex.europa.eu.*) rigettò il ricorso ritenendo che il Regolamento FIFA fosse compatibile con il diritto comunitario della concorrenza in quanto la licenza, imponendo restrizioni qualitative e non quantitative, era una deroga legittima. Né riscontrò abuso di posizione dominante collettiva dei *clubs* sul mercato delle prestazioni di servizi rispetto agli Agenti che dettano le condizioni. Tuttavia i giudici rigettarono anche le argomentazioni della FIFA intese a negare la propria natura di associazione di imprese, ritenendola tale e, quindi, soggetta alle norme sulla concorrenza, aggiungendo che il regolamento era stato adottato *motu proprio* e non in virtù dei poteri normativi delegati da autorità pubbliche (cfr. al riguardo M. DI FRANCESCO, *Il ruolo dell'agente di calciatori*, cit., p. 120; V. SELINSKY, F. RIZZO, *Activité des agents de joueurs: la réglementation FIFA validée par la TPICE*, in *Rev. lamy conc. droit, écon. rég.*, 2006, VI, p. 119; E. PEDILARCO, *Regolamento FIFA e diritto comunitario della concorrenza*, in *Riv. dir. pub. comp. eu.*, 2005, p. 871; E. GREPPI, M. VELLANO, *Diritto internazionale*, cit., p. 354).

zione. Sono state già proposte diverse azioni giudiziarie, di cui una cautelare contro FIFA e KNVB (Federazione Olandese) diretta a sospendere la prima sessione di esami del nuovo corso<sup>175</sup>, rigettata dal Tribunale di *Utrecht* il 10 maggio 2023 e poi dalla Corte centrale dei Paesi Bassi. Un'altra, presentata da due membri del DFVV (l'equivalente tedesca dell'Asso Agenti), è stata accolta il 24 maggio 2023 dal tribunale distrettuale di *Dortmund* che ha emesso un'ingiunzione contro il regolamento, che di conseguenza non può essere applicato almeno per il momento in Germania, visto che si tratta di un ordine restrittivo provvisorio. Lo stesso è accaduto per la Spagna sulla base della pronuncia del Tribunale commerciale numero 3 di Madrid del 6 novembre.

Il 24 luglio 2023, il Tribunale Arbitrale dello Sport (TAS) di Losanna si era espresso respingendo ogni pretesa della *Professional Football Agents Association* e chiarendo che la FIFA gode di una legittimazione "tecnica" e "democratica" di regolamentare i servizi di agente sportivo, non solo sulla base della giurisprudenza UE ma anche in considerazione dell'importanza dell'armonizzazione dei regolamenti di uno sport globale come il calcio<sup>176</sup>.

Infine, il Tribunale distrettuale di *Magonza* ha preferito, nell'ambito di un analogo giudizio, rimettere una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione, proponendo 12 diversi quesiti, sui quali si pronuncerà nei prossimi mesi.

Resta da vedere come le singole Federazioni si adegueranno al nuovo corso e, soprattutto, in quali tempi, considerati i tanti contenziosi aperti e vista l'urgenza di *bonificare* un settore industriale tanto rilevante non solo sul piano economico, ma anche politico e sociale. La FIGC ha deciso di recepire, il 28 settembre 2023, le modifiche previste nel regolamento Fifa (accesso alla professione, tutela dei minori, doppia rappresentanza, e tetto alle provvigioni), ma di attendere la pubblicazione (e quindi l'entrata in vigore) all'esito delle verifiche di competenza del Coni, dell'analisi dell'uniformità internazionale dei recepimenti Fifa nei regolamenti nazionali, dell'emana-zione da parte del Governo dei decreti di attuazione previsti dai D. Lgs. nn. 36 e 37, ed infine delle osservazioni delle componenti anche all'esito delle predette verifiche, con riserva quindi di apportare ulteriori modifiche<sup>177</sup>.

---

<sup>175</sup> Gli esami non sono stati sospesi dall'autorità giudiziaria e alla fine si sono tenuti il 19 aprile 2023 ed a fronte dei 6.586 candidati iscritti erano presenti 3.800 candidati di cui 1.962 promossi pari al 52 per cento.

<sup>176</sup> Il TAS ha specificato che l'attività degli agenti sportivi non può essere considerata "periferica" rispetto al mondo del calcio e alla sua organizzazione, in quanto questi ultimi, rappresentando gli interessi di club e calciatori, hanno un impatto centrale nel sistema calcistico internazionale.

<sup>177</sup> Allo stato, quindi, la regolamentazione italiana è quella vigente per Coni e Figc, mentre per i rapporti di rilevanza internazionale la regolamentazione è quella Fifa. Nel testo approvato, ma non pubblicato, si registrano una serie di ridefinizioni che mirano a una maggiore chiarezza e coerenza nell'identificazione dell'agente sportivo, con un particolare *focus* sull'adeguamento ai criteri internazionali stabiliti dalla FIFA. Una novità rilevante è la categoria degli "agenti sportivi collegati", che si propone di chiarire le situazioni in cui vi sia una connessione o un legame tra due agenti sportivi, identificando specificamente le circostanze in cui questa si manifesta. Degno di menzione è il divieto riguardante clau-

## Abstract

L'autore affronta il tema, ormai centrale nel mondo del calcio, degli agenti sportivi e della relativa regolamentazione. Il saggio tratta innanzitutto la degenerazione della figura, passata dall'esser curatore di interessi legali e sportivi di parte a mediatore con modalità sempre meno chiare: dalla diffusione delle "third party ownerships" e dal successivo tentativo di contrastarle, alla nascita, a seguito della deregulation, dell'intermediario sportivo. Viene passata in rassegna la evoluzione normativa italiana fino al d.lgs. n. 37/2021 ed alla codificazione del contratto di mandato sportivo, delle società di agenti sportivi e dello statuto disciplinare. Si analizza, infine, il quadro regolatorio nelle principali federazioni straniere per poi scrutinare il nuovo e rivoluzionario Regolamento FIFA, che entrerà integralmente in vigore in autunno con un importante effetto di moralizzazione del settore.

*The author talks about the thematic of player agents and their regulation, ever more central in the football world. This paper begins with the degeneration of the player agent, born like the one who takes care the legal and sports interests of his players to become a mediator in less and less explicit ways: from the spread of the "third party ownerships" followed by the attempt to fight them, to the beginning of the sportive intermediary after the deregulation. So, the evolution of Italian legislation is reviewed until the d.lgs. n. 37/2021 and codification of the sports mandate agreement, of the companies of player agents and of the disciplinary statute. At the end, the author analyzes the regulation of the main foreign federations to examine the new and innovative FIFA Regulation, that will be applied next autumn with an important effect of moralization of the specific sector.*

---

sole che potrebbero limitare la capacità del lavoratore sportivo di negoziare e/o concludere un contratto in modo autonomo, senza la necessità di coinvolgimento di un agente sportivo. Tale disposizione salvaguarda il diritto del lavoratore di operare in modo indipendente nel caso in cui ritenga che ciò sia nel suo migliore interesse. Questa restrizione mira a garantire che i lavoratori sportivi non siano legati in modo eccessivo o limitante alle disposizioni contrattuali stipulate con gli agenti sportivi. Complessivamente il dettato regolamentare appare più dettagliato, specifico e approfondito rispetto a quello in vigore, con l'obiettivo di chiarire e delimitare meglio le situazioni di incompatibilità e conflitto di interessi nell'attività di agente sportivo.

---

# GIURISPRUDENZA COMMENTATA

---





**Corte di Cassazione civile, sez. VI, ord. 9 febbraio 2023, n. 3959 – Pres. Antonietta Scrima – Rel. Marco Dell’Utri**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:  
ANTONIETTA SCRIMA Presidente  
MARCO DELL’UTRI Consigliere-Rel.  
IRENE AMBROSI Consigliere  
GIUSEPPE CRICENTI Consigliere  
PAOLO SPAZIANI Consigliere  
ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso iscritto al n. 9398/2022 R.G. proposto da:  
(*Omissis*), domiciliato *ex lege* in ROMA, PIAZZA CAVOUR  
presso la CANCELLERIA della CORTE di CASSAZIONE,  
rappresentato e difeso dall’avvocato (*Omissis*);  
-ricorrente-  
contro  
(*Omissis*), elettivamente domiciliato in ROMA  
-controricorrente avverso SENTENZA di CORTE D’APPELLO PERUGIA n. 50/2022  
depositata il 2/02/2022.  
Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 6/12/2022 dal  
Consigliere MARCO DELL’UTRI.

**RILEVATO**

che (*Omissis*) Con sentenza resa in data 02/02/2022 (n. 50/2022), la Corte d’appello di Perugia, in accoglimento dell’appello incidentale proposto da (*Omissis*) e in riforma della decisione di primo grado, ha condannato (*Omissis*) al risarcimento, in favore del (*Omissis*), dei danni da quest’ultimo sofferti in conseguenza di un’azione di gioco calcistico, c.d. tackle in scivolata, posta in essere dal (*Omissis*).

A fondamento della decisione assunta, la corte territoriale, dopo aver preliminarmente richiamato l’insegnamento della giurisprudenza di questa Corte secondo cui, ai fini della valutazione della responsabilità dei protagonisti dell’attività sportiva, occorre procedere a un attento esame del contesto ambientale nel quale l’attività medesima si svolge in concreto, al fine di rilevare il grado di violenza o di irruenza compatibile con il rischio c.d. consentito (cfr. Sez. 3, Sentenza n. 12012 del 08/08/2002, Rv. 556833 – 01), ha affermato che, nel caso di specie, l’azione di gioco di cui il (*Omissis*) si era reso responsabile era stata caratterizzata dal ricorso a “un’irruenza sproporzionata al contesto di una partita amichevole tra squadre dilettanti”.

Con la medesima decisione, la corte d’appello ha condannato il (*Omissis*) al rimborso delle spese di lite dei due gradi di giudizio, ponendo inoltre a suo carico le spese di c.t.u. e l’onere del raddoppio del contributo unificato.

Avverso la sentenza d’appello, (*Omissis*) propone ricorso per cassazione sulla base di quattro motivi d’impugnazione.

(*Omissis*) resiste con controricorso (*Omissis*).

**CONSIDERATO**

che (*Omissis*) Con il secondo motivo il ricorrente censura la sentenza impugnata per violazione

e falsa applicazione dell'art. 115 c.p.c. (in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c.), per avere la corte territoriale erroneamente affermato la responsabilità civile del convenuto sulla scorta della considerazione secondo cui l'azione di *tackle* in scivolata non consenta “né di fermare l'intervento intrapreso, né di dirigerlo con precisione”, incorrendo, in tal modo, in un richiamo del tutto errato e distorto della nozione di fatto notorio.

Il motivo è manifestamente infondato.

Osserva il Collegio come, in tema di prova per presunzioni, nel dedurre il fatto ignoto dal fatto noto, la valutazione del giudice del merito incontra il solo limite della probabilità; i fatti su cui la presunzione si fonda, quindi, non devono essere tali da rendere l'esistenza del fatto ignoto l'unica conseguenza possibile dei fatti accertati secondo un legame di necessità assoluta ed esclusiva, essendo invece sufficiente che l'inferenza sia effettuata secondo un canone di ragionevole probabilità con riferimento alla connessione degli accadimenti, la cui normale sequenza e ricorrenza può verificarsi secondo il principio del “*id quod plerumque accidit*”.

Il controllo di legittimità, conseguentemente, deve ritenersi circoscritto alla verifica della correttezza logico-giuridica del ragionamento seguito, avendo cura che, in relazione all'utilizzo di massime o regole d'esperienza, il giudizio probatorio non risulti fondato su ipotesi o regole generali prive di una sia pur minima plausibilità invece che su vere e proprie massime di esperienza (v. Sez. 3, Ordinanza n. 14268 del 25/05/2021, Rv. 661551-01; Sez. 3, Ordinanza n. 6387 del 15/03/2018, Rv. 648463-02).

Nel caso di specie, la corte territoriale ha legittimamente desunto il nesso causale tra l'azione calcistica intrapresa da (*Omissis*) (c.d. *tackle* in scivolata) e l'evento di danno, sulla scorta di considerazioni correttamente fondate su massime e regole agevolmente riscontrabili nella comune e quotidiana esperienza, a tale ambito potendo ragionevolmente ricondursi il riconoscimento che l'esecuzione di un'azione calcistica di *tackle* in scivolata (vieppiù se posta in essere con quella specifica carica di irruenza e di violenza che ebbe a contraddistinguerla nel caso di specie) non consenta “né di fermare l'intervento intrapreso, né di dirigerlo con precisione”.

Con il terzo motivo, il ricorrente si duole della nullità della sentenza impugnata per violazione dell'art. 132 n. 4 c.p.c. (in relazione all'art. 360 n. 4 c.p.c.), per avere la corte territoriale dettato una motivazione meramente apparente in relazione al contesto sportivo in cui si sarebbe svolta l'azione, il quale sarebbe stato caratterizzato da “un agonismo ed ardore sportivo ben maggiori rispetto a ciò che il semplice termine “amichevole” potrebbe far supporre”.

Il motivo è manifestamente infondato.

Il sindacato di legittimità sulla motivazione deve essere infatti circoscritto alla sola verifica del rispetto del minimo costituzionale ex art. 111, co. 6, Cost., che viene violato qualora la motivazione sia totalmente mancante o meramente apparente, illogica o incomprensibile, purché il vizio emerga dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali.

Il giudice d'appello ha motivato la sussistenza della responsabilità civile, aderendo alla giurisprudenza di questa Corte (Sez. 3, Sentenza n. 12012 del 08/08/2002, Rv. 556833-01), sulla scorta della sproporzione tra la violenta forza dell'azione sportiva ed il contesto di gioco nel caso concreto, affermando che si trattasse di “una partita amichevole tra squadre dilettanti”.

Dalla lettura della motivazione della sentenza impugnata, nella parte in cui analizza il criterio giurisprudenziale della proporzione con il concreto contesto di gioco, la corte territoriale distingue tra un'azione praticata in un contesto professionistico ed uno amichevole, rendendo in tal modo evidente che tale ultima espressione si riferisca non ad un giudizio sull'agonismo o sull'ardore sportivo, ma ad un rilievo sull'assenza di professionalità nell'esercizio della pratica sportiva.

La motivazione adottata dalla Corte d'Appello di Perugia – a prescindere dalla correttezza del principio di diritto così enunciato – è quindi conforme al principio del minimo costituzionale ex art. 111, co. 6, Cost. (*Omissis*).

P.Q.M.

Rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al rimborso, in favore del controricorrente, delle spese del presente giudizio, liquidate complessivamente nell'importo di euro 2.500,00, oltre alle spese forfettarie nella misura del 15%, agli esborsi liquidati in euro 200,00, e agli accessori come per legge.

Dichiara la sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello, ove dovuto, per il ricorso, a norma del comma 1-quater, dell'art. 13 del d.p.r. n. 115/2002.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sesta Sezione Civile – 3, della Corte Suprema di Cassazione del 6/12/2022.

Depositato in Cancelleria il 9 febbraio 2023.

**Corte di Cassazione civile, sez. III, sent. 15 febbraio 2023, n. 4707 – Pres. Luigi Alessandro Scarano – Rel. Enrico Scoditti**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati  
LUIGI ALESSANDRO SCARANO Presidente  
ENRICO SCODITTI Consigliere – Rel.  
EMILIO IANNELLO Consigliere  
ANNA MOSCARINI Consigliere  
MARILENA GORGONI Consigliere

SENTENZA

sul ricorso 28598/2020 proposto da:

(*Omissis*) domiciliato *ex lege* in (*Omissis*) presso la (*Omissis*)

(*Omissis*) rappresentato e difeso dall'avvocato (*Omissis*)

-ricorrente –

contro

(*Omissis*) domiciliato *ex lege* in (*Omissis*) presso la (*Omissis*)

rappresentato e difeso dall'avvocato (*Omissis*);

-controricorrente –

avverso la sentenza n. 110/2020 della CORTE D'APPELLO di TRIESTE, depositata il 08/04/2020;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 06/12/2022 dal consigliere ENRICO SCODITTI;

udito l'Avvocato (*Omissis*);

udito l'Avvocato (*Omissis*);

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale FILIPPI

PAOLA che si riporta alla requisitoria scritta e chiede l'accoglimento del motivo 1 di ricorso

FATTO

1. (*Omissis*) convenne in giudizio innanzi al Tribunale di Trieste chiedendo il risarcimento del danno. Espose in particolare parte attrice quanto segue. In data 22 maggio 2013 l'attore era presente all'allenamento di *Mixed Martial Arts* tenuto da due maestri e durante la lezione era stata svolta attività di *sparring* (combattimento leggero con lieve contatto a coppie) tra i vari partecipanti. Nel

corso di tale attività l'attore, impegnato con l'altro allievo (*Omissis*) aveva subito un forte calcio ai genitali. Il giorno seguente, alla luce dei dolori nel corso della notte ed il grosso versamento di sangue, venne diagnosticata la rottura traumatica del testicolo sinistro, successivamente asportato. Si costituì la parte convenuta chiedendo il rigetto della domanda. Venne disposta CTU, che accertò l'esistenza di invalidità permanente nella misura del 6-7%. In sede di proposta di conciliazione del giudizio l'attore accettò la rinuncia alla domanda nei confronti della società sportiva.

2. Il Tribunale adito rigettò la domanda.

3. Avverso detta sentenza propose appello lo (*Omissis*). Si costituì il (*Omissis*) chiedendo il rigetto dell'appello.

4. Con sentenza di data 8 aprile 2020 la Corte d'appello di Trieste rigettò l'appello. Premise la corte territoriale che, secondo la giurisprudenza di legittimità, i falli commessi durante lo svolgimento di un'attività sportiva godevano della copertura della relativa scriminante se ed in quanto frutto di condotte colpose e funzionali al gioco. Osservò quindi che l'arte marziale denominata *Mixed Martial Arts*, come appurato in primo grado mediante le notizie fornite dal sito ufficiale della Federazione del settore (l'esattezza delle quali non era stata contestata dall'appellante), esige il contatto fisico più completo che esistesse ed era, fra tutte le arti marziali, quella più efficace per la difesa personale – tanto da essere raccomandata per l'allenamento delle forze di polizia e dei militari –, il che aveva inevitabilmente comportato che il calcio inferto allo (*Omissis*) essendo connotato al detto tipo di disciplina sportiva – sia pure per fini non agonistici – aveva costituito comunque un fallo in necessario collegamento funzionale con il modello sportivo di riferimento.

Aggiunse che, costituendo la suddetta arte marziale una disciplina comunemente volta ad abbattere e placare fisicamente l'avversario, attraverso l'uso di pugni e calci, la condotta dell'appellato, benché avesse integrato un illecito sportivo, per avere offeso i genitali dello (*Omissis*) ed era stato caratterizzato da violenza, di grado però non incompatibile con le caratteristiche altrettanto violente della disciplina, non dava luogo a risarcimento (*Omissis*).

## DIRITTO

1. Con il primo motivo si denuncia violazione o falsa applicazione degli artt. 2043 cod. civ., 32 Cost., 50 e 51 cod. pen., ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ.. Osserva la parte ricorrente che quanto in diritto affermato dal giudice del merito non può valere nel caso di sport c.d. a "violenza necessaria o di combattimento" perché altrimenti si giungerebbe alla soluzione aberrante secondo cui la lesione sarebbe sempre discriminata perché l'atto sportivo sarebbe sempre in collegamento funzionale con il giuoco, salvo situazioni limite. Aggiunge che, siccome negli sport da combattimento e/o arti marziali l'aggressione dell'avversario è parte integrante della stessa attività sportiva agonistica, la scriminante del "rischio consentito" dovrebbe operare solo ove vengano rispettate le regole del gioco, senza l'uso di colpi proibiti, e che dal regolamento della disciplina vengono definite azioni illegali i colpi, fra l'altro, al triangolo genitale. Osserva ancora che la violenza usata è stata non necessaria o funzionale all'atto sportivo in quanto si trattava di attività di *sparring* in allenamento, privo quindi di ogni funzione agonistica, e che la gravità della colpa discende anche dall'intensità della forza utilizzata, tale da cagionare la lesione nonostante la protezione della conchiglia.

1.1 Il motivo è infondato. Come affermato dalla giurisprudenza penale, che è quella che più diffusamente ha trattato il tema del rapporto fra illecito sportivo ed illecito giuridicamente rilevante (nella specie penale), nella valutazione della colpa sportiva centrale è "l'analisi della situazione di fatto in rapporto al contesto e allo sviluppo dinamico dell'azione sportiva lesiva" (Cass. n. 8609 del 2022). Il fatto accertato dal giudice del merito, mancando un giudizio di contegno intenzionale, è nei termini della involontaria inosservanza della regola sportiva nel contesto di una attività non agonistica, ma di allenamento, in relazione a disciplina sportiva caratterizzata da assai elevato contatto fisico.

Nella pratica sportiva in generale, come affermato dalla giurisprudenza civile, il ricorso alla vio-

lenza, nel caso di violazione della regola, si traduce in illecito civile se è tale da non essere compatibile con le caratteristiche proprie del gioco nel contesto nel quale esso si svolge (Cass. n. 12012 del 2002; conformi Cass. n. 20597 del 2004 e n. 11270 del 2018). Nel caso ricorra la detta compatibilità l'illecito sportivo non ha natura di illecito civile perché l'evento di danno trova giustificazione nel riconoscimento che l'ordinamento giuridico compie dell'attività sportiva, confinando nell'ambito dell'ordinamento sportivo la rilevanza dell'illecito di origine sportiva. Discende da ciò che l'illecito civile ricorre quando la fattispecie eccede la qualificazione di illecito meramente sportivo per l'emersione di una sproporzione della violenza adoperata rispetto alle caratteristiche del gioco ed allo specifico contesto. Il *quid pluris* richiesto attiene sia alle modalità del fatto, sia al requisito soggettivo, rilevante non solo sotto il profilo del dolo, come è evidente, ma anche della colpa, la quale acquista, alla stregua di colpa generica, la consistenza di regola cautelare di prudenza e diligenza, non riducibile quindi alla mera inosservanza della regola sportiva prevista dal regolamento della federazione in questione. L'illecito civile non è desumibile, come chiarito sempre dalla giurisprudenza penale, dall'entità delle lesioni (Cass. n. 3284 del 2022), ma dalla evidenziata eccedenza dell'illecito civile rispetto all'illecito sportivo. Caratteristica di questa eccedenza è la rottura del confinamento dell'illecito nei margini della pratica sportiva perché l'azione si presenta come non funzionale allo scopo sportivo o comunque non compatibile con quest'ultimo.

Dal punto di vista strutturale la specie di colpa qui rilevante è omogenea all'eccesso colposo nelle scriminanti disciplinate dall'art. 55 del Codice penale. Nella commissione del fatto lesivo, corrispondente a trasgressione di regola sportiva e tuttavia suscettibile di essere scriminato dal punto di vista della responsabilità civile in quanto attività sportiva, si è ecceduto, per negligenza e/o imprudenza, dai limiti della scriminante. Non di violazione della colpa specifica si è dunque trattato, perché la mera violazione della regola sportiva resta sul piano dell'illecito sportivo, ma di colpa generica perché per il mancato rispetto di diligenza e prudenza è stato oltrepassato il limite della causa di giustificazione in grado di scriminare la condotta che ha cagionato la lesione.

La natura di disciplina sportiva "a violenza necessaria" non muta il quadro dei principi illustrati, perché anche in questo ambito non è predicabile la coincidenza mera di illecito sportivo ed illecito civile.

Anche nel campo di uno sport caratterizzato da un contatto fisico assai elevato si pone la questione di un uso della violenza sproporzionato rispetto alla violenza postulata dalla disciplina sportiva e tale da renderla estranea allo scopo sportivo. Si pensi al caso dei colpi vietati – sotto la cintola, sulla nuca – nel pugilato: se tali colpi sono inferti nel corso dell'incontro fra i due contendenti nel pieno dell'attività agonistica è sicuramente consumato l'illecito sportivo, ma non può dirsi che si verifichi automaticamente l'illecito civile; se quei colpi sono inferti invece, sempre sull'onda dell'aggressività indotta dall'agonismo, con il contendente già al tappeto, emerge la configurabilità dell'illecito non solo sportivo, ma anche civile, per la non funzionalità dell'aggressione allo scopo sportivo, essendo il contendente già al tappeto. La presenza dell'illecito civile dipende quindi anche in questa tipologia di attività sportiva da un esercizio sproporzionato della violenza, in violazione del parametro della diligenza e prudenza, avuto riguardo alle caratteristiche della disciplina ed al particolare contesto in cui si è svolta la specifica pratica sportiva. La valutazione non può dunque essere svolta in astratto.

Proprio con riferimento ad una disciplina di combattimento (il karate) la giurisprudenza penale ha considerato rilevante ai fini dell'illecito civile una pluralità di circostanze, tali da giustificare l'adozione di una regola di prudenza: il fatto che si trattasse di un allenamento, richiedente quindi meno ardore agonistico e la cautela per evitare non necessari pregiudizi fisici all'avversario; la maggiore prudenza e cautela imposta dalla diversa esperienza e capacità dei combattenti, posto che il danneggiante era cintura nera e il danneggiato cintura bianca; la circostanza che il colpo inferto era quello del "calcio circolare", uno dei colpi più semplici e perciò di regola facilmente controllabili

le; la mancanza dei consueti mezzi di protezione che si utilizzano nelle competizioni agonistiche. Alla luce di tale complesso di circostanze, Cass. n. 2765 del 2000 ha concluso che non era giustificato dall'esercizio dell'attività sportiva il comportamento dell'atleta, integrando così quest'ultimo il reato di lesioni personali colpose.

Alla luce di tale considerazione non può il mero dato dell'allenamento, in mancanza di altre circostanze qualificanti, deporre nel senso del carattere sproporzionato dell'uso della violenza nel singolo episodio.

L'assenza dell'ardore agonistico, mancando altri profili caratterizzanti, non rende privo di giustificazione l'episodio di mera violazione della regola del gioco che non sia connotato da caratteristiche ulteriori rispetto al mero fatto dell'allenamento. Diversamente si giungerebbe alla conclusione che ogni volta che un illecito sportivo si sia verificato in allenamento per sport da combattimento dovrebbe ritenersi automaticamente, per il sol fatto della ricorrenza dell'allenamento, l'esistenza dell'illecito civile. Vero è che l'assenza di ardore agonistico rende più esposto l'illecito sportivo commesso in allenamento, rispetto a quello commesso nell'evento agonistico, alla responsabilità civile, ma, per quanto si è detto, devono essere presenti ulteriori circostanze ai fini dell'integrazione dell'"eccesso colposo", quali, per tornare al precedente da ultimo richiamato, la sproporzione nel livello di abilità fra i due atleti e la natura elementare, e dunque facile controllabilità, della manovra atletica fonte della lesione.

Va pertanto enunciato il seguente principio di diritto: "nello sport caratterizzato dal contatto fisico e dall'uso di una quota di violenza la violazione nel corso di attività di allenamento di una regola del regolamento sportivo non costituisce di per sé illecito civile in mancanza di altre circostanze rilevanti ai fini del carattere ingiustificato dell'azione dell'atleta".

2. Con il secondo motivo si denuncia violazione o falsa applicazione degli artt. 2697 cod. civ., 115 e 116 cod. proc. civ., ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ.. Osserva la parte ricorrente che il contenuto delle notizie fornite dal sito ufficiale della Federazione era stato contestato con il primo motivo di appello, per cui hanno errato i giudici del merito nel valutare le *Mixed Martial Arts* come uno sport in cui la violenza può trascendere senza limiti.

Aggiunge che ritenere che si tratti di uno sport inneggiante alla violenza ha influenzato la valutazione della soglia di violenza ammissibile anche nel caso di semplice allenamento.

2.1. Il motivo è inammissibile. La censura è estranea alla *ratio decidendi* e pertanto priva di decisiività. La corte territoriale non ha affermato che nello sport in questione la violenza può trascendere senza limiti, o addirittura che trattasi di sport inneggiante alla violenza, ma ha soltanto rilevato che trattasi dello sport con il contatto fisico più completo, costituendo la disciplina più efficace per la difesa personale (*Omissis*).

P.Q.M.

Rigetta il ricorso.

Dispone la compensazione tra le parti delle spese processuali del giudizio di Cassazione.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1 quater del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17 della l. n. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1 *bis*, dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso in Roma il giorno 6 dicembre 2022

## LA CASSAZIONE ALLE PRESE CON LA RESPONSABILITÀ CIVILE IN AMBITO SPORTIVO: SPUNTI A MARGINE DI DUE RECENTI PRONUNCE \*

### THE SUPREME COURT GRAPPLING WITH SPORTING LIABILITY: INSIGHTS FROM TWO RECENT RULINGS

di *Gabriele Toscano* \*\*

**Sommario:** 1. Premesse introduttive. – 2. Sport a violenza necessaria o a contatto necessario? – 3. La sproporzione quale requisito per la rilevanza dell'illecito extra sportivo (*rectius* civile e/o penale). – 4. La c.d. funzionalità della condotta e l'ardore agonistico negli allenamenti. – 5. Considerazioni conclusive e riflessioni *de iure condendo*.

#### 1. Premesse introduttive

Dopo un periodo di quiescenza la Cassazione torna ad occuparsi, con due decisioni<sup>1</sup> a breve distanza l'una dall'altra, del tema relativo alla responsabilità sportiva<sup>2</sup> con particolare riguardo alla sproporzione della condotta realizzata dall'atleta durante la propria *performance*<sup>3</sup>. Le questioni affrontate dai giudici di legittimità rappresentano un *trait d'union* di fondamentale importanza nel binomio sport a contatto eventuale e necessario<sup>4</sup>, in quanto toccano con mano la condotta realizzata dall'atleta nell'ambito

---

\* Contributo sottoposto alla procedura di *double blind peer review* ed approvato.

\*\* Dottore di ricerca in Diritto dei consumi nell'Università degli Studi di Perugia e Professore a contratto di Diritto sportivo nell'Università degli Studi di Siena.

<sup>1</sup> Cass. civ., sez. VI, 6 febbraio 2023, n. 3959, in *DeJure online* e Cass. civ., sez. III, 15 febbraio 2023, n. 4707, in <https://www.cortedicassazione.it>.

<sup>2</sup> La bibliografia in tal senso è sterminata; per un inquadramento generale, vedi M. PITTALIS, *Diritto e sport*, Padova, 2022, p. 403 ss.; A. MAIETTA, *Profili civilistici e tutela giustiziale nel diritto sportivo*, Milano, 2022, p. 253 ss.; A. LEPORE, *Le responsabilità nell'esercizio e nell'organizzazione delle attività sportive*, in L. DI NELLA (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, Napoli, 2021, p. 356 ss.; E. BATTELLI e V. ROSSI, *La responsabilità in ambito sportivo: profili generali*, in E. BATTELLI (a cura di), *Diritto privato dello sport*, Torino, 2021, p. 193 ss.; F. IUDICA (a cura di), *Diritto sportivo*, Torino, 2020, p. 384 ss.; M. PITTALIS, *Fatti lesivi e attività sportiva*, Padova, 2016 e ID., *La responsabilità sportiva. Principi generali e regole tecniche a confronto*, Milano, 2013. Cfr. per gli imprescindibili riferimenti di carattere specifico R. FRAU, *La responsabilità civile sportiva*, in P. CENDON, *La responsabilità civile*, X, Torino, 1998, pp. 307-389.

<sup>3</sup> L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, cit., p. 19 ss.

<sup>4</sup> C.A. VALENZA, *La responsabilità civile dell'atleta, degli insegnanti e degli istruttori*, in E. BATTELLI



di una partita di calcio amatoriale e, soprattutto, nell'ambito di un allenamento di arti marziali miste.

La prima questione (Cass. n. 3959/2023) – riguardante il caso di un giocatore di calcio dilettante che con un *tackle* in scivolata con «un'irruenza sproporzionata al contesto di una partita amichevole tra squadre dilettanti»<sup>5</sup> aveva cagionato un danno all'avversario – è complementare alla seconda (Cass. n. 4707/2023), e ben più importante decisione dei giudici di legittimità (e su cui si concentrerà principalmente questo commento), riguardante un grave incidente avvenuto in occasione di un allenamento di arti marziali miste.

Nel caso di specie, in occasione di una lezione era stata svolta attività di *sparring* (combattimento leggero con lieve contatto a coppie) tra i vari partecipanti, e nell'occasione un atleta aveva subito un forte calcio ai genitali. Il giorno seguente, alla luce dei dolori nel corso della notte e l'enorme versamento di sangue, gli viene diagnosticata la rottura traumatica del testicolo sinistro con successiva asportazione chirurgica ed invalidità permanente nella misura del 6-7% accertata a seguito di CTU.

Tornano quindi in auge le problematiche legate al se i falli commessi durante lo svolgimento di un'attività sportiva godano della copertura della relativa scriminante, in quanto frutto di condotte colpose e funzionali al gioco. Problematiche già affrontate dalla giurisprudenza di merito nel corso degli anni Ottanta del secolo scorso<sup>6</sup> e che rappresentano tutt'ora il *busillis* della questione anche tra coloro che con scetticismo vedono il sistema sportivo quale ordinamento c.d. autonomo<sup>7</sup>.

## 2. Sport a violenza necessaria o a contatto necessario?

La questione sottesa all'attenzione dei giudici di legittimità verte sulle discipline sportive delle c.d. arti marziali miste, conosciute anche con l'acronimo inglese MMA (*mixed martial arts*) e tristemente note ai fatti di cronaca per il recente caso Willy Monteiro. Queste discipline rappresentano un insieme di tecniche derivanti da vari tipi

---

(a cura di), *Diritto privato dello sport*, cit., p. 213, dove si evince la nomenclatura di sport a contatto eventuale e sport a contatto proibito. Cfr. A. GALLI, *Il rischio sportivo o rischio consentito quale causa di giustificazione non codificata*, in M. DI MASI (a cura di), *Istituzioni di diritto sportivo per Scienze motorie e sportive*, Torino, 2023, p. 176 ss.

<sup>5</sup> Cass. civ., sez. VI, 6 febbraio 2023, n. 3959, cit.

<sup>6</sup> Trib. Milano, 14 gennaio 1985, in *Foro it.*, 1985, p. 218 ss.

<sup>7</sup> L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, cit., p. 20 ss. Per maggiori approfondimenti vedi AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Napoli, 2009. Cfr. A. BASILICO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto di agire in giudizio*, in *Gior. dir. amm.*, 2020, pp. 213-221; M.F. SERRA, *L'autonomia sportiva ai tempi dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Nomos*, 2020, pp. 13; ID., *Autonomia differenziata e "ordinamento sportivo"*, in *federalismi.it*, 2020, pp. 330-360 e G. AGRIFOGLIO, *Autonomia ordinamentale e pluralismo giuridico: il divieto "ne bis in idem" tra "Engel criteria" e principio di proporzionalità*, in *Eur. dir. priv.*, 2019, pp. 455-503.

di lotta, dal pugilato alle arti marziali, dalla *boxe* thailandese al *jiu jitsu* brasiliano, il cui scopo è, dichiaratamente, quello di trovare la soluzione più efficace per avere la meglio su un avversario per la difesa personale. Da ciò emerge la dialettica, già presente in dottrina, se trattasi di sport a violenza necessaria o di sport a contatto necessario. Le arti marziali miste sono regolamentate dalla Federazione Italiana Grappling Mixed Martial Arts (FIGMMA) e da ciò ne consegue che, sebbene sia permesso colpire, lottare ed utilizzare tecniche e colpi di tutte le arti marziali/sport di combattimento, appare *prima facie* più opportuno parlare di sport a contatto necessario.

Il motivo di questa nomenclatura deve essere ricondotto nell'implicito riconoscimento da parte dell'ordinamento statale nei confronti dell'ordinamento (o se si preferisce del sistema) sportivo, nell'ambito della c.d. autonomia. Questa trova un primo fondamento nel caso Lupino<sup>8</sup> nella misura in cui i giudici milanesi stabilirono che l'atleta che pratica uno sport ad alto rischio come il pugilato deve considerare di andare incontro a conseguenze potenzialmente lesive per la propria incolumità personale, in quanto le caratteristiche del suddetto sport rientrano nel perimetro del c.d. rischio consentito<sup>9</sup>. Per queste ragioni, seppur le MMA prevedono l'utilizzo di tecniche sia di *grappling* (portate a terra, strangolamenti, leve articolari) che di *striking* (pugni, calci, gomitate, ginocchiate), obiettivamente non prive di pericoli, parlare di violenza nell'ambito di un'attività regolamentata e riconosciuta dall'ordinamento statale sembrerebbe alquanto forzata e foriera di condotte illecite. Se per violenza si vuole alludere alla «tendenza abituale [di una persona] ad usare la forza fisica in modo brutale o irrazionale»<sup>10</sup> è pacifico affermare che nell'ambito di una disciplina sportiva il concetto di irrazionalità non può trovare fondamento, in quanto – in tale caso – si sconfinerebbe nella violazione delle regole del gioco<sup>11</sup>. A dimostrazione di ciò nel suddetto spettro sembrerebbero rientrare i c.d. sport estremi, anch'essi talvolta non esenti da rischi (si pensi al *parkour* o allo *street boulder*, tanto per citarne alcuni dei più attuali e pericolosi) e che trovano, come osservato in dottrina, il proprio fondamento negli artt. 2 e 13 della Costituzione<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> App. Bologna, 18 marzo 1985, in *Foro it.*, 1986, p. 93. Cfr. Trib. Bologna, 28 gennaio 1983, in questa *Rivista*, 1983, p. 420 e L. CANTAMESSA, G.M. RICCIO e G. SCIANCALEPORE, *Lineamenti di diritto dello sport*, Milano, 2008, p. 397 ss.

<sup>9</sup> G. DE MARZO, *Responsabilità dell'organizzazione e rischio sportivo*, in *Danno resp.*, 1997, p. 455 e ID. *Danni all'atleta e "rischio sportivo"*, *ivi*, 1996, p. 103. Cfr. S. ACETO DI CAPRIGLIA, *Rischio sportivo, responsabilità e criteri d'imputazione: il caso dell'atleta minore*, in *Rass. dir. ec. sport*, 2017, pp. 72-93.

<sup>10</sup> Voce *Violenza*, in *Enc. Treccani* (online).

<sup>11</sup> Cfr. A. PANNAIN, *Violazione delle regole del gioco e delitto sportivo*, in *Arch. pen.*, 1962, p. 98 ss. Cfr. V. FRATTAROLO, *La responsabilità civile per le attività sportive*, Milano, 1984.

<sup>12</sup> U. RUFFOLO, *Attività sportiva estrema e responsabilità*, in questa *Rivista*, 2021, p. 26 dalla quale si evince che «altra norma, forse non sufficientemente invocata, capace di offrire copertura costituzionale alla libertà di esercitare pratiche sportive anche estreme, quando la loro accettazione sociale sia consolidata, appare l'art. 13, comma 1, Cost., secondo il quale la libertà personale è inviolabile. Ne consegue la liceità della pratica di molti sport estremi quale esercizio di libertà. Parrebbe, infatti, possibile e meritorio estendere al settore della pratica sportiva gli approdi da tempo maturati da dottrina e giurisprudenza in

### 3. La sproporzione quale requisito per la rilevanza dell'illecito extra sportivo (*rectius* civile e/o penale)

La soluzione offerta dai giudici di legittimità mette ordine circa il perimetro della rilevanza dell'illecito civile in ambito sportivo in quanto, contrariamente, si giungerebbe alla soluzione aberrante secondo cui la lesione sportiva costituirebbe sempre una sorta di zona franca poiché l'atto sportivo in sé sarebbe sempre in collegamento funzionale con il gioco, salvo situazioni limite<sup>13</sup>.

Nel caso di specie l'attore sosteneva che la violenza usata nel caso dello *sparring*, in quanto svolta non in una competizione ufficiale bensì in un allenamento, non fosse necessaria o funzionale all'atto sportivo<sup>14</sup>. Tale conclusione appare non condivisibile e dello stesso avviso sono anche i giudici di legittimità in quanto nella valutazione della colpa sportiva assume un elemento centrale «l'analisi della situazione di fatto in rapporto al contesto ed allo sviluppo dinamico dell'azione sportiva lesiva»<sup>15</sup>.

A tale proposito, è opportuno osservare come la dottrina maggioritaria ha in più di un'occasione affrontato la problematica del se, come e quando considerare la condotta di un atleta regolare o non regolare, ed in quest'ultimo caso se di interesse sotto il profilo meramente sportivo o extra sportivo<sup>16</sup>. La pratica di un'attività sportiva è regolata dai c.d. regolamenti federali, i quali possono avere natura sia organizzativa che tecnica. In particolare, quest'ultimi costituiscono il fondamento legislativo sul quale si basa lo sport praticato (ad esempio, nel gioco del calcio, ad eccezione del portiere, la palla non può essere giocata con le mani; nel gioco della pallacanestro la palla non può essere giocata, senza alcuna eccezione, con i piedi, ecc.). Durante lo svolgimento di uno sport, come, ad esempio, nel calcio (caso di Cass. n. 3959/2023), l'arbitro può rilevare un fallo, volendo alludere con questa definizione a un'infrazione al regolamento commessa dall'atleta, che può assumere una valenza a seconda della situazione<sup>17</sup>. Più

---

ambito sanitario, così costruendo una più generale concezione della tutela costituzionale della libertà personale nel disporre del proprio corpo come momento di esercizio dell'autodeterminazione del singolo». Per maggiori approfondimenti su tutti vedi L. SANTORO, *Sport estremi e responsabilità*, Milano, 2008, p. 106. L'autrice sostiene che «la maggior parte degli sport estremi, invece, rimane totalmente al di fuori dell'ordinamento sportivo facente capo al C.O.N.I.». Cfr. B. TASSONE, *Sport estremi e responsabilità*, in *Danno resp.*, 2002, p. 1179 ss.; M. FRANZONI, *Responsabilità per l'esercizio di attività pericolose*, in G. ALPA e M. BESSONE, *La responsabilità civile*, II, Torino, 1990, p. 462 ss. e M. COMPORTI, *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, Napoli, 1965, p. 266 ss.

<sup>13</sup> M. SFERRAZZA, *La scriminante sportiva nel gioco del calcio*, in *Riv. dir. ec. sport*, 2008, p. 59.

<sup>14</sup> R. FRAU, *La responsabilità civile sportiva*, in P. CENDON, *La responsabilità civile*, cit., p. 310.

<sup>15</sup> Cass. civ., sez. III, 15 febbraio 2023, n. 4707, cit.

<sup>16</sup> S. LANDINI, *Le assicurazioni nello sport*, in L. DI NELLA (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, cit., p. 397 ss. Cfr. M. BONA, A. CASTELNUOVO e P.G. MONATERI, *La responsabilità civile nello sport*, Milano, 2002, p. 21.

<sup>17</sup> Per maggiori approfondimenti, vedi F. BISANTI, *Gli obblighi del gestore di un'area sciabile in caso di infortunio dello sciatore su pista ghiacciata*, in *Danno resp.*, 2020, pp. 756-766; F. MITE, *Responsabilità civile degli insegnanti per i danni cagionati dall'allievo ad un altro allievo o a terze persone*

nello specifico, un fallo può estrinsecarsi in una condotta individuale da parte dell'atleta (ad esempio, nel caso in cui questo tocchi il pallone con la mano) oppure in una condotta che vede il contatto con l'avversario (ad esempio, un *tackle* in scivolata). In questo ultimo caso è necessario distinguere se la suddetta condotta è realizzata in maniera del tutto avulsa – e quindi che eccede – rispetto allo spirito del gioco oppure se si tratta di un qualcosa che tutto sommato rientra nello spirito del gioco<sup>18</sup>. Il secondo caso rientra nell'ambito dell'accettazione del rischio sportivo, con la conseguenza che la questione non avrà alcuna valenza specifica, mentre il primo caso dovrà essere valutato e potrà avere ripercussioni anche nell'ambito extra sportivo. Nel caso di Cass. n. 3959/2023, ad esempio, l'intervento in *tackle* da parte del calciatore dilettante è stato giudicato del tutto avulso da parte dei giudici di legittimità con la conseguenza che la suddetta condotta ha avuto ripercussioni non solo sotto la sfera sportiva (fallo di gioco volontario), ma anche sotto quella civilistica (il giudice ordinario ha condannato il calciatore al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale nei confronti dell'atleta infortunatosi a causa del proprio comportamento).

A differenza di quanto appena analizzato, in Cass. n. 4707/2023 i giudici di legittimità sottolineano come manchi il contegno volontario da parte dell'atleta reo di aver colpito l'avversario ai genitali, nonostante la presenza della protezione (la c.d. conchiglia). Il ricorso alla violenza, osserva la Suprema Corte, si traduce in illecito civile «se è tale da non essere compatibile con le caratteristiche proprie del gioco nel contesto nel quale esso si svolge»<sup>19</sup>, con la conseguenza che – come nel caso di specie – se ricorre la detta compatibilità, l'illecito sportivo non ha natura di illecito civile perché l'evento di danno trova giustificazione nel riconoscimento da parte dell'ordinamento giuridico<sup>20</sup> nei confronti dell'attività sportiva, confinando nell'ambito dell'ordinamento sportivo la rilevanza dell'illecito di origine sportiva.

L'illecito sportivo non è dunque desumibile dall'entità delle lesioni, bensì dall'evidenziata eccedenza dell'illecito civile rispetto all'illecito sportivo, la cui caratteristica è riscontrabile nella rottura del confinamento dell'illecito nei margini della pratica sportiva, perché l'azione si presenta come non funzionale allo scopo sportivo o comunque non compatibile con quest'ultimo<sup>21</sup>. A tale proposito, l'atleta deve realizzare un comportamento modello, vale a dire funzionale con le regole dello sport pratica-

---

*nell'esercizio dell'attività sportiva svolta in ambito scolastico*, in *Riv. dir. ec. sport*, 2020, pp. 159-191 e M. BENINCASA, *L'infortunio dell'atleta nel prisma della responsabilità civile*, in *Rass. dir. ec. sport*, 2017, pp. 252-259.

<sup>18</sup> Per maggiori approfondimenti vedi A. LEPORÉ, *Le responsabilità nell'esercizio e nell'organizzazione delle attività sportive*, in L. DI NELLA (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, cit., p. 356.

<sup>19</sup> Cass. civ., sez. III, 15 febbraio 2023, n. 4707, cit. Cfr. M. COMPARTI, *La responsabilità nell'esercizio di attività pericolose*, in AA.VV., *Studi in Onore di Giorgio De Nova*, I, Milano, 2015, pp. 747-757.

<sup>20</sup> F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2003, p. 89 e V. FRATTAROLO, *La responsabilità civile per le attività sportive*, Milano, 1984, p. 35.

<sup>21</sup> M. SFERRAZZA, *La scriminante sportiva nel gioco del calcio*, cit., p. 59.

to<sup>22</sup>. Qualora questo comportamento non dovesse verificarsi ecco che l'*agon* – meramente sportivo – eccede per lasciare spazio alla sanzione, *ex art.* 2043 c.c. nella migliore delle ipotesi. L'irruenza sproporzionata rientra in quest'ultima fattispecie (sanzionata dall'ordinamento) così come tutti quei comportamenti non ponderati dall'atleta. Non è un caso che la giurisprudenza richiede un *quid pluris* che trova il proprio fondamento sulla diligenza, prudenza e perizia dell'atleta medio, inteso come «canone comportamentale di media avvedutezza in relazione alla finalità ed alle connotazioni tecniche dell'attività sportiva in questione»<sup>23</sup>.

#### 4. La c.d. funzionalità della condotta e l'ardore agonistico negli allenamenti

La questione della funzionalità della condotta dell'atleta assume un ruolo ancillare non solo in Cass. n. 3959/2023 e n. 4707/2023, ma anche nella pratica di un qualunque tipo di sport, ed in particolare in quelli dilettantistici ed amatoriali, in quanto – se così non fosse – questa potrebbe trasformarsi nel pretesto per esercitare un autonomo, ed illegittimo, giustizialismo (si pensi, ad esempio, ad un soggetto che nell'ambito di una partita aziendale di calcio sferza volontariamente, con un intervento in *tackle*, un violento calcio al collega che gli sta antipatico spezzandogli una gamba)<sup>24</sup>.

Nel caso di Cass. n. 4707/2023 si pone la questione di come, in uno sport caratterizzato da un contatto fisico assai elevato, l'uso della violenza postulata dalla disciplina sportiva in sé sia tale da renderla estranea allo scopo sportivo. A tale proposito, la Suprema Corte osserva come, nel caso dei colpi c.d. vietati – ad esempio, nel pugilato

---

<sup>22</sup> Per maggiori approfondimenti vedi R. FRAU., *Responsabilità civile sportiva nel "calcio a sette" e collegamento funzionale con l'azione di gioco*, nota a Trib. Pistoia, 30 maggio 2013, n. 55, in *Resp. civ. prev.*, 2014, pp. 1335-1351.

<sup>23</sup> Così R. FRAU., *La responsabilità civile sportiva*, in P. CENDON, *La responsabilità civile*, cit., p. 316 e nello specifico vedi Cass. pen., sez. V, 21 febbraio 2000, n. 1951, in *DeJure online* dalla quale si evince che «durante una competizione sportiva, la condotta lesiva tenuta da un giocatore ai danni dell'avversario in violazione delle specifiche regole del gioco, disattendendo quei doveri di lealtà verso gli altri competitori che dovrebbero essere la caratteristica di qualsiasi sportivo, non rientra nell'ambito applicativo della causa di giustificazione atipica o non codificata dell'esercizio della c.d. violenza sportiva, ed è penalmente perseguibile a titolo di colpa grave o dolo a seconda che il fatto si verifichi nel corso di un'azione di gioco per finalità attinenti alla competizione e la violazione delle regole sia dovuta all'ansia di risultato ovvero che la gara sia soltanto l'occasione dell'azione lesiva o quest'ultima sia immediatamente diretta ad intimorire l'avversario ed a dissuaderlo dall'opporre qualsiasi contrasto oppure a punirlo per un fallo involontario subito».

<sup>24</sup> Cfr. A. DI MAJO, *Attività sportiva scolastica e responsabilità civile*, in questa *Rivista*, 2016, pp. 414-416; A.P. BENEDETTI, *Infortunio durante una partita di calcetto e responsabilità del custode della struttura sportiva*, in *Danno resp.*, 2013, pp. 718-722; F. BISANTI, *L'infortunio subito da un allievo durante una lezione di sci: alla ricerca di una fonte di responsabilità della scuola di sci*, in *Riv. dir. ec. sport*, 2013, p. 7 e L. CARBONE, *L'assicurazione obbligatoria per gli sportivi dilettanti*, in *Foro it.*, 2011, pp. 26-28.

– se questi vengono inferti sull’onda del pieno agonismo si consumerà un illecito sul piano sportivo (e che avrà come ripercussione una penalità), mentre nel caso in cui questi sono inferti sull’onda dell’aggressività indotta dall’agonismo – con, ad esempio, l’avversario già al tappeto – si consumerà un illecito sul piano extra sportivo (e che avrà come ripercussione almeno il risarcimento del danno) per la non funzionalità dell’aggressione allo scopo sportivo<sup>25</sup>.

Da ciò ne consegue che l’illecito extra sportivo (civile e/o penale) dipende da un esercizio sproporzionato della violenza, in violazione del parametro della diligenza e prudenza, avuto riguardo alle caratteristiche della disciplina ed al particolare contesto in cui si è svolta la specifica pratica sportiva, con conseguente valutazione in concreto.

La valutazione in concreto deve essere fatta sulla base di tutta una serie di regole di prudenza, e questo vale sia per la gara ufficiale che per l’allenamento. Non è un caso che proprio quest’ultimo, in quanto prova generale in vista della gara ufficiale, era stato il motivo del superamento in dottrina delle teorie della consuetudine e dell’esercizio del diritto, per lasciare spazio a quella, tutt’ora in essere, della c.d. scriminante non codificata<sup>26</sup>. A tale proposito, nel caso Bernardi, il fatto che si trattasse di un allenamento di karate, richiedente quindi meno ardore agonistico e la cautela per evitare non necessari pregiudizi fisici all’avversario, secondo i giudici non era comunque giustificato dall’esercizio dell’attività sportiva il comportamento dell’atleta, integrando così il reato di lesioni personali colpose<sup>27</sup>.

## 5. Considerazioni conclusive e riflessioni *de iure condendo*

Per avviarci alle conclusioni di questo commento, le due decisioni devono essere osservate in maniera complementare giacché Cass. n. 3959/2023 integra, quanto in maniera più completa viene proposto da Cass. n. 4707/2023 in materia di responsabilità civile nello sport. In particolare, in Cass. n. 3959/2023 emerge come l’ardore agonistico non può rientrare sempre nell’ambito dell’accettazione del rischio sportivo<sup>28</sup> in quanto la condotta irruenta e sproporzionata al contesto di una partita amichevole tra squadre dilettanti dovrà essere valutata dal giudice nel caso concreto e, se del caso, dovrà dar luogo al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale<sup>29</sup>. Sgombe-

---

<sup>25</sup> R. FRAU, *La responsabilità civile sportiva*, in P. CENDON, *La responsabilità civile*, cit., p. 310 e A. LEPORE, *Le responsabilità nell’esercizio e nell’organizzazione delle attività sportive*, in L. DI NELLA (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, cit., p. 366 ss.

<sup>26</sup> Cfr. G. VIDIRI, *Illecito penale e lesioni causate in competizioni sportive*, in *Giust. pen.*, 1993, p. 284 e C. CAIANIELLO, *L’attività sportiva nel diritto penale*, in questa *Rivista*, 1975, p. 273.

<sup>27</sup> Trib. Genova, 4 maggio 2000, in *Foro it.*, 2001, p. 1402 ss.

<sup>28</sup> M. PASCASIO, *Sul rischio sportivo*, in questa *Rivista*, 1961, p. 73 ss. e S. LANDINI, *Le assicurazioni nello sport*, in L. DI NELLA (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, cit., p. 397 ss.

<sup>29</sup> F. TRINGALI, *Riconoscere il danno: biologico, morale e psichico*, Rimini, 2013 e P.G. MONATERI e

rando gli equivoci da un infortunio sportivo, del tutto fortuito o rientrante nell'ambito dell'accettazione del rischio sportivo (il quale non dà luogo ad alcun risarcimento del danno), appare fuori discussione il fatto che nel caso in cui un atleta dilettante, che nella vita quotidiana esercita un'attività imprenditoriale (ad esempio, un imbianchino), qualora subisca un infortunio derivante da una condotta del tutto avulsa, come in Cass. n. 3959/2023, avrà diritto al risarcimento del danno<sup>30</sup>. Nello specifico, le voci di danno dovranno essere considerate quelle rientranti nel danno emergente (ove rientrano le voci di spesa sostenute per le cure mediche e la riabilitazione) e nel lucro cessante (ove rientrano le voci del mancato guadagno dovuto all'impossibilità di esercitare la propria attività lavorativa).

Il concetto di sproporzione trova ben più ampio risalto in Cass. n. 4707/2023 che ripropone dopo ben trentotto anni<sup>31</sup>, il principio secondo cui nello sport caratterizzato dal contatto fisico e dall'uso di una quota di violenza, la violazione nel corso di attività di allenamento di una norma del regolamento sportivo non costituisce di per sé illecito civile in mancanza di altre circostanze rilevanti ai fini del carattere ingiustificato dell'azione dell'atleta<sup>32</sup>.

La decisione dei giudici di legittimità in Cass. n. 4707/2023 rappresenta una bocca d'ossigeno non solo per gli atleti, ma per tutti coloro che operano nel contesto delle arti marziali e degli sport da combattimento (istruttori e maestri in particolare) in quanto senza una presa di posizione da parte della giurisprudenza era potenzialmente difficile stabilire il limite entro il quale circoscrivere un giudizio di responsabilità.

In particolare, se si pensa ai recenti casi Juventus del 2004 e del 2021, il fatto che la società era stata condannata a risarcire il danno occorso ad un tifoso per il solo verificarsi dell'evento<sup>33</sup> lasciava poco spazio ad un'attività difensiva in sede di giudizio. In Cass. n. 4707/2023 invece i giudici formulano una valutazione in concreto e – nonostante la presenza della protezione ai genitali – considerano l'incidente una mera eccezionalità che purtroppo si è verificato e che rientra nell'accettazione del rischio di quella determinata disciplina sportiva che l'atleta liberamente decide di intraprendere e praticare. Questo *modus operandi* dei giudici di legittimità appare condivisibile, e dovrebbe essere bagaglio tecnico anche dei giudici di merito, in quanto permette di va-

---

M. BONA, *Il nuovo danno non patrimoniale*, Assago, 2004. Cfr. D. PAJARDI, *Danno biologico e danno psicologico*, Milano, 1990.

<sup>30</sup> Cfr. N. MONTICELLI, *Responsabilità civile e perdita di chance: breve storia di una lesione (in)visibile*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2003, p. 873 ss.

<sup>31</sup> M. BARNI, *Riflessioni medico-legali sulla boxe*, in *Riv. it. med. leg.*, 1983, pp. 295-305. Cfr. A. LEPORE, *Le responsabilità nell'esercizio e nell'organizzazione delle attività sportive*, in L. DI NELLA (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, cit., p. 371.

<sup>32</sup> G. AGRIFOGLIO, *Dagli sport a violenza necessaria agli sport ad aggressione regolata*, in questa *Rivista*, 2021, p. 88 ss.

<sup>33</sup> M. GRASSANI, *La responsabilità risarcitoria dell'organizzatore di un evento sportivo. Il caso Juventus*, in *Riv. dir. ec. sport*, 2005, p. 119 ss. Cfr. Cass., 21 ottobre 2021, n. 3284, in *DeJure online* e G. STIPO, *La responsabilità civile nell'esercizio dello sport*, in questa *Rivista*, 1962, p. 53.

lutare con metodo casistico le fattispecie dannose andando a sanzionare chi veramente eccede senza sanzionare, come talvolta accade, per partito preso in quanto gli sport da combattimento sono considerati *sic et simpliciter* sempre violenti.

Inoltre, la Suprema Corte sottolinea come l'allenamento in pratica sportiva caratterizzata dal contatto fisico non può essere apprezzato alla stessa stregua di quello in pratica dal contatto eventuale (ad esempio, un allenamento di calcio *versus* un allenamento di pugilato). In quest'ultima, la ricorrenza dell'allenamento dovrebbe ridurre l'agonismo e le sue diverse sfaccettature (come, ad esempio, energia, aggressività, velocità, istintività di reazioni, ecc.), rendendo il contatto violento tendenzialmente meno giustificato<sup>34</sup>.

Alla luce di tutte queste considerazioni, è possibile sostenere che non può il mero dato dell'allenamento, in mancanza di altre circostanze qualificanti, deporre nel senso del carattere sproporzionato dell'uso della violenza nel singolo episodio<sup>35</sup>. Vero è che l'assenza di ardore agonistico rende più esposto l'illecito sportivo commesso in allenamento, rispetto a quello commesso nell'evento agonistico, alla responsabilità civile, ma devono essere presenti, come osservano i giudici di legittimità, ulteriori circostanze ai fini dell'integrazione dell'eccesso colposo, quali la sproporzione nel livello di abilità fra i due atleti (vedi *intra* caso Bernardi)<sup>36</sup> e la natura elementare, e dunque facile controllabilità, della manovra atletica fonte della lesione.

## Abstract

Il lavoro analizza due recenti decisioni della Suprema Corte di Cassazione (Cass. civ., sez. VI, 9 febbraio 2023, n. 3959 e Cass. civ., sez. III, 15 febbraio 2023, n. 4707) aventi ad oggetto la delicata questione della responsabilità sportiva negli sport a contatto eventuale ed a contatto necessario. In particolare, il contributo, dopo aver ripercorso i tratti salienti delle decisioni dei giudici di legittimità, si sofferma sulle problematiche connesse alla condotta dell'atleta al fine di circoscrivere correttamente la fattispecie risarcitoria.

---

<sup>34</sup> Nello sport da combattimento anche l'allenamento, benché mancante del profilo agonistico, è connotato dal contatto fisico e dall'uso della forza, per cui la soglia di tolleranza della violenza resta più elevata rispetto all'allenamento di uno sport a violenza soltanto eventuale e nel quale la componente dell'impatto fisico dovrebbe trovare maggiore giustificazione nelle modalità agonistiche, estranee all'allenamento. Per maggiori approfondimenti vedi A. LEPORE, *Le responsabilità nell'esercizio e nell'organizzazione delle attività sportive*, in L. DI NELLA (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, cit., p. 366 ss.

<sup>35</sup> L'assenza dell'ardore agonistico, mancando altri profili caratterizzanti, non rende privo di giustificazione l'episodio di mera violazione della regola del gioco che non sia connotato da caratteristiche ulteriori rispetto al mero fatto dell'allenamento. Diversamente si giungerebbe alla conclusione che ogni volta che un illecito sportivo si sia verificato in allenamento per sport da combattimento dovrebbe ritenersi automaticamente, per il sol fatto della ricorrenza dell'allenamento, l'esistenza dell'illecito civile.

<sup>36</sup> Trib. Genova, 4 maggio 2000, cit., p. 1402 ss.



*The paper aims to analyze two recent decisions of the Supreme Court of Cassation (Cas. civ., sec. VI, 9 February 2023, n. 3959 e Cas. civ., sec. III, 15 February 2023, n. 4707) dealing with the delicate issue of sports liability in contact and necessary contact sports. In particular, the contribution, after reviewing the salient features of the decisions of the judges of legitimacy, dwells on the issues related to the conduct of the athlete to correctly circumscribe the case for compensation.*

**Corte di Cassazione, sez. lav., 30 maggio 2022, n. 17435 – Pres. Umberto Berrino, Rel. Gabriella Marchese**

SENTENZA

sul ricorso 3225-2017 proposto da:

L.F., domiciliato in Roma, Piazza Cavour, presso la Cancelleria della Corte Suprema di Cassazione, rappresentato e difeso dall'avv. A.B.;

– ricorrente –

CONTRO

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via Dei Portoghesi, n. 12;

– controricorrente –

avverso la sentenza n. 1380/2016 della Corte d'Appello di Milano, depositata il 26/10/2016 r.g.n. 216/2014;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 02/02/2022 dal Consigliere dott. Gabriella Marchese;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Mario Fresa, che ha concluso per il rigetto del ricorso;

udito l'avvocato A.B.;

udito l'avvocato M.G.

FATTI DI CAUSA

1. L.F. agiva per essere riconosciuto vittima del dovere con conseguente inserimento nell'elenco di cui al D.P.R. n. 243 del 1996, art. 3, comma 3.

2. Il ricorrente, arruolato nella Guardia di finanza nel 1994 e atleta nella disciplina del judo, veniva avviato al 2° nucleo Atleti Fiamme Gialle, partecipando alle competizioni sportive. In data 18 agosto 2004, nel corso delle Olimpiadi di Atene, durante un combattimento, restato ferito al ginocchio a causa di una violenta leva dell'arto, con infermità, riconosciuta dipendente da causa di servizio e ascritta, dapprima, all'ottava categoria, poi, alla settima, quindi, alla sesta vitalizia.

3. Il Tribunale di Milano rigettava la domanda. Escludeva che la fattispecie concreta fosse riconducibile alla l. n. 266 del 2005, art. 1, comma 563, lett. f). La previsione, infatti, andava letta in correlazione con le altre ipotesi che la precedevano nell'elencazione, caratterizzate da un comune denominatore: lo svolgimento dell'attività in contesti inerenti alla tutela dell'ordine pubblico e della pubblica incolumità, alla difesa del territorio e, più in generale, all'intervento in situazioni di calamità e pericolo per la collettività. Il Tribunale escludeva anche che l'evento fosse sussumibile nell'ambito della fattispecie di cui al successivo comma 564 che, sempre, richiedeva l'impiego in operazioni di sicurezza latamente intese.

4. La Corte di appello di Milano, con la sentenza impugnata, ha respinto il gravame sia pure sulla base di una motivazione diversa. Ha ritenuto come l'infortunio durante una competizione sportiva non fosse riconducibile alla previsione astratta, in difetto di una "azione recata nei confronti (della vittima) da parte dell'avversario". Nello svolgimento di una gara sportiva opera, infatti, la scriminante atipica del c.d. "rischio consentito" da parte di entrambi i partecipanti, tanto più in presenza di una gara nell'ambito di uno sport caratterizzato da necessaria violenza e contatto fisico. Nello specifico, l'appellante non aveva dedotto circostanze che, in concreto, nella gara di Atene, consentissero

di escludere l'operatività della causa di giustificazione. Conseguentemente, neppure erano ravvisabili i presupposti normativi del successivo comma 564, in difetto di fatti straordinari che avessero esposto l'atleta L. a rischi maggiori di quelli ordinari e consentiti.

5. Avverso la decisione, ha proposto ricorso per cassazione L.F., con due motivi, cui ha resistito, con controricorso, il Ministero dell'Interno.

#### RAGIONI DELLA DECISIONE

6. Con il primo motivo – ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 3 – è dedotta la violazione e/o la falsa applicazione della l. n. 266 del 2005, art. 1, comma 563, lett. f). È censurata l'interpretazione della disposizione resa dalla Corte di merito, per avere la decisione individuato un presupposto, quello della concreta punibilità del responsabile, estraneo alla fattispecie tipica.

7. In tal modo, però, la sentenza impugnata non avrebbe applicato i principi della Corte secondo cui le ipotesi di cui al comma 563, a differenza di quelle disciplinate dal successivo comma 564, non prevedono la presenza di un rischio specifico diverso da quello insito nelle ordinarie funzioni istituzionali.

8. Con il secondo motivo – ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 5 – è dedotto l'omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti.

9. Parte ricorrente censura la sentenza impugnata nella parte in cui esclude che la lesione riportata dall'atleta sia frutto dell'azione dell'altro contendente ma l'esito di una gara in cui le azioni sarebbero state reciproche.

10. Le censure possono congiuntamente esaminarsi, presentando profili di stretta connessione, e sono complessivamente infondate.

11. Questa Corte di legittimità (v., fra le tante, Cass. n. 16569 del 2020, Cass. nn. 24592 e 9322 del 2018 e numerosi conformi) ha più volte esaminato le norme al cui interno si colloca la fattispecie, precisandone i criteri applicativi nei termini che seguono.

12. La l. 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 563, stabilisce che per vittime del dovere devono intendersi i soggetti di cui alla l. 13 agosto 1980, n. 466, art. 3 e, in genere, gli altri dipendenti pubblici deceduti o che abbiano subito un'invalidità permanente in attività di servizio o nell'espletamento delle funzioni di istituto per effetto diretto di lesioni riportate in conseguenza di eventi verificatisi: a) nel contrasto ad ogni tipo di criminalità; b) nello svolgimento di servizi di ordine pubblico; c) nella vigilanza ad infrastrutture civili e militari; d) in operazioni di soccorso; e) in attività di tutela della pubblica incolumità; f) a causa di azioni recate nei loro confronti in contesti di impiego internazionale non aventi, necessariamente, caratteristiche di ostilità.

13. All'art. 1, successivo comma 564, si precisa che sono equiparati ai soggetti di cui al comma 563 coloro che abbiano contratto infermità permanentemente invalidanti o alle quali consegua il decesso, in occasione o a seguito di missioni di qualunque natura, effettuate dentro e fuori dai confini nazionali e che siano riconosciute dipendenti da causa di servizio per le particolari condizioni ambientali od operative.

14. In seguito, in attuazione di quanto stabilito dalla stessa l. n. 266 del 2005, art. 1, comma 565, è stato emesso, con D.P.R. 7 luglio 2006, n. 243, il regolamento concernente i termini e le modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere e ai soggetti equiparati, ai fini della progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo, che all'art. 1, comma 1, definisce, agli effetti del regolamento: a) per benefici e provvidenze, le misure di sostegno e tutela previste dalle l. 13 agosto 1980, n. 466, l. 20 ottobre 1990, n. 302, l. 23 novembre 1998, n. 407, e loro successive modificazioni, e l. 3 agosto 2004, n. 206; b) per missioni di qualunque natura, le missioni, quali che ne siano gli scopi, autorizzate dall'autorità gerarchicamente o funzionalmente sopraordinata al dipendente; c) per particolari condizioni ambientali od operative, le condizioni comunque implicanti l'esistenza od anche il sopravvenire di circostanze straordinarie e

fatti di servizio che hanno esposto il dipendente a maggiori rischi o fatiche, in rapporto alle ordinarie condizioni di svolgimento dei compiti di istituto.

15. Sul significato da attribuire alle indicate previsioni normative sono intervenute più volte le Sezioni Unite di questa Corte (in ultimo, nelle more della presente decisione, Cass., sez.un. 6214 e successive del 24 febbraio 2022) cogliendo il tratto differenziale delle due previsioni nel fatto che mentre l'una (il comma 563) elenca una serie di attività, ritenute dalla legge pericolose, che possono automaticamente condurre all'attribuzione dei benefici quali vittime del dovere, qualora, nel loro espletamento, siano conseguiti eventi lesivi – non richiedendosi la presenza d'un rischio specifico diverso da quello insito nelle ordinarie funzioni istituzionali (Cass., sez. un., n. 10791 del 2017)– l'altra (il comma 564) individua quelle "attività che pericolose lo (siano) o lo (siano) diventate per circostanze eccezionali" (in motiv., *ex plurimis*, Cass., sez.un. 12862 del 2020).

16. Quanto, in particolare, alla previsione del comma 564, ad effettuarne una puntuale esegesi è stata la sentenza delle sezioni unite n. 759 del 2017, affermando, per quanto qui maggiormente rileva, con riferimento al concetto di condizioni ambientali ed operative "particolari" che queste ultime sono quelle che si collocano al di fuori del modo di svolgimento dell'attività "generale", *id est* "normale", in quanto corrispondente a come l'attività era previsto si svolgesse. Si tratta cioè di una connotazione aggiuntiva e specifica, non essendo sufficiente la semplice dipendenza da causa di servizio (tra le tante, Cass., sez. un., n. 8004 del 2021; nei termini anche Cass., sez. un., n. 6214 del 2022 cit., in motiv., p. 4.3.).

17. Così sinteticamente ricostruita la cornice normativa, deve escludersi che, sulla base dell'accertamento di fatto contenuto nella sentenza impugnata, si versi nell'ipotesi di cui alla previsione aperta dettata dal comma 564. La Corte di appello ha, infatti, escluso "particolari fatti straordinari che hanno esposto l'atleta L., nella gara di Atene, a maggiori rischi di quelli ordinari (...) consentiti" (v. pag. 6, primo cpv. sentenza impugnata).

18. La statuizione resa configura un tipico giudizio di merito, in questa sede non ritualmente censurato.

19. A tale riguardo, deve, infatti, osservarsi che la denuncia di omesso esame di fatto decisivo non rispetta il paradigma normativo di cui all'art. 360 c.p.c., n. 5, come costantemente interpretato da questa Corte a far tempo dalle pronunce nn. 8053 e 8054 del 2014. Il ricorso non illustra alcun "fatto storico" non esaminato, che abbia costituito oggetto di discussione e che abbia carattere decisivo, nel senso dell'idoneità, in termini di certezza o di alto grado di probabilità, a determinare un esito diverso della lite.

20. È, dunque, necessario procedere alla verifica di riconducibilità del caso di specie all'ipotesi contraddistinta dal comma 563, lett. f) (*id est*: "azioni recate nei loro confronti in contesti di impiego internazionale non aventi, necessariamente, caratteristiche di ostilità"), del pari esclusa dai Giudici del merito.

21. La Corte territoriale ha, in particolare, ritenuto che nella condotta dell'atleta che rispetti le regole del gioco, nell'ambito di una disciplina a violenza necessaria o indispensabile, e in tale contesto leda l'incolumità del competitore, difetti "un'azione recata" e dunque la fattispecie tipica.

22. Invero, lo svolgimento "corretto" di una pratica sportiva, come vale ad escludere rilevanza, in ambito penale, alla lesione personale cagionata, per la presenza di una causa di giustificazione non codificata (che è quella del c.d. rischio consentito), idonea ad eliderne l'antigiuridicità (tra le tante, v. Cass. pen. 8910 del 2020), così, ai fini che qui rilevano, vale ad escludere che possa configurarsi una lesione provocata (*id est*: "recata") nei confronti della vittima, ai sensi e per gli effetti di cui alla lett. f) dell'art. 1, comma 563.

23. L'odierno collegio ritiene di confermare la soluzione adottata in relazione alla fattispecie in concreto esaminata.

24. Ferme le considerazioni espresse in ordine all'interpretazione dell'art. 1, commi 563 e 564, cit., questa Corte, a chiarimento degli esposti principi, ha, con riferimento a peculiari situazioni, evidenziato (v. Cass. n. 29204 del 2021) anche come la norma di legge (art. 1, comma 563) intenda, comunque, delimitare servizi ed attività ordinariamente connotati da una speciale pericolosità e dall'assunzione di rischi qualificati "rispetto a quelli propri della generalità dei pubblici dipendenti", equiparando ad essi, come già detto, altre attività che tale pericolosità ordinariamente non possiedono ma che possono in concreto acquisirla in ragione di "particolari condizioni ambientali od operative" (art. 1, comma 564).

25. In coerenza con le considerazioni che precedono deve, dunque, affermarsi, in relazione al caso di specie, che quando, nell'ambito di competizioni internazionali, il rischio cui è esposto l'atleta militare è quello tipico (comune cioè) ad ogni sportivo della disciplina praticata, l'eventuale infermità, se riportata quale conseguenza di un contatto fisico tra i giocatori, correlato esclusivamente all'attività sportiva, non vale a far guadagnare, a chi ne è colpito, la condizione di vittima del dovere, con la relativa tutela l. n. 266 del 2005 *ex art. 1*, e il comportamento del competitore non è riconducibile alla nozione di "azione recata".

26. Il ricorso va, dunque, respinto, provvedendosi come da dispositivo sulle spese del giudizio di legittimità in favore del Ministero controricorrente, secondo soccombenza.

27. Tenuto conto del rigetto del ricorso, sussistono i presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello, ove dovuto, previsto per il ricorso.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna il ricorrente alla rifusione delle spese del giudizio di legittimità in favore del controricorrente, che si liquidano in Euro 3.000,00 per compensi professionali, oltre spese prenotate a debito.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 *quater*, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte del ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello, ove dovuto, per il ricorso, a norma dello stesso art. 13, comma 1 *bis*.

Così deciso in Roma, il 2 febbraio 2022.

Depositato in Cancelleria il 30 maggio 2022.

## L'ATLETA MILITARE INFORTUNATO NON È VITTIMA DEL DOVERE? \*

### IS THE INJURED MILITARY ATHLETE NOT A VICTIM OF DUTY?

di Antonio Torrisi \*\*

**Sommario:** 1. Il caso oggetto del giudizio. – 2. Brevi cenni sulla liceità degli sport da combattimento. – 3. Il quadro normativo per la tutela sanitaria e assicurativa dello sportivo. – 4. L'atleta militare e i benefici di cui alla legge 23 dicembre 2005, n. 266.

#### 1. Il caso oggetto del giudizio

La Cassazione, con la sentenza in commento, fa il punto sui benefici spettanti, ai sensi dell'art. 1, comma 563, lett. f), della legge 23 dicembre 2005, n. 266, alle vittime del dovere che abbiano subito un'invalità permanente a causa di azioni recate nei loro confronti in contesti di impiego internazionale, non aventi, necessariamente, caratteristiche di ostilità. La questione affrontata concerne la sussistenza per l'atleta militare del diritto al beneficio di cui alla già ricordata legge, nell'ipotesi in cui lo stesso abbia riportato un'infermità e, in particolare, nel caso in cui tale infermità sia stata causata da un contatto fisico con un altro giocatore nel corso del corretto svolgimento di una disciplina sportiva a violenza necessaria o indispensabile.

Il giudice di primo grado aveva rigettato la domanda, escludendo la riconducibilità all'art. 1, comma 563, lett. f), legge 23 dicembre 2005, n. 266, e ritenendo che la previsione andasse letta in correlazione con le altre ipotesi che la precedevano nell'elencazione, caratterizzate dal comune denominatore dello svolgimento dell'attività in contesti inerenti alla tutela dell'ordine pubblico e della pubblica incolumità, alla difesa del territorio e, più in generale, all'intervento in situazioni di calamità e pericolo per la collettività.

Il proposto gravame era stato poi nuovamente respinto in appello sia pure sulla base di una motivazione diversa, eccependo che l'appellante non aveva dedotto circostanze che, in concreto, nella gara di Atene, consentissero di escludere l'operatività della causa di giustificazione e, conseguentemente, non ravvisando neppure i

---

\* Contributo sottoposto alla procedura di *double blind peer review* ed approvato.

\*\* Professore a contratto di *Private law and sports organization* nell'Università degli Studi di Catania. Avvocato del Foro di Catania.

presupposti normativi del successivo comma 564, in difetto di fatti straordinari che avessero esposto l'atleta a rischi maggiori di quelli ordinari e consentiti.

La Corte di legittimità, riportando precedenti conformi<sup>1</sup>, ha precisato che l'art. 1, comma 563, legge 23 dicembre 2005, n. 266, stabilisce che per vittime del dovere devono intendersi i soggetti di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 466, art. 3 e, in genere, gli altri dipendenti pubblici deceduti o che abbiano subito un'invalidità permanente in attività di servizio o nell'espletamento delle funzioni di istituto per effetto diretto di lesioni riportate in conseguenza di eventi verificatisi: a) nel contrasto ad ogni tipo di criminalità; b) nello svolgimento di servizi di ordine pubblico; c) nella vigilanza ad infrastrutture civili e militari; d) in operazioni di soccorso; e) in attività di tutela della pubblica incolumità; f) a causa di azioni recate nei loro confronti in contesti di impiego internazionale non aventi, necessariamente, caratteristiche di ostilità. Ha altresì rilevato che nel successivo comma 564 vengono equiparati ai soggetti di cui al comma 563 coloro che abbiano contratto infermità permanentemente invalidanti o alle quali consegua il decesso, in occasione o a seguito di missioni di qualunque natura, effettuate dentro e fuori dai confini nazionali e che siano riconosciute dipendenti da causa di servizio per le particolari condizioni ambientali od operative.

Ricostruito in tal modo l'ambito di applicazione della normativa è stato dunque escluso che si fosse in presenza di quanto previsto dal comma 564. La Corte di appello aveva di già, infatti, escluso "*particolari fatti straordinari che hanno esposto l'atleta L., nella gara di Atene, a maggiori rischi di quelli ordinari (...) consentiti*".

La Suprema Corte ha così ritenuto che, nell'ambito di competizioni internazionali, quando il rischio cui è esposto l'atleta militare è quello tipico, comune cioè a ogni sportivo della disciplina praticata, l'eventuale infermità, se riportata quale conseguenza di un contatto fisico tra i giocatori, correlato esclusivamente all'attività sportiva, non vale a far guadagnare, a chi ne è colpito, la condizione di vittima del dovere, con la tutela riconosciuta dall'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e il comportamento del competitore non è riconducibile alla nozione di «azione recata».

## 2. Brevi cenni sulla liceità degli sport da combattimento

L'interesse della questione risulta evidente nella misura in cui, al di là della soluzione giudiziale adottata e sulla quale ci si soffermerà nel prosieguo, consente di riflettere sul tema più generale (con un collegamento che potrebbe apparire a prima vista non conducente) della liceità degli sport da combattimento e della non risarcibilità dei danni fisici causati all'atleta a seguito del regolare svolgimento della competizione sportiva da contatto fisico necessario. Tale profilo, infatti, si rivela decisivo per poi

---

<sup>1</sup> Cass., 16 aprile 2018, n. 9322; Cass., 5 ottobre 2018, n. 24592; Cass., 31 luglio 2020, n. 16569; Cass., 24 febbraio 2022, n. 6214, tutte in *DeJure*.

cogliere appropriatamente il senso della decisione adottata nel giudizio di legittimità ove esso è venuto in rilievo.

Preliminare appare la considerazione che nello sport si misurano contrapposte esigenze: da un lato, esso rappresenta un fondamentale e potente strumento di realizzazione della personalità umana, secondo il noto dettato dell'art. 2 Cost.; dall'altro, esso costituisce (o può costituire) una potenziale minaccia alla salute, all'integrità fisica e persino alla vita (tutelate dall'art. 32 Cost.), soprattutto in materia di sport estremi, ai quali l'elemento pericolo è inerente per natura (dal caso di specie, *judo*, alla *boxe* o alle corse automobilistiche, fino al *rafting*, *bungee jumping*, *skysurfing*, *kitesurf*, ecc.)<sup>2</sup>. Non è raro, infatti, che, nell'ambito dell'esercizio di arti marziali, o in generale di sport da combattimento, si possano verificare lesioni all'incolumità fisica degli atleti che ne possono comportare, nei casi più gravi, addirittura la morte<sup>3</sup>.

La meritevolezza degli interessi sottesi alla pratica delle attività sportive pericolose è stata ben messa in luce in una risalente decisione riguardante il decesso di un pugile italiano al termine di un incontro, affermandosi che «*l'attuale ordinamento positivo riconosce la prevalenza dell'interesse sociale all'esercizio di tale sport sugli interessi individuali suscettibili di essere esposti a pericolo o lesi dalle competizioni pugilistiche*»<sup>4</sup>. La vicenda costituì occasione per affrontare il problema della giuridica liceità degli sport da combattimento; nel caso in questione la *ratio* giustificativa di eventuali fatti dannosi verificatisi nell'esercizio di tali attività sportive fu ravvisata in una causa di giustificazione non codificata derivante dall'interesse del legislatore a consentire l'esercizio di tali tipologie di sport (interesse ritenuto prevalente), nonostante i pericoli per l'incolumità fisica che da essi possono discendere. Il fondamento della c.d. scriminante sportiva<sup>5</sup> si sarebbe dovuto rinvenire in una causa di giustificazione non codifi-

---

<sup>2</sup> R. AMBROSINI, *L'esercizio di attività pericolose tra interesse della produzione ed esigenze di tutela dei danneggiati*, in *Corr. giur.*, 2017, V, p. 696 ss.; U. RUFFOLO, *Attività sportiva estrema e responsabilità*, in questa *Rivista*, 2019, I, p. 25.

<sup>3</sup> L. SANTORO, *Sport estremi e responsabilità*, in *Resp. civ. e prev.*, 2008, VI, p. 61 ss.; G. AGRIFOLIO, *Pugilato e sport da combattimento. Divieto di disporre del proprio corpo o libertà di scegliere il proprio modo di vivere*, in *Eu. dir. priv.*, 2018, I, p. 753 ss.; ID., *Dagli sport a violenza necessaria agli sport ad aggressione regolata*, in questa *Rivista*, 2021, I, p. 90.

Per un quadro degli orientamenti giurisprudenziali e una ricognizione dei casi di responsabilità, v. P. SANTORO, *A gamba tesa su De Coubertin: dall'illecito sportivo alla responsabilità civile*, nota a App. Milano, 23 maggio 2007 e a Trib. Napoli, 28 settembre 2006, in *Danno e resp.*, 2008, p. 321 ss.; R. FRAU, *Nel calcio il collegamento all'azione di gioco esclude la responsabilità civile*, nota a Trib. Piacenza, 1° giugno 2010, n. 404, in *Resp. civ. prev.*, 2011, p. 1141 ss.

<sup>4</sup> Trib. Milano, 14 gennaio 1985, in *Il Foro Italiano*, 1985, V, p. 217 ss. Sul punto si veda anche A.G. PARISI, *Sport ad alto rischio e lesione di diritti personalissimi. Responsabilità civile e penale*, in *Lineamenti di Diritto Sportivo*, Milano, 2008, p. 307 ss.

<sup>5</sup> L'impunità della condotta è stata talvolta ricondotta alla consuetudine (G. TRANFO, *Note in tema di responsabilità per lesioni nel pugilato*, in *Rass. giur. umbra*, 1956, p. 7 ss.), talvolta all'esercizio di un diritto (C. CAIANIELLO, *L'attività sportiva nel diritto penale*, in questa *Rivista*, 1975, p. 273 ss.), ad una sorta di autorizzazione statale (V. FEDELI, *Brevi note sulla violenza nello sport e negli impianti sportivi*, in questa *Rivista*, 1975, p. 404), ancora, a una causa di giustificazione non codificata applicabile mediante



cata, che avrebbe trovato la propria ragion d'essere «*nella mancanza di danno sociale per l'esistenza di due interessi in conflitto, uno dei quali può essere soddisfatto solo a costo del sacrificio dell'altro*»<sup>6</sup>.

Occorre, tuttavia, rilevare che, se l'ordinamento giuridico statale ammette che nell'ambito delle attività sportive e nell'esercizio di sport da combattimento riconosciuti da parte dell'ordinamento giuridico sportivo possano verificarsi determinati eventi pregiudizievoli per la salute dei gareggianti (con la conseguenza che tali danni non sono risarcibili se accaduti nonostante l'osservanza delle regole del gioco), lo fa proprio in quanto i comportamenti dai quali essi derivano non possono essere considerati illeciti poiché prodotti nel rispetto delle finalità proprie di una attività considerata meritevole di tutela<sup>7</sup>. In altri termini, le attività qualificate come sportive, seppur potenzialmente pericolose per l'incolumità fisica dei gareggianti, non possono essere considerate attività illecite se non quando il comportamento dei partecipanti fuoriesca dalle re-

---

un procedimento analogico in *bonam partem*, fondata sull'utilità o sulla mancanza di danno sociale (V. B. BERTINI, *La responsabilità sportiva*, Milano, 2002, p. 19 ss.; V. FRATTAROLO, *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, Milano, 1995, p. 389).

<sup>6</sup> In merito, Trib. Milano, 14 gennaio 1985, cit., secondo cui «*il vero fondamento della liceità di tali fatti va riposto in quel principio generale del nostro ordinamento così sintetizzato dall'Antolisei (vol. I, p. 270): l'esercizio di una attività autorizzata dallo Stato, purché rispondente all'interesse della comunità sociale, importa l'imputabilità dei fatti lesivi o pericolosi che eventualmente ne derivino, quando tutte le regole che disciplinano l'attività medesima siano osservate. Detto principio discende dallo stesso criterio che informa le cause di giustificazione previste dal nostro codice penale; tale criterio si riassume nella mancanza di danno sociale per l'esistenza di due interessi in conflitto, uno dei quali può essere soddisfatto solo a costo del sacrificio dell'altro*».

<sup>7</sup> Per un quadro aggiornato dei vari aspetti del problema, G. ALPA, *La responsabilità civile in generale e nell'attività sportiva*, in questa *Rivista*, 1984, p. 472 ss. F.D. BUSNELLI, G. PONZANELLI, *Rischio sportivo e responsabilità civile*, in *Resp. civ. prev.*, 1984, p. 283 ss.; A. SCIALOJA, voce *Responsabilità sportiva*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., XVII, Torino, 1999, p. 410 ss.; M. BONA, A. CASTELNUOVO-P.L. MONATERI, *La responsabilità civile nello sport*, in *Le nuove frontiere della responsabilità civile*, Milano, 2002, p. 215; B. TASSONE, *Sport estremi e responsabilità civile*, in *Danno e resp.*, 2002, p. 1179 ss.; S. PASQUALE, *A gamba tesa su De Coubertin: dall'illecito sportivo alla responsabilità civile*, in *Danno e Resp.*, 2008, III, p. 333; L. SANTORO, *Sport estremi e responsabilità*, cit., p. 23 ss.; A. LEPORE, *Responsabilità civile e tutela della «persona-atleta»*, Napoli, 2009; M. FRANZONI, *Lo sport nella responsabilità civile*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Napoli, 2009, p. 145 ss.; G. PONZANELLI, *Responsabilità civile e attività sportiva*, in *Danno e resp.*, 2009, V, p. 603; A. MAIETTA, *Lineamenti di diritto dello sport*, Torino, 2016, p. 191 ss.; J. ALCINI, *La responsabilità civile e sportiva nella genesi del diritto soggettivo rafforzato*, in *Rass. dir.ed econ. sport*, 2018, p. 348 ss.; G. LIOTTA, L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, Milano, 2020, p. 286 ss.; G. AGRIFOGLIO, *Dagli sport a violenza necessaria agli sport ad aggressione regolata*, cit., p. 88 ss.; L. LUCISANO, *Danno cagionato ad un minore durante l'allenamento in uno sport a contatto necessario*, in questa *Rivista*, 2021, I, p. 107 ss.; T. MAUCERI, *Sport di contatto e responsabilità*, in questa *Rivista*, 2021, I, p. 74 ss.; A. TORRONI, *Infortunio dell'atleta nel corso di un allenamento di pugilato: i diversi profili di responsabilità civile e la risarcibilità del danno morale*, in questa *Rivista*, 2021, I, p. 123 ss.; C. VALENZA, *La responsabilità civile dell'atleta, degli insegnanti e degli istruttori*, in E. BATTELLI (a cura di), *Diritto privato dello sport*, Torino, 2021, p. 209 ss.; G. TRAVAN, *Sport e responsabilità dell'atleta: una questione di antigiuridicità o di colpevolezza?*, in *Giur. it.*, 2022, VII, p. 1571 ss.

gole sportive predisposte al fine di assicurare il leale svolgimento dell'attività; solo in tale ultimo caso, infatti, queste attività «cessano di essere "sportive", configurandosi quali comuni attività umane»<sup>8</sup>.

L'attività sportiva, anche quando estrema, è dunque non solo ammessa dal nostro ordinamento, ma promossa e incentivata, quale esercizio di libertà, nonostante la propria natura spesso intrinsecamente pericolosa. È così sancito, ad esempio, che l'esercizio di attività sportiva in qualunque forma, individuale o collettiva, professionistica o dilettantistica, è libero (legge 23 marzo 1981, n. 91) e che l'attività sportiva è diretta alla promozione della salute individuale e collettiva, tanto da meritare massima diffusione (legge 14 dicembre 2000, n. 376). E il tasso di autonomia degli ordinamenti sportivi rispetto a quello generale dello Stato è tra i più elevati<sup>9</sup>.

Nel nostro ordinamento, infatti, l'autonomia e la libertà nell'esercizio del diritto alla pratica sportiva, oltre a derivare da radicate consuetudini connesse a valori costituzionali, è anche riconosciuta in puntuali norme di diritto positivo<sup>10</sup>. Il d.l. 19 agosto 2003, n. 220 («Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva»), convertito dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280, prevede non soltanto che «la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale» (art. 1), ma anche che tra le materie riservate all'ordinamento sportivo rientrano «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive» (art. 2)<sup>11</sup>.

La protezione della salute dei contendenti, come meglio a breve si vedrà, quantomeno degli standard minimi compatibili con l'esecuzione dei gesti atletici, fa dunque parte delle stesse regole dello sport. Del resto, se le sopraccitate regole di sicurezza non avessero previsto tutele volte a garantire anzitutto il rispetto per la vita umana, persino negli sport che impongono di percuotere l'avversario, tanto l'ordinamento sportivo che quello statale, si ripete, non avrebbero potuto considerare tali attività come meritevoli di tutela quanto, piuttosto, illecite e, in ultima analisi, violente<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> G. LIOTTA, *La responsabilità civile nell'esercizio di attività sportive*, in G. LIOTTA – L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, cit., p. 265.

<sup>9</sup> Quanto alle relazioni tra i due ordinamenti e in ordine alla rilevanza delle relative regole di riferimento, in termini generali, T. MAUCERI, *Sui rapporti tra giustizia sportiva e ordinamento statale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2019, III, p. 594 ss.; ID., *Sulla rilevanza esterne delle sanzioni sportive*, in questa *Rivista*, 2019, I, p. 36 ss.

<sup>10</sup> In questo senso, G. AGRIFOGLIO, *Pugilato e sport da combattimento*, cit., p. 753 ss.; T. MAUCERI, *Sport di contatto e responsabilità*, cit., p. 81, il quale però proprio dal principio di autonomia dell'ordinamento sportivo trae la conclusione che il *discrimen* non può essere quello di cui all'art. 2043 c.c.

<sup>11</sup> Più in generale, v. R. COLAGRANDE, *Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2004, IV, p. 714 ss.; R. PARDOLESI, *La legge 17 ottobre 2003, n. 280 e la questione delle situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo*, in *Rass. dir. ed econ. sport*, 2011, III, p. 514 ss.

<sup>12</sup> G. AGRIFOGLIO, *Dagli sport a violenza necessaria agli sport ad aggressione regolata*, cit., p. 105.

### 3. Il quadro normativo per la tutela sanitaria e assicurativa dello sportivo

La tutela sanitaria riguarda gli sportivi di ogni livello, professionisti, dilettanti e amatori<sup>13</sup> ed è stata regolamentata per la prima volta dalla legge 26 ottobre 1971, n. 1099 (“Tutela sanitaria delle attività sportive”), il cui art. 1 ha disposto che “*la tutela sanitaria delle attività sportive spetta alle regioni che la esercitano secondo un programma le cui finalità e contenuti corrisponderanno ai criteri di massima fissati dal Ministero della sanità con il concorso delle regioni stesse*”<sup>14</sup>; il successivo art. 2 ha, inoltre, previsto che i controlli sulla salute degli atleti si basino su una valutazione dell’idoneità generica e dell’attitudine degli stessi<sup>15</sup>. Per il legislatore, quindi, è indispensabile che l’attività si svolga sotto stretto controllo medico; proprio per questo l’art. 7, legge 23 marzo 1981, n. 91, ha prescritto l’adozione di una scheda sanitaria individuale per ciascun atleta professionista, soggetta ad aggiornamento periodico a cadenza almeno semestrale<sup>16</sup>. In particolare, si richiede la ripetizione di tutti gli accertamenti clinici e diagnostici, in conformità all’apposito decreto del Ministero della Salute<sup>17</sup>.

Appare evidente che, nonostante l’art. 7 sia rubricato “Tutela sanitaria”, le relative prescrizioni si limitino alla fase di prevenzione e di allocazione del rischio, mentre

---

<sup>13</sup> Sulla tutela della salute in ambito sportivo: C. BOTTARI, R. NICOLAI, G. PACIFICO, *Sport e sanità*, Bologna, 2008; V. BELLINI, *Legge 23 marzo 1981, n. 91. Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1982, p. 605; L. SINISCALCHI, *Profili previdenziali del lavoro sportivo: la legge 23 marzo 1981, n. 91*, in *Dir. lav.*, 1988, p. 296; D’HARMANT-FRANCOIS, *Lavoro sportivo I) Diritto del lavoro*, in *Enc. giur. Treccani*, XVIII, Roma, 1990; M. LANOTTE, *Responsabilità e obblighi delle società sportive nella tutela della salute degli atleti*, in *Mass. giur. lav.*, 2003, 239.

<sup>14</sup> Quanto ai dilettanti, si segnala il d.m. 24 aprile 2013, che li ha distinti in due differenti categorie, a seconda che si dedicassero ad attività amatoriali, dette anche “ludico-motorie”, o ad attività “non agonistiche in senso proprio”, entrambe elencate esplicitamente agli artt. 2 e 3 del decreto. In particolare, le attività “ludico-motorie”, di cui all’art. 2, 6° comma, venivano esentate dall’obbligo annuale di certificazione, raccomandandosi unicamente la sottoposizione ad un controllo medico prima dell’avvio dell’attività stessa, per la valutazione di eventuali fattori di rischio; controllo successivamente abolito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Quanto, invece, alle attività “non agonistiche” in senso proprio, il d.m. 24 aprile 2013, nella parte in cui prevedeva l’obbligo di sottoporsi a controllo medico annuale attestante l’idoneità alla pratica sportiva, non è stato modificato dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, cosicché deve ritenersi che per dette attività l’obbligo annuale di certificazione sia rimasto in vigore. Per chi esercita attività agonistica è, invece, indispensabile il rilascio di un certificato di idoneità fisica da valutare in riferimento alla specifica disciplina sportiva svolta.

<sup>15</sup> Il d.m. 5 luglio 1975 ha successivamente specificato a quali accertamenti medici lo sportivo si deve sottoporre in relazione alla disciplina da lui praticata, all’età e al sesso. Ulteriormente, il d.m. 18 febbraio 1982, “Norme per la tutela sanitaria dell’attività sportiva agonistica”, ha affidato a tabelle allegate la determinazione dei controlli da effettuare sull’atleta e della loro periodicità; tabelle che sono state modificate dagli artt. 1 e 2 del d.m. 28 febbraio 1983, dall’art. 3 del d.m. 4 aprile 2001 e dall’art. 2 del d.m. 2 agosto 2005.

<sup>16</sup> E. BATTELLI, *Diritto privato dello sport*, Torino, 2019, p. 31.

<sup>17</sup> Il riferimento normativo di natura regolamentare è al d.m. 13 marzo 1995, recante “*Norme per la tutela sanitaria degli sportivi professionisti*”.

nulla affermano in ordine alla effettiva tutela sanitaria *post*-traumatica. Soccorre, a tal fine, il successivo art. 8 che prescrive l'obbligo per tutte le società sportive di stipulare una polizza assicurativa individuale a favore degli sportivi professionisti contro il rischio morte e contro gli infortuni<sup>18</sup>. La tutela assicurativa è stata prevista dall'art. 6, d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, che ha imposto l'assicurazione per gli sportivi presso l'INAIL a copertura dell'infortunio occorso nello svolgimento (ovvero in occasione) dell'attività sportiva dal quale sia derivata la morte o l'inabilità (temporanea o permanente, parziale o assoluta)<sup>19</sup>, con pagamento del premio assicurativo interamente a carico delle società sportive<sup>20</sup>.

Nell'ambito dello sport dilettantistico, almeno fino all'intervento di riforma del 2021 di cui a breve si dirà, la classificazione dei compensi erogati nell'esercizio diretto di attività sportiva o a fronte di collaborazioni amministrativo – gestionali tra i “redditi diversi” ha portato gli enti previdenziali e assicurativi a escludere gli stessi dall'assoggettamento ai relativi obblighi<sup>21</sup>. L'INPS, che già si era espresso in tal senso con riferimento ai compensi erogati nell'esercizio diretto di attività sportiva dilettantistica, con circolare n. 32 del 7 febbraio 2001, ha confermato il suo orientamento con le circolari n. 42 del 26 febbraio 2003 e n. 9 del 22 gennaio 2004, affermando la non configurabilità di un obbligo contributivo per le collaborazioni amministrativo – gestionali, giacché i proventi percepiti a seguito delle predette prestazioni sono considerati redditi diversi non rientranti nella disciplina dell'art. 47, comma 1, lett. *c bis*, del TUIR<sup>22</sup>. L'art. 51, comma 1, legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003), ha previsto, a partire dal 1° luglio 2003, l'obbligo di assicurazione per gli sportivi dilettanti tesserati in qualità di atleti, dirigenti e tecnici alle federazioni, agli enti di promozione sportiva e alle discipline sportive associate, per i casi di infortunio avvenuti in occasione o a casa dello svolgimento dell'attività sportiva, dai quali sia derivata la morte o un'inabilità permanente<sup>23</sup>. Il regolamento, contenente le nuove modalità tecniche per l'iscrizione all'assicurazione, nonché la natura, l'entità delle prestazioni e i relativi premi, è stato poi incluso nel d.P.C.M. 3 novembre 2010 (pubblicato in GURI 20 dicembre 2010, n. 296), che disciplina l'assicura-

---

<sup>18</sup> M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2003, p. 159.

<sup>19</sup> La normativa regolamentare di dettaglio ha stabilito che nella copertura assicurativa degli atleti ricadono tutte le conseguenze degli infortuni occorsi durante e a causa della pratica sportiva, ricomprendendo anche la fase di allenamento e di “riscaldamento” pre-gara.

<sup>20</sup> In ordine al trattamento pensionistico, gli atleti, gli allenatori e gli addetti agli impianti sportivi godono dell'assicurazione obbligatoria per l'invalità e la vecchiaia ed i superstiti presso l'ENPALS (dal 1° gennaio 2012 confluito nell'INPS).

<sup>21</sup> M.T. SPADAFORA, *Diritto del lavoro sportivo*, Torino, 2012, p. 253 ss.

<sup>22</sup> In generale, sulla disciplina previdenziale del lavoro sportivo: L. SINISCALCHI, *Profili previdenziali del lavoro sportivo: la legge 23 marzo 1981, n. 91*, in *Dir. lav.*, 1988, I, p. 289; A. GUADAGNINO, *Gli obblighi contributivi delle società di calcio e la tutela previdenziale dei calciatori*, Padova, 1998, p. 661; A.C. LA ROSA, *La previdenza nello spettacolo*, Milano, 1993.

<sup>23</sup> M. PITTALIS, *Sport e diritto*, Lavis, 2019, p. 185.

zione obbligatoria degli sportivi dilettanti per infortuni occorsi nell'esercizio dell'attività sportiva.

Va, però, dato conto della nota riforma del 28 febbraio 2021 con cui sono stati approvati cinque decreti legislativi (d.lgs. nn. 36, 37, 38, 39 e 40) attuativi degli articoli da 5 a 9 della legge delega, 8 agosto 2019, n. 86, in un'ottica di complessivo riordino della normativa sportiva italiana<sup>24</sup>.

In particolare il legislatore, oltre a prevedere, ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. n. 36/2021, che “*la qualificazione di una disciplina sportiva come professionistica opera senza distinzione di genere*”, mantenendo, come da art. 2 della legge n. 91/1981<sup>25</sup>, il potere di distinzione fra attività professionistica e dilettantistica alle Federazioni Sportive Nazionali o alle Discipline Sportive Associate, al contempo ha rivisto la nozione di lavoratore sportivo che ricomprende oggi anche i soggetti attivi nel settore dilettantistico (con conseguente superamento dell'impostazione della legge 23 marzo 1981, n. 91, che riconnetteva alla nozione di rapporto di lavoro il requisito del “professionismo”)<sup>26</sup>. L'art. 25 del d.lgs. n. 36/2021, infatti, entrato in vigore lo scorso 1° luglio 2023, nel momento in cui considera lavoratori sportivi tanto i dilettanti quanto i pro-

<sup>24</sup> Tra i molti interventi di commento alla riforma dello sport, si veda G. AGRIFOGLIO, *Prime osservazioni sulla riforma in materia di lavoro sportivo (d.lgs., 28 febbraio 2021, n. 36)*, in *rivistadirittosportivo.coni.it*; A. BUSACCA, *La prestazione sportiva tra valore sociale ed attività lavorativa*, in *Percorsi interdisciplinari in tema di rapporto obbligatorio*, Catania, 2021, p. 170 ss.; M. COLUCCI, P. PALOMBI, *Il vincolo Sportivo e la sua (irrevocabile) abolizione: considerazioni sull'istruttoria dell'AGCM nel caso della Fipav*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2022, p. 23 ss.; P. D'ELIA, *Il rapporto di lavoro subordinato sportivo alla luce del d.lgs. n. 36/2021: le vicende del contratto dei calciatori professionisti a seguito dell'emergenza Covid-19*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2021, II, p. 119 ss.; T. MAUCERI, *Il ruolo dell'agente sportivo nell'avvio al professionismo*, in questa *Rivista*, 2022, II, p. 533 ss.; F. RENDE, *Riforma dell'ordinamento sportivo e protezione dell'interesse del minore*, in questa *Rivista*, 2021, I, p. 21 ss.; S. ROSSI, *La riforma delle discipline sportive invernali e le principali norme di comportamento: il progressivo riconoscimento del principio di autoresponsabilità*, in questa *Rivista*, 2022, I, p. 9 ss.; C.S. SAGLIMBENE, *Il vincolo sportivo: genesi, analisi e prospettive alla luce della recente riforma dell'ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2021, III, p. 51 ss.; G. SANDULLI, *Il nuovo lavoro sportivo: cenni sulla disciplina transitoria*, in *rivistadirittosportivo.coni.it*; L. SANTORO, *Cosa resta dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nel cammino dalla legge di stabilità 2019 alla riforma dello sport*, in *rivistadirittosportivo.coni.it*; A. TORRISI, *Il calcio femminile alla luce del D. Lgs. 36/2021*, in *Olympialex review*, 2021, I, p. 64 ss.

<sup>25</sup> L'art. 2 testualmente dispone che “*sono sportivi professionisti gli atleti, gli allenatori, i direttori tecnico-sportivi e i preparatori atletici che esercitano l'attività sportiva a titolo oneroso con carattere di continuità nell'ambito delle discipline regolamentate dal CONI e che conseguono la qualificazione dalle Federazioni sportive nazionali, secondo le norme emanate dalle Federazioni stesse con l'osservanza delle direttive stabilite dal CONI per la distinzione dell'attività dilettantistica da quella professionistica*”.

<sup>26</sup> Il lavoratore sportivo, ai sensi dell'art. 25 della recente normativa, è “*l'atleta, l'allenatore, l'istruttore, il direttore tecnico, il direttore sportivo, il preparatore atletico e il direttore di gara che, senza alcuna distinzione di genere e indipendentemente dal settore professionistico o dilettantistico, esercita l'attività sportiva verso un corrispettivo*”. La nuova nozione di lavoratore sportivo prescinde così dal settore di attività e dall'intensità di impegno, utilizzando come duplice discriminare la percezione di un corrispettivo per l'attività e il fatto che le prestazioni esulano dall'attività meramente volontaria, vale a dire quelle attività non retribuite per le quali possono essere riconosciuti esclusivamente premi e compensi occasionali, nonché indennità di trasferta e rimborsi spese, anche forfettari.

fessionisti, indipendentemente dalla qualificazione operata dalle Federazioni di appartenenza, e senza alcuna distinzione di genere, pone fine alla tradizionale partizione «in due mondi» del lavoro sportivo, garantendo anche ai dilettanti tutele pensionistiche e assicurative<sup>27</sup>.

Escluso chi pratica lo sport come volontario, la cui attività non potrà essere oggetto di un contratto di lavoro<sup>28</sup>, la riforma ha esteso al mondo sportivo le varie tipologie contrattuali del diritto del lavoro: il lavoro dipendente, il lavoro autonomo, le collaborazioni coordinate e continuative, la figura dell'apprendista. Viene così superato l'inquadramento della prestazione degli sportivi dilettanti che costituiva oggetto di accordi economici con corresponsione di “redditi diversi”, di cui all'art. 67, comma 1, lett. m), TUIR. Tuttavia, non può non evidenziarsi che un'eccessiva estensione dell'area del “professionismo di fatto” o del “falso dilettantismo” presenta il rischio di far considerare come lavoratori sportivi soggetti che tali non sono. Si pensi a chi, pur svolgendo un lavoro del tutto estraneo all'ordinamento sportivo, pratici l'attività sportiva da “vero” dilettante e, dunque, con spirito competitivo e gratuito<sup>29</sup>, raggiungendo dignitosi, se non addirittura importanti, risultati agonistici ed economici<sup>30</sup>. Detto approdo sistematico per il mondo del dilettantismo alla nuova figura del lavoratore sportivo pone quindi un grave problema di sostenibilità economica con il rischio di emarginazione e abbandono di pratiche sportive dal mondo delle federazioni e del CONI<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. n. 36/2021, in materia di controlli sanitari dei lavoratori sportivi, è stata introdotta la possibilità di istituire una scheda sanitaria per ciascun lavoratore sportivo che svolga prestazioni di carattere non occasionale; mentre, ai sensi dell'art. 32, comma 6 *bis*, del medesimo decreto, per l'accertamento dell'idoneità allo svolgimento della pratica sportiva dei soggetti diversi dai lavoratori sportivi di cui al presente decreto, è stato previsto che restano fermi i criteri tecnici generali fissati per la tutela sanitaria dell'attività sportiva agonistica del decreto di cui all'art. 5 del d.l. 30 dicembre 1979, n. 663, convertito con modificazioni dalla legge 29 febbraio 1980, n. 33, nonché le disposizioni relative allo svolgimento dell'attività sportiva non agonistica adottate con il decreto di cui all'art. 7, comma 11, del d.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189.

<sup>28</sup> *Ex art. 29 del d.lgs. n. 36/2021, i volontari sono coloro “che mettono a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere lo sport, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ma esclusivamente con finalità amatoriali. Le prestazioni dei volontari sono comprensive dello svolgimento diretto dell'attività sportiva, nonché della formazione, della didattica e della preparazione degli atleti”.*

<sup>29</sup> Sul principio di gratuità nello sport, v. G. LIOTTA, *Brevi note sul principio di gratuità nello sport*, in A. DONATI, A. GARILLI, S. MAZZARESE, A. SASSI (a cura di), *Diritto Privato – Studi in onore di Antonio Palazzo*, Torino, 2009, p. 427 ss.

<sup>30</sup> G. AGRIFOGLIO, *Prime osservazioni sulla riforma in materia di lavoro sportivo (d.lgs., 28 febbraio 2021, n. 36)*, cit., pp.8-9.

<sup>31</sup> In tal senso, A. TORRISI, *Il calcio femminile alla luce del D. Lgs. 36/2021*, cit., p. 72; A. BUSACCA, *La prestazione sportiva tra valore sociale ed attività lavorativa*, cit., p. 170 ss.; L. SANTORO, *Cosa resta dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nel cammino dalla legge di stabilità 2019 alla riforma dello sport*, cit.

#### 4. L'atleta militare e i benefici di cui alla legge 23 dicembre 2005, n. 266

Analizzata, da un lato, la liceità per l'ordinamento sportivo dello svolgimento di attività pericolose nell'ambito delle regole federali e, dall'altro, la tutela sanitaria e assicurativa garantita all'atleta dilettante, è possibile prendere in esame il percorso argomentativo della sentenza in commento e vagliare la fondatezza della relativa decisione. Intendiamo, pertanto, adesso chiederci se la disciplina in discussione (legge 23 dicembre 2005, n. 266)<sup>32</sup>, prevista per certi casi precisi (art. 1, comma 563, lett. f, e successivo comma 564), possa estendersi anche in ambito sportivo, in ragione della peculiarità degli interessi in gioco e della mancata conoscenza, da parte del legislatore del 2005, della normativa che regola il rapporto tra atleta e Forze Armate (d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90). Occorre dunque stabilire quale sia il senso della previsione di legge che menziona talune specifiche ipotesi (alle quali quindi si applica) e tace su altre.

Ora, come sostenuto da autorevole dottrina<sup>33</sup>, *“il silenzio del legislatore, così come ogni atteggiamento silente, non può avere di per sé un significato univoco e può, in astratto, avere una duplice, diversa valenza. Esso può infatti comunicare tacitamente una regola e può, perciò, costituire una tecnica di disciplina; può, all'opposto, configurarsi come assenza di previsione e, quindi, come vera e propria lacuna del diritto scritto”*. La risoluzione dell'alternativa può risultare agevole ogni qual volta la questione, sulla quale il diritto scritto appare tacere, risulti ignota al tempo del legislatore, mentre può presentare particolari difficoltà se la questione non era ignota al legislatore, dovendo così svolgersi un'indagine circa il contesto dell'atteggiamento silente e *“un giudizio di valore circa il tasso di razionalità e di coerenza sistematica delle diverse soluzioni in astratto possibili”*<sup>34</sup>.

Nel caso di specie, rispetto alla specifica classe di casi nel testo normativo in esame, il silenzio del diritto scritto va considerato non già come una tecnica di disciplina quanto come un caso di vera e propria lacuna, già per il fatto che il d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, che regola il rapporto fra le Forze Armate e gli atleti militari, era ignoto al legislatore di cui alla legge 23 dicembre 2005, n. 266. In particolare, va rilevato che il menzionato d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, ha previsto agli artt. 957-963 il

---

<sup>32</sup> Fra i benefici previsti dalla normativa: speciale elargizione da € 200.000, oltre rivalutazione monetaria in ipotesi di inidoneità al servizio o di invalidità non inferiore all'80%; assegno vitalizio mensile di € 500,00; speciale assegno vitalizio di € 1.033,00 mensili; due annualità di pensione per gli aventi diritto alla reversibilità; esenzione Irpef sulle pensioni; assunzione per chiamata diretta con precedenza assoluta rispetto a ogni altra categoria (diritto esteso ai figli e/o al coniuge in caso di decesso o di invalidità che non consenta la prosecuzione dell'attività lavorativa); esenzione dal pagamento del ticket sanitario; accesso alle Borse di studio; assistenza psicologica. I benefici si estendono ai familiari superstiti, secondo l'ordine stabilito dalla legge.

<sup>33</sup> Il riferimento è ad A. BELFIORE, *L'interpretazione della legge. L'analogia*, in *Studium Iuris*, 2008, IV, p. 427.

<sup>34</sup> A. BELFIORE, *L'interpretazione della legge*, cit., p. 428.

reclutamento, per concorso pubblico, dei c.d. atleti-militari, attraverso procedure selettive destinate alla valorizzazione delle competizioni sportive svolte anche con la previsione di specifiche mansioni militari al termine del periodo di attività sportiva o a causa di una condizione fisica non più idonea<sup>35</sup>.

Se, dunque, si muove dall'idea della presenza di una lacuna, occorre indagare in ordine al possibile ricorso, espressione di un ordinamento auto-integrato, allo strumento analogico previsto dall'art. 12 delle preleggi, che tuttavia si arresta dinanzi al limite normativo delle leggi penale e di quelle eccezionali ai sensi dell'art. 14 delle preleggi. In particolare, di fronte a una fattispecie concreta, non specificamente contemplata dal legislatore (nel senso meglio sopra indicato di lacuna), l'interprete dovrà anzitutto ricercare all'interno dello stesso ordinamento la norma più idonea a disciplinarla (analogia *legis*) o, se il caso rimane ancora dubbio, bisognerà fare riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato (analogia *iuris*)<sup>36</sup>. Il caso non regolato, nell'applicazione dell'analogia *legis*, dovrà dunque presentare rispetto al caso regolato una sostanziale identità di interessi, una identità di *ratio*, tale da giustificare l'estensione della disciplina del primo al secondo.

Il giudizio in discorso va dunque condotto proprio ponendo a confronto, da un lato, il conflitto di interessi tipizzato nella norma della cui estensibilità si discute (nella vicenda in esame i benefici previsti per le "vittime del dovere" in servizio) e, dall'altro, la complessiva dialettica degli interessi in gioco nel caso non regolato (ossia, qui, la

---

<sup>35</sup> Art. 957, d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90: "1. Il reclutamento degli atleti ha luogo, per ciascuna Forza armata, mediante pubblico concorso per titoli: a) nei limiti delle consistenze del personale volontario di truppa in ferma prefissata previsto dall'articolo 799 del codice, per l'Esercito italiano, la Marina militare e l'Aeronautica militare; b) nel limite delle vacanze organiche del ruolo appuntati e carabinieri, per l'Arma dei carabinieri. (...); 3. Gli aspiranti di cui al comma 2 devono aver conseguito, nella disciplina prescelta, risultati agonistici di livello almeno nazionale certificato dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano o dalle federazioni sportive nazionali, la cui valutazione è devoluta alla commissione esaminatrice di cui all'articolo 961, sulla base dei parametri fissati nel bando di concorso (...)"

Art. 962, d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90: "1. I militari atleti in forza ai rispettivi centri sportivi ritenuti non più idonei sono dimessi dall'attività agonistica, sulla base di motivata proposta dei superiori gerarchici, con provvedimento: a) del Capo di stato maggiore della Forza armata di appartenenza o da un'autorità da questi delegata; b) del Comandante generale per gli appartenenti all'Arma dei carabinieri. 2. Le cause che determinano la perdita dell'idoneità all'attività agonistica sono le seguenti: a) aggiornamento qualitativo dell'organico secondo le modalità stabilite con decreto del Capo di stato maggiore di Forza armata per la rispettiva Forza armata o del Comandante generale per l'Arma dei carabinieri; b) perdita dei requisiti di idoneità fisica necessari per esercitare la disciplina sportiva praticata nell'ambito dei rispettivi centri sportivi; c) mancato riconoscimento della qualità di atleta di interesse nazionale da parte della competente federazione sportiva, per un periodo superiore ai due anni consecutivi; d) provvedimento definitivo di sospensione adottato dalla competente federazione sportiva per un periodo superiore agli undici mesi. (...) 4. Il personale non più idoneo all'attività del centro può essere: a) reimpiegato, compatibilmente con le esigenze organiche o di servizio: 1) in incarico o mansione attinente allo sport presso il rispettivo centro o presso altro reparto della Forza armata di appartenenza, se l'atleta ha svolto attività agonistica per almeno 6 anni ovvero se ha conquistato una medaglia nelle competizioni olimpiche, mondiali, europee o ha vinto un titolo italiano assoluto (...)"

<sup>36</sup> C. TURCO, *Diritto civile*, Torino, 2014, p. 50.



tutela anche degli atleti-militari infortunati nelle competizioni sportive, con il riconoscimento di un eguale trattamento rispetto ai militari in servizio, anche alla luce dell'impossibilità della prosecuzione dell'attività agonistica per l'infortunato, con conseguente ricollocamento in altra mansione).

Esaminando proprio la complessiva dialettica degli interessi in gioco, va posto in risalto che, al progressivo incremento della partecipazione degli atleti dilettanti e alla conseguente risonanza mediatica, almeno fino all'intervento di riforma del 2021, non è corrisposto un miglioramento dei diritti, soprattutto in materia previdenziale, e dei riconoscimenti economici. In questa difficile situazione alcuni atleti italiani hanno cercato una parziale soluzione al problema attraverso l'accesso alle forze dell'ordine; gli sportivi che fanno parte dei corpi militari statali si assicurano infatti uno stipendio, il diritto al TFR e alla pensione, sono tutelati durante la maternità e si garantiscono un futuro una volta conclusa la carriera agonistica<sup>37</sup>.

Lo sport militare è così da anni diventato parte integrante del “modello sportivo italiano” e costituisce uno dei punti di forza dello sport nazionale di alto livello. I protocolli di Intesa tra il Ministero della Difesa e il Comitato Olimpico Nazionale Italiano fissano gli impegni reciproci tesi a sviluppare le migliori sinergie per l'attuazione dei programmi sportivi degli atleti delle Forze Armate<sup>38</sup>, mentre l'attività degli “atleti militari” è stata regolamentata dal già richiamato d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90<sup>39</sup>. Riguardo alla remunerazione percepita da questi sportivi bisogna invece fare riferimento alle disposizioni in materia di stato giuridico e trattamento economico previste per il personale della stessa categoria o ruolo; tali norme dispongono che un atleta militare debba percepire lo stesso stipendio del suo pari grado all'interno della propria Forza Armata<sup>40</sup>.

Va così evidenziato che se la ormai storica collaborazione tra i due mondi, militare e civile, non sembra mostrare segni di crisi, visto che anzi il settore dello sport conti-

<sup>37</sup> Mi permetto di rinviare ad A. TORRISI, *Il calcio femminile alla luce del D. Lgs. 36/2021*, cit., p. 66.

<sup>38</sup> Gli “atleti militari” appartengono, in realtà, a due macro-aree. La prima, quella dei Gruppi Sportivi Militari, al cui interno possiamo annoverare: Stato Maggiore della Difesa, Esercito, Marina, Aeronautica, Carabinieri, Guardia di Finanza e il Consiglio Internazionale dello Sport Militare. La seconda quella dei Gruppi Sportivi dei Corpi Civili dello Stato, fra i quali rientrano i Gruppi Sportivi della Polizia di Stato (Fiamme Oro), della Polizia Penitenziaria (Fiamme Azzurre) e dei Vigili del Fuoco (Fiamme Rosse). Il compito istituzionale dei gruppi è quello di “agevolare la pratica dell'attività sportiva come elemento di formazione professionale del personale, nonché quello di mantenere e promuovere, anche tra i giovani, l'attività sportiva a livello agonistico per accrescere il patrimonio sportivo nazionale”, Dossier del servizio studi della Camera dei Deputati, A.G. 230 del 14 dicembre 2020.

<sup>39</sup> In particolare, i vincitori del concorso assumono l'incarico di “atleta militare”, se appartenenti all'Esercito Italiano, alla Marina militare o all'Aeronautica Militare e sono avviati a uno specifico corso formativo in qualità di volontari in ferma prefissata quadriennale volto a far acquisire le conoscenze necessarie per l'assolvimento dei compiti militari di base. Per quanto invece concerne gli appartenenti all'Arma dei Carabinieri, essi sono ammessi a uno specifico corso formativo in qualità di allievi Carabinieri, mirato a far acquisire le conoscenze necessarie per l'assolvimento dei compiti militari e di polizia.

<sup>40</sup> A. MAGLIARO, S. CENSI, *Riforma dello sport: le figure peculiari del “nuovo” lavoratore sportivo e dell'agente*, in *Il Fisco*, 2021, XXII, p. 2126.

nua ad assicurare all'Italia copiose medaglie alle Olimpiadi<sup>41</sup>, nella vicenda in commento viene invece esclusa la riconducibilità dell'atleta infortunato, a seguito dello svolgimento dell'attività sportiva, fra le c.d. "vittime del dovere", di cui alla legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 563, lett. f)<sup>42</sup> e del successivo comma 564<sup>43</sup>. La Suprema Corte ha, infatti, ritenuto che, quando nell'ambito di competizioni internazionali il rischio cui è esposto l'atleta militare è quello tipico (comune cioè) ad ogni sportivo della disciplina praticata, l'eventuale infermità, se riportata quale conseguenza di un contatto fisico tra i giocatori, correlato esclusivamente all'attività sportiva, non vale a far guadagnare, a chi ne è colpito, la condizione di "vittima del dovere", con la relativa tutela.

In verità, facendo applicazione dell'istituto dell'analogia, il giudice di legittimità avrebbe potuto (ri)costruire un enunciato normativo e, quindi, fornire una regola ignota al diritto scritto, ma coerente con il sistema dato quanto alla *ratio*, estendendo analogicamente l'applicazione della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e dei conseguenti profili di tutela, anche agli atleti militari nello svolgimento delle competizioni sportive. Non si sarebbe trattato, pertanto, della giuridicizzazione di un nuovo valore, ma della (legittima) ridefinizione del "*campo di azione dei valori già dati, già interni cioè al sistema delle norme vigenti, secondo il modello dell'analogia come tecnica di autointegrazione del diritto scritto*"<sup>44</sup>.

La Suprema Corte, laddove avesse esteso l'ambito di applicazione della legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'atleta di judo, arruolato nella Guardia di Finanza e infortunatosi, nello svolgimento corretto della pratica sportiva, nel corso delle Olimpiadi di Atene del 2004, con i conseguenziali benefici nella qualità di "vittima del dovere" (tra i quali un assegno vitalizio per le infermità derivanti da infortuni), avrebbe continuato a garantire, da una parte, un supporto decisivo per lo sviluppo dello sport nazionale e per la crescita degli atleti (che possono dedicarsi alla propria disciplina a tempo pieno e con garanzie di carattere economico non diversamente reperibili, così come per i mi-

---

<sup>41</sup> A. TEJA, *Militari e sportivi, Una Vecchia storia*, in *La storiografia dello sport in Italia. Stato dell'arte, indagini, riflessioni*, Siena, 2014, p. 65.

<sup>42</sup> L., 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 563: "*Per vittime del dovere devono intendersi i soggetti di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 1980, n. 466, e, in genere, gli altri dipendenti pubblici deceduti o che abbiano subito un'invaldità permanente in attività di servizio o nell'espletamento delle funzioni di istituto per effetto diretto di lesioni riportate in conseguenza di eventi verificatisi: a) nel contrasto ad ogni tipo di criminalità; b) nello svolgimento di servizi di ordine pubblico; c) nella vigilanza ad infrastrutture civili e militari; d) in operazioni di soccorso; e) in attività di tutela della pubblica incolumità; f) a causa di azioni recate nei loro confronti in contesti di impiego internazionale non aventi, necessariamente, caratteristiche di ostilità*".

<sup>43</sup> Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 564: "*Sono equiparati ai soggetti di cui al comma 563 coloro che abbiano contratto infermità permanentemente invalidanti o alle quali consegua il decesso, in occasione o a seguito di missioni di qualunque natura, effettuate dentro e fuori dai confini nazionali e che siano riconosciute dipendenti da causa di servizio per le particolari condizioni ambientali od operative*".

<sup>44</sup> A. BELFIORE, *L'interpretazione della legge*, cit., p. 421 ss.

litari infortunati nello svolgimento delle loro funzioni); avrebbe continuato ad assicurare alle Forze Armate, dall'altra, un elevato ritorno in termini di immagine e di promozione della propria Istituzione attraverso la condivisione e la promozione di valori quali la solidarietà, il rispetto, la correttezza e la disciplina che lo sport continua a rappresentare<sup>45</sup>.

## Abstract

La questione affrontata dalla Corte di Cassazione con sentenza 30 maggio 2022, n. 17435, concerne la sussistenza per l'atleta militare del diritto al beneficio di cui alla legge 23 dicembre 2005, n. 266, nell'ipotesi in cui abbia riportato un'infermità e, in particolare, nel caso in cui tale infermità sia stata causata da un contatto fisico con un altro giocatore nel corso del corretto svolgimento di una disciplina sportiva a violenza necessaria o indispensabile. La soluzione negativa a cui pervengono i giudici di legittimità viene qui commentata, interrogandosi se non debba invece riconoscersi agli sportivi militari l'equiparazione alle "vittime del dovere" e il conseguenziale godimento dei benefici previsti dalla richiamata normativa, anche in ragione del prestigio e delle vittorie sportive che costoro contribuiscono ad assicurare alle Forze Armate.

*The issue addressed by the Court of Cassation in its judgment of 30 May 2022, n. 17435, concerns the subsistence for the military athlete of the right to the benefit referred to in l. 23 December 2005, n. 266, in the event that he reported an illness and, in particular, in the event that such disability was caused by physical contact with another player in the course of the proper conduct of a sports discipline to necessary or indispensable violence. The negative solution reached by the judges of legitimacy is commented on here, questioning whether military sportsmen should instead be considered equal to the "victims of duty" and the consequent enjoyment of the benefits provided by the aforementioned legislation, also because of the prestige and the sporting victories that they contribute to ensure the Armed Forces.*

---

<sup>45</sup> Sulla funzione sociale dello sport si veda L. DI NELLA, *Lo sport per disabili tra integrazione e segregazione*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2008, II, p. 260 ss.; A. VIGLIANISI FERRARO, *Lesione del tempo libero, violazione di un diritto immaginario o di un interesse (primario) della persona*, in *Contr.*, VIII-IX, 2013, p. 768 ss.; M. CIMMINO, *Sport, qualità della vita e tempo libero nella prospettiva dei diritti della personalità*, in *Scienze e Ricerche*, 2015, III, p.72 ss.; S. RIGAZIO, *Autodeterminazione del minore e attività sportiva*, Torino, 2018; M.F. SERRA, *La funzione sociale dell'associazionismo sportivo*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2018, I, p. 101 ss.

**Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione 19 aprile 2023, n. 40 (dep. 8 maggio 2023) – Pres. e Rel. Avv. Gabriella Palmieri Sandulli. Componenti Dott. Vito Branca, Dott. Dante D’Alessio, Prof. Avv. Massimo Zaccheo, Prof. Avv. Attilio Zimatore**

Massime non ufficiali

*L’art. 63, comma 1 lettera d), del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC, il quale prevede la possibilità del Ricorso per revocazione “se è stato omissso l’esame di un fatto decisivo che non si è potuto conoscere nel precedente procedimento, oppure se sono sopravvenuti, dopo che la decisione è divenuta definitiva, fatti nuovi la cui conoscenza avrebbe comportato una diversa pronuncia”, non contrasta (e, come tale, non è disapplicabile) con l’art. 63, comma 2, del Codice di Giustizia Sportiva del CONI, che invece limita il Ricorso per revocazione alla sola ipotesi dell’errore di fatto “risultante incontrovertibilmente da documenti acquisiti successivamente per causa non imputabile all’istante”, tenuto conto che la più ampia previsione della norma federale è contenuta in un Regolamento approvato dalla Giunta Nazionale del CONI, ai sensi dell’art. 7, comma 5, lett. l), dello Statuto CONI, e risulta conforme anche ai principi di Giustizia Sportiva e alle regole dettate dal Codice della Giustizia Sportiva del CONI con Deliberazione n. 258 dell’11 giugno 2019.*

*Non sussiste mutamento del thema decidendum, né la ipotizzata mancata correlazione tra la contestazione mossa con l’atto di deferimento e la sanzione poi inflitta, nel caso in cui l’incolpazione sia relativa alla ritenuta alterazione delle evidenze contabili per effetto di numerose plusvalenze fittizie ed i nuovi elementi acquisiti, dei quali gli Organi della Giustizia Federale non disponevano nella precedente fase del giudizio, hanno arricchito in modo decisivo il quadro fattuale e ne hanno definito molto meglio i contenuti, dimostrando la fondatezza dell’originario deferimento che si basava sugli atti e i fatti, all’epoca, a disposizione degli organi della Giustizia Federale.*

*L’Organo giudicante può, motivandolo, non solo fornire l’esatta qualificazione giuridica dei fatti, ma infliggere la relativa sanzione, anche se di specie diversa rispetto a quella prevista dalla disposizione contestata nell’atto di deferimento (nel caso in esame è stata ritenuta la violazione dei principi di lealtà e correttezza di cui all’art. 4, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC, a fronte della contestata violazione dell’art. 31 comma 1, punibile con l’ammenda, nonché dell’art. 6 del medesimo Codice, posto che, in ogni caso, la Società deve rispondere per le azioni commesse dai propri rappresentanti e dirigenti).*

*È onere della società deferita, che invochi la causa di non punibilità o l’attenuante prevista dall’art. 7 del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC, dimostrare che l’adozione del Modello Organizzativo e di gestione sia idoneo, in concreto, a prevenire i comportamenti quali quelli verificatisi e contestati e che, pertanto, valga a escludere (o ad attenuare) la responsabilità delle figure apicali o delle persone sottoposte a direzione o vigilanza ex artt. 6 e 7 del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231. A tale proposito, in sede di responsabilità disciplinare, l’effettiva partecipazione o l’effettiva consapevolezza dei componenti del Consiglio di Amministrazione con compiti di gestione societaria e non sportiva, con riferimento ad operazioni di natura prettamente sportiva, deve essere specificamente valutata anche in relazione al Modello Organizzativo adottato dalla stessa società.*

☞ Il testo integrale della pronuncia è pubblicato in [www.coni.it/it/attivita-istituzionali/collegio-di-garanzia-dello-sport/giudizi.html](http://www.coni.it/it/attivita-istituzionali/collegio-di-garanzia-dello-sport/giudizi.html).

## IL “CASO JUVENTUS” TRA QUESTIONI PROCESSUALI E LEALTÀ SPORTIVA \*

### THE “JUVENTUS CASE” BETWEEN PROCEDURAL ISSUES AND SPORTING LOYALTY

di *Lucio Giacomardo* \*\*

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. Il giudizio di revocazione nell’ordinamento sportivo. – 3. I rapporti tra il Codice CONI e quelli delle singole Federazioni Sportive. – 4. Le principali caratteristiche del giudizio di revocazione. – 5. Breve esame delle “nuove prove” nell’ambito del giudizio di revocazione. – 6. Il principio di lealtà sportiva nell’ordinamento sportivo e nell’ordinamento statale. – 7. Il modello organizzativo *ex d.lgs. n. 231/2001*. – 8. La graduazione delle responsabilità. – 9. Il giudizio di rinvio e la definitiva determinazione delle sanzioni applicabili.

## 1. Introduzione

Pur se devono ritenersi ampiamente conosciute, appare opportuno, per meglio comprendere le diverse questioni giuridiche affrontate, riassumere brevemente le vicende che hanno portato il Collegio di Garanzia dello Sport ad adottare la Decisione in esame. Con un deferimento che risale all’aprile del 2022, la Procura Federale della FIGC contestava alla Società Juventus F.C. S.p.A., a diversi suoi dirigenti e ad altre Società professionistiche, di aver concluso delle operazioni, come veniva affermato testualmente, “*contraddistinte da una sistematica sopravvalutazione del corrispettivo di cessione dei diritti alle prestazioni dei calciatori coinvolti nei trasferimenti nonché dalla altrettanto sistematica sostanziale corrispondenza (e conseguente compensazione finanziaria) tra i valori attribuiti dalle società ai diritti scambiati*”. In buona sostanza, venivano contestate alterazioni fraudolente delle operazioni di cessioni/acquisto di calciatori, al solo fine di determinare “*maggiori plusvalenze fittizie*”. A tale proposito, pertanto, alla Società Juventus come alle altre Società sportive professionistiche veniva contestata, da parte della Procura Federale della FIGC, la violazione degli artt. 4<sup>1</sup>, 6<sup>2</sup> e 31<sup>3</sup>, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC. Tuttavia,

---

\* Contributo sottoposto alla procedura di *double blind peer review* ed approvato.

\*\* Avvocato. Componente Commissione Diritto dello Sport del CNF.

<sup>1</sup> Art. 4 – Obbligatorietà delle disposizioni generali. 1. I soggetti di cui all’art. 2 sono tenuti all’osservanza dello Statuto, del Codice, delle Norme Organizzative Interne FIGC (NOIF) nonché delle altre norme federali e osservano i principi della lealtà, della correttezza e della probità in ogni rapporto comun-

con una prima decisione, il Tribunale Federale Nazionale della FIGC<sup>4</sup> proscioglieva tutti i deferiti e, successivamente, investita da apposito Reclamo della Procura Federale, la Corte Federale di Appello della FIGC, sia pure con diversa motivazione, confermava il proscioglimento di tutti i deferiti<sup>5</sup>, invitando al contempo il legislatore sportivo ad un intervento normativo, ritenuto “*indispensabile se si considera che le operazioni in oggetto – relative alla compravendita dei diritti alle prestazioni dei calciatori – e i valori a cui vengono effettuate, influenzano in misura determinante la qualità del bilancio e la sua finalità, cioè la rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale, finanziaria e reddituale di una società sportiva*”. Successivamente, la Procura Federale della FIGC apprendeva, da un lato, che era stata avviata dalla CONSOB una verifica ispettiva nei confronti della Società Juventus sulle operazioni di compravendita di diritti alle prestazioni dei calciatori, dall’altro, che la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino aveva avviato una indagine penale, denominata “*Prisma*”, nei confronti della stessa Società e dei suoi Amministratori per le ipotesi di reato di false comunicazioni delle Società quotate ed emissione di fatture per operazioni inesistenti. Una volta ricevuta la documentazione da parte della indicata

---

che riferibile all’attività sportiva. 2. In caso di violazione degli obblighi previsti dal comma 1, si applicano le sanzioni di cui all’art. 8, comma 1, lettere a), b), c), g) e di cui all’art. 9, comma 1, lettere a), b), c), d), f), g), h). 3. L’ignoranza dello Statuto, del Codice e delle altre norme federali non può essere invocata a nessun effetto. I comunicati ufficiali si considerano conosciuti a far data dalla loro pubblicazione.

<sup>2</sup> Art. 6 – Responsabilità della società. 1. La società risponde direttamente dell’operato di chi la rappresenta ai sensi delle norme federali. 2. La società risponde ai fini disciplinari dell’operato dei dirigenti, dei tesserati e dei soggetti di cui all’art. 2, comma 2. 3. Le società rispondono anche dell’operato e del comportamento dei propri dipendenti, delle persone comunque addette a servizi della società e dei propri sostenitori, sia sul proprio campo, intendendosi per tale anche l’eventuale campo neutro, sia su quello della società ospitante, fatti salvi i doveri di queste ultime. 4. La società risponde della violazione delle norme in materia di ordine e sicurezza per fatti accaduti prima, durante e dopo lo svolgimento della gara, sia all’interno del proprio impianto sportivo, sia nelle aree esterne immediatamente adiacenti. La mancata richiesta dell’intervento della Forza pubblica comporta, in ogni caso, un aggravamento delle sanzioni. 5. La società si presume responsabile degli illeciti sportivi commessi a suo vantaggio da persone che non rientrano tra i soggetti di cui all’art. 2 e che non hanno alcun rapporto con la società. La responsabilità è esclusa quando risulti o vi sia un ragionevole dubbio che la società non abbia partecipato all’illecito.

<sup>3</sup> Art. 31 – Violazioni in materia gestionale ed economica. 1. Costituisce illecito amministrativo la mancata produzione, l’alterazione o la falsificazione materiale o ideologica, anche parziale, dei documenti richiesti dagli organi di giustizia sportiva, dalla Commissione di Vigilanza sulle Società di Calcio Professionistiche (COVISOC) e dagli altri organi di controllo della Federazione nonché dagli organismi competenti in relazione al rilascio delle licenze UEFA e FIGC, ovvero il fornire informazioni mendaci, reticenti o parziali. Costituiscono altresì illecito amministrativo i comportamenti comunque diretti a eludere la normativa federale in materia gestionale ed economica nonché la mancata esecuzione delle decisioni degli organi federali competenti in materia. Salva l’applicazione delle più gravi sanzioni previste dalle norme in materia di licenze UEFA o da altre norme speciali, nonché delle più gravi sanzioni che possono essere irrogate per gli altri fatti previsti dal presente articolo, la società che commette i fatti di cui al presente comma è punibile con la sanzione dell’ammenda con diffida.

<sup>4</sup> Cfr. Tribunale Federale Nazionale, decisione n. 0128/TFNSD-2021-2022 del 22 aprile 2022.

<sup>5</sup> Cfr. Corte Federale di Appello, Sez. Un., decisione n. 0089/CFA-2021 – 2022 del 27 maggio 2022.

Procura della Repubblica e dalla Consob, pertanto, la Procura Federale della FIGC proponeva Ricorso per revocazione della richiamata Decisione della Corte Federale di Appello della FIGC, evidenziando all'Organo di Giustizia Sportiva della FIGC come la documentazione acquisita aveva consentito *“di conoscere elementi nuovi, sopravvenuti rispetto alla decisione della Corte federale di Appello a Sezioni Unite, la cui conoscenza avrebbe certamente comportato una diversa pronuncia”*, con la conseguenza che, pertanto, sussistevano tutti i presupposti di cui all'art. 63, comma 1, lett. d), del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC. Nello specifico, la Procura Federale della FIGC evidenziava che il proposto Ricorso per revocazione trovava fondamento nelle acquisite intercettazioni telefoniche e ambientali, nei documenti sequestrati dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino nell'ambito di perquisizioni presso la sede della Società Juventus S.p.A. e presso ulteriori luoghi d'interesse, nonché nella Delibera della Consob n. 22482/2022 del 19 ottobre 2022 che, a detta dell'organo inquirente, confermavano l'esistenza di un sistema collaudato, da parte della Juventus, di scambi incrociati di calciatori con altre società sportive finalizzati alla realizzazione di plusvalenze artificiali. Tali elementi nuovi, come sopravvenuti, avrebbero dovuto perciò portare all'annullamento della Decisione precedentemente adottata dalla Corte Federale di Appello della FIGC, con conseguente condanna di tutti i soggetti precedentemente deferiti in sede di giudizio rescissorio. La Corte di Appello Federale della FIGC, accogliendo il Ricorso per revocazione proposto dalla Procura Federale, adottava la Decisione<sup>6</sup>, poi oggetto di impugnazione davanti al Collegio di Garanzia dello Sport. In particolare, la Corte Federale di Appello, con una articolata motivazione, osservava che il quadro fattuale *“determinato dalla documentazione trasmessa dalla Procura della Repubblica di Torino alla Procura Federale, e da questa riversata a sostegno della revocazione, non era conosciuto dalla Corte federale al momento della decisione revocata e, ove conosciuto, avrebbe determinato per certo una diversa decisione. Esattamente secondo quanto previsto dall'art. 63, comma 1, lett. d), CGS FIGC”*<sup>7</sup>, evidenziando, altresì, come nella concreta fattispecie non poteva invocarsi, come fatto dagli originari deferiti, il principio del *ne bis in idem*, atteso che *“anche una assoluzione ottenuta per due gradi di giudizio, se conseguente alla mancata conoscenza di fatti invece decisivi per una eventuale condanna, è soggetta al giudizio di revocazione”*<sup>8</sup>. La stessa Corte Federale di Appello, inoltre, respingendo sul punto l'eccezione formulata dalla Società Juventus e dai suoi dirigenti, osservava come la revocazione non poteva essere limitata al solo errore di fatto, con richiamo del Codice di Giustizia Sportiva del CONI, posto che, *“mentre il codice CONI, prevede che la revocazione di una decisione è possibile solo quando dipende da un errore di fatto risultante incontrovertibilmente da documenti acquisiti successivamente per causa non*

---

<sup>6</sup> Cfr. Corte Federale di Appello, Sez. Un., decisione n. 0063/CFA-2022-2023, depositata il 30 gennaio 2023.

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> *Ibidem.*

*imputabile all'istante, secondo il Codice FIGC, invece, la revocazione è possibile nel caso a) di dolo di una delle parti in danno all'altra, b) di prove riconosciute false dopo la decisione, c) di mancata presentazione di documenti influenti a causa di forza maggiore o per fatto altrui, d) di omissione dell'esame di un fatto decisivo che non si è potuto conoscere nel precedente procedimento oppure di sopravvenienza, trascorso il termine per l'appello, di fatti nuovi la cui conoscenza avrebbe comportato una diversa pronuncia, e) di errore di fatto commesso dall'organo giudicante (Corte federale d'appello, SS.UU., n. 46/2015– 2016). Il Codice di giustizia sportiva, dunque, regola più ipotesi e non solo quella dell'errore di fatto, dalla quale fattispecie, anzi, la lett. d) dell'art. 63 si distingue nettamente”<sup>9</sup>. In ordine alla diversa valutazione, il medesimo organo giudicante sottolineava come “ciò che oggi è mutato è proprio il quadro fattuale nel quale ci si muove, che è radicalmente diverso da quello esaminato dalla decisione revocata. Non si tratta di discutere della legittimità di un determinato valore in assoluto. Né di operare una valutazione del prezzo scambiato. Si tratta invece di valutare comportamenti (scorretti) e gli effetti di tali comportamenti sistematici e ripetuti sul bilancio”<sup>10</sup> e che, di conseguenza, “il nuovo quadro fattuale prodotto dalla Procura federale integra i presupposti ed è decisivo ai fini di cui all'art. 63, comma 1, lett. d), e impone la declaratoria della revocazione della decisione della Corte federale d'appello n. 0089/CFA/2021-2022. Tenuto peraltro conto del dettato della norma e dell'assenza di capi distinguibili della decisione n. 0089/CFA/2021-2022, si ritiene conseguenziale una revoca integrale della decisione stessa”<sup>11</sup>. Una volta dichiarata la revocazione della predetta decisione, la medesima Corte Federale di Appello, esaminando il merito rescissorio dell'impugnazione proposta dalla Procura Federale e, distinte le posizioni riguardanti la Società Juventus e quelle dei suoi Amministratori e Dirigenti rispetto a quelle delle altre Società, rilevato che dal materiale acquisito emergeva “un canone di comportamento sistematico e non isolato” e che “il quadro probatorio ai fini del giudizio rescindente ha carattere inequivocabile rispetto agli scopi del processo sportivo”, pronunciava la Decisione poi impugnata, nella considerazione che “una sanzione deve essere proporzionata anche all'inevitabile alterazione del risultato sportivo che ne è conseguita tentando di rimediare ad una tale alterazione, così come deve essere proporzionata al mancato rispetto dei principi di corretta gestione che lo stesso Statuto della FIGC impone quale clausola di carattere generale in capo alle società sportive (art. 19)”<sup>12</sup>.*

---

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> *Ibidem.*



## 2. Il giudizio di revocazione nell'ordinamento sportivo

Investito del gravame, il Collegio di Garanzia dello Sport, pronunciando a Sezioni Unite, ha affrontato diversi profili di particolare interesse, sia per quel che riguarda le questioni di natura processuale sia per quanto riguarda il diritto sostanziale e la “qualificazione” dei comportamenti imputati alla Società Juventus ed ai suoi Amministratori e Dirigenti. In primo luogo, esaminando le relative eccezioni sollevate da tutte le parti ricorrenti, il Collegio ha puntualizzato la questione relativa al giudizio per revocazione. Secondo la prospettazione di coloro che avevano impugnato la Decisione della Corte Federale di Appello della FIGC, infatti, la Procura Federale non sarebbe stata legittimata a proporre un Ricorso per revocazione dovendosi applicare alla fattispecie l'art. 63 del Codice di Giustizia Sportiva del CONI<sup>13</sup> che, in tema di revocazione, riserva tale rimedio alla sola “parte interessata”, senza contemplare una possibile legittimazione in *malam partem* anche del Procuratore Federale, diversamente da quanto previsto al primo comma dello stesso articolo per il diverso istituto della revisione. Per tale motivo, pertanto, l'art. 63, comma 1, lett. d), del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC<sup>14</sup> non poteva essere applicato poiché contempla un motivo di revocazione di-

---

<sup>13</sup> In particolare, l'art. 63 del CGS del CONI così testualmente disciplina gli istituti della revocazione e della revisione “*Art. 63 – Revisione e revocazione. 1. Contro le decisioni della Corte di appello federale per le quali sia scaduto il termine per il ricorso dell'incolpato al Collegio di Garanzia dello Sport ovvero contro le decisioni di quest'ultimo qualora il ricorso non sia stato accolto è ammesso il giudizio di revisione, anche su istanza del Procuratore federale, quando la sanzione è stata applicata sulla base di prove successivamente giudicate false o in difetto di prove decisive successivamente formate o comunque divenute acquisibili. 2. Le altre decisioni della Corte federale di appello per le quali sia scaduto il termine per il ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport ovvero la decisione di quest'ultimo qualora il ricorso non sia stato accolto possono essere revocate, su ricorso della parte interessata, quando la decisione dipende esclusivamente da un errore di fatto risultante incontrovertibilmente da documenti acquisiti successivamente per causa non imputabile all'istante. 3. Il termine per proporre la revisione o la revocazione decorre rispettivamente dalla conoscenza della falsità della prova o della formazione di quella nuova ovvero dall'acquisizione del documento. In ogni caso, Il giudizio si svolge in unico grado e allo stesso si applicano le norme relative al procedimento di reclamo davanti alla Corte d'Appello Federale. Se la revisione è accolta, non è più ammesso ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport; ogni altra pronuncia rimane impugnabile con ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport. 4. Fuori dei casi precedenti, nessuna decisione di organi di giustizia può essere revocata quando sia scaduto il termine per la impugnazione o il giudizio sia stato comunque definito dal Collegio di Garanzia dello Sport con decisione nel merito. 5. La revisione o la revocazione non sono più ammesse quando la parte interessata ha agito davanti all'autorità giudiziaria contro la decisione dell'organo di giustizia della Federazione o del Collegio di Garanzia dello Sport”.*

<sup>14</sup> Tale norma, così testualmente disciplina gli istituti della revocazione e della revisione “*Art. 63 – Revocazione e revisione. 1. Tutte le decisioni adottate dagli organi di giustizia sportiva, inappellabili o divenute irrevocabili, possono essere impuginate per revocazione innanzi alla Corte federale di appello, entro trenta giorni dalla scoperta del fatto o dal rinvenimento dei documenti: a) se sono l'effetto del dolo di una delle parti in danno all'altra; b) se si è giudicato in base a prove riconosciute false dopo la decisione; c) se, a causa di forza maggiore o per fatto altrui, la parte non ha potuto presentare nel precedente procedimento documenti influenti ai fini del decidere; d) se è stato omesso l'esame di un fatto decisivo che non si è potuto conoscere nel precedente procedimento, oppure sono sopravvenuti, dopo che la deci-*

verso e, a dire dei ricorrenti, antinomico con l'unica fattispecie revocatoria prevista dalla citata norma contenuta nel Codice di Giustizia Sportiva del CONI, con la conseguenza che la Corte Federale d'Appello avrebbe dovuto avvedersi di tale antinomia e, disapplicando la norma federale, avrebbe dovuto dichiarare d'ufficio inammissibile il ricorso per revocazione.

Sul punto il Collegio di Garanzia dello Sport, con la Decisione in commento, evidenzia condivisibilmente il motivo di infondatezza di una simile obiezione, ripercorrendo l'iter di approvazione delle singole norme e dei Regolamenti nell'ordinamento sportivo nell'ambito dei rapporti tra CONI e singole Federazioni Sportive. Risulta incontestabile, infatti, che sia la Procura Federale nel proposto Ricorso, sia la Corte Federale di Appello della FIGC nel pronunciare la decisione poi oggetto del gravame, hanno fatto correttamente applicazione di una norma contenuta nel vigente Codice di Giustizia Sportiva della FIGC, a sua volta approvato dalla Giunta Nazionale del CONI, ai sensi dell'art. 7, comma 5, lett. l), dello Statuto CONI. E tanto per la conformità anche ai Principi di Giustizia Sportiva e alle regole dettate dal Codice della Giustizia Sportiva del CONI.

Come opportunamente osservato dal Collegio, infatti, *“spetta alle singole Federazioni sportive definire le fattispecie dei comportamenti rilevanti sul piano disciplinare, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 3, del Codice di Giustizia Sportiva del CONI, che assegna alle singole Federazioni il compito di dettare una disciplina specifica e dettagliata per ogni Federazione, che integra e si affianca a quella generale del CONI, nonché di regolare i procedimenti di giustizia nel rispetto dei principi dettati dal Codice di Giustizia Sportiva del CONI”*<sup>15</sup>. Peraltro, come pure evidenziato dallo stesso Collegio, la disposizione contenuta nel vigente art. 63 del CGS della FIGC non risulta mai essere stata oggetto di impugnazione davanti agli Organi della Giustizia federale in relazione al ritenuto contrasto con la disposizione contenuta nel Codice di Giustizia del CONI. E tanto, deve aggiungersi, in considerazione del fatto che, come pure evidenziato in diverse circostanze dallo stesso Collegio di Garanzia dello Sport, *“ai sensi dell'art. 7, comma 1, dello Statuto, la Giunta Nazionale del CONI è l'organo di indirizzo, esecuzione e controllo dell'attività amministrativa del CONI; esercita il controllo sulle Federazioni sportive nazionali e Discipline sportive associate – e, at-*

---

*sione è divenuta inappellabile, fatti nuovi la cui conoscenza avrebbe comportato una diversa pronuncia; e) se nel precedente procedimento è stato commesso dall'organo giudicante un errore di fatto risultante dagli atti e documenti della causa. 2. La Corte federale di appello si pronuncia pregiudizialmente sulla ammissibilità del ricorso per revocazione. 3. Non può essere impugnata per revocazione la decisione resa in esito al giudizio di revocazione. 4. Nei confronti di decisioni irrevocabili, dopo la decisione di condanna, è ammessa la revisione innanzi alla Corte federale di appello nel caso in cui: a) sopravvengano o si scoprono nuove prove che, sole o unite a quelle già valutate, dimostrino che il sanzionato doveva essere prosciolto; b) vi sia inconciliabilità dei fatti posti a fondamento della decisione con quelli di altra decisione irrevocabile; c) venga acclarata falsità in atti o in giudizio. 5. Ai procedimenti di revocazione e di revisione si applicano, in quanto compatibili, le norme procedurali dei procedimenti innanzi alla Corte federale di appello”.*

<sup>15</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione n. 40, depositata l'8 maggio 2023.

*traverso queste, sulle loro articolazioni interne – e sugli Enti di promozione sportiva” ed, ancora, “l’art. 7 comma 5, alla lettera l), prevede, in particolare, che la Giunta Nazionale del CONI approva, ai fini sportivi, gli statuti, i regolamenti per l’attuazione dello statuto, i regolamenti di giustizia sportiva e i regolamenti antidoping delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate, valutandone la conformità alla legge, allo Statuto del CONI, ai principi fondamentali, agli indirizzi e ai criteri deliberati dal Consiglio Nazionale, rinviandoli eventualmente entro il termine di novanta giorni alle Federazioni sportive nazionali ed alle Discipline sportive associate per le opportune modifiche”<sup>16</sup>.*

Per tali motivi, dunque, appare errata la tesi, come sostenuta dalla Società Juventus e dai suoi Amministratori e Dirigenti, secondo cui la normativa federale in tema di revocazione andava “disapplicata” perché in contrasto con la normativa regolamentare del CONI di rango sovraordinato, posto che quella specifica normativa doveva e deve ritenersi coerente con i principi stabiliti dal CONI, attesa la sua mai contestata né impugnata approvazione da parte della Giunta Nazionale del CONI. Disciplina che, evidenza lo stesso Collegio, “*in tema di revocazione, risulta articolata ed organica (più di quella dettata nel CGS del CONI) ed evidentemente è stata formulata per le esigenze della Federazione, nei limiti della sua riconosciuta autonomia*”<sup>17</sup>.

D’altro canto, proprio su tale questione, in precedenza e sempre nell’ambito della FIGC, si era già pronunciata anche la Corte Federale di Appello, evidenziando come in relazione all’eccepito contrasto tra la norma all’epoca contenuta nel Codice di Giustizia Sportiva della FIGC (si trattava dell’art. 39) e il Codice di Giustizia Sportiva del CONI “*non è configurabile un rapporto di gerarchia in senso proprio o tecnico, dovendo, quello della Federazione conformarsi al codice adottato dal CONI. Ciò premesso, appare evidente che la conferma anche in ordine alla disciplina dell’istituto della revocazione il Codice della FIGC si sia conformato a quello del CONI la si può agevolmente ricavare da due inequivoche circostanze: 1)il Codice di Giustizia Sportiva della FIGC è stato scritto da apposito Commissario ad acta nominato dallo stesso CONI; 2)il Codice di Giustizia Sportiva della FIGC è stato espressamente e formalmente approvato con specifica deliberazione del Presidente del medesimo CONI n. 112/52 del 31.7.2014*”<sup>18</sup>.

### **3. I rapporti tra il Codice CONI e quelli delle singole Federazioni Sportive**

Il motivo di gravame formulato dalla Juventus e dai suoi Dirigenti innanzi al Col-

---

<sup>16</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione 1 giugno 2018, n. 32, e decisione 18 marzo 2020, n. 17.

<sup>17</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione n. 40, depositata l’8 maggio 2023.

<sup>18</sup> Cfr. Corte di Appello Federale, Sez. Un., decisione n. 46/CFA del 30 ottobre 2015.

legio di Garanzia dello Sport, a prescindere dal confronto, come sopra riportato, tra le norme che disciplinano, nello specifico, l'istituto della revocazione, fornisce l'opportunità di esaminare la questione relativa ai rapporti tra il Codice di Giustizia Sportiva del CONI e quello della FIGC e, più in generale, delle singole Federazioni Sportive.

Non vi è dubbio, infatti, che con l'approvazione del Codice di Giustizia Sportiva<sup>19</sup> il CONI abbia previsto uno strumento "unico", nel tentativo di uniformare i procedimenti disciplinari nell'ambito delle singole Federazioni Sportive, pur nell'autonomia che deve essere riconosciuta alle singole Federazioni<sup>20</sup>.

Come è stato osservato, a tale proposito, all'indomani dell'approvazione di detto Codice, *"da un certo punto di vista, l'omogeneizzazione della giustizia sportiva ha sottratto ampi spazi di autonomia normativa alle Federazioni e ha facilitato la previsione di meccanismi di controllo della legalità, sia preventivi che successivi, da parte del CONI"*<sup>21</sup>.

Peraltro, deve ricordarsi come l'art. 7, comma 2, lett. h bis), del d.lgs. n. 242/1999, come modificato dal d.lgs. n. 15/2004, abbia attribuito alla Giunta Nazionale del CONI il compito di individuare i *"criteri generali dei procedimenti di giustizia sportiva"* affinché *"rispettino i principi del contraddittorio tra le parti, del diritto di difesa, della terzietà e imparzialità degli organi giudicanti, della ragionevole durata, della motivazione e della impugnabilità delle decisioni"*.

Non è un caso, del resto, che nell'ambito di tale attività di competenza del CONI si sia parlato, in termini più generali, di adeguamento del processo sportivo ai canoni del *"giusto processo"*<sup>22</sup>.

Ciò posto, deve osservarsi che in relazione ai richiamati rapporti tra i due Codici di Giustizia – quello del CONI e quelli federali – appaiono condivisibili le affermazioni del Collegio di Garanzia dello Sport.

Se, infatti, come ricordato in precedenza, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del Codice di Giustizia Sportiva del CONI spetta alle singole Federazioni Sportive definire le fat-

---

<sup>19</sup> A tale proposito, deve evidenziarsi che la Giunta e il Consiglio Nazionale del CONI, con l'approvazione di alcune norme dello Statuto – in particolare introducendo i nuovi articoli 12, 12 bis e 12 ter nello Statuto – inizia, nel 2013, ad individuare un percorso che successivamente, con le deliberazioni nn. 1518 e 1519 del 15 luglio 2014, portò all'approvazione del primo Codice di Giustizia Sportiva, che potesse disciplinare i procedimenti sia innanzi agli Organi di Giustizia Sportiva presso il CONI sia quelli di competenza endofederale.

<sup>20</sup> In generale, sul tema dell'autonomia delle Federazioni Sportive, cfr., tra gli altri, M. BASILE, *L'autonomia delle federazioni sportive*, in L. BRUSCUGLIA, R. ROMBOLI (a cura di), *Sport e ordinamenti giuridici*, Pisa, 2009, p. 13 ss.; R. CAPRIOLI, *Il significato dell'autonomia nel sistema delle fonti del diritto sportivo nazionale*, in *Nuova giur. civ.*, 2007, II, p. 284 ss.

<sup>21</sup> Cfr. L. FERRARA, F. ORSO, *Il codice di giustizia del CONI tra omogeneizzazione procedurale e autonomia federale*, in questa *Rivista*, 2015, p. 5 ss.

<sup>22</sup> Cfr. sul tema, tra gli altri, P. SANDULLI, M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo. Il sistema di giustizia sportiva della Federcalcio*, Milano, 2015; G. CASCELLA, *Giudizio di legittimità e giusto processo nell'ordinamento sportivo*, in *Nuova proc. civ.*, 5, 2017; E. LUBRANO, *Il giusto processo sportivo innanzi al Collegio di Garanzia dello Sport*, in questa *Rivista*, 2, 2020.

tispecie dei comportamenti rilevanti sul piano disciplinare, il procedimento previsto dall'attuale assetto normativo per l'approvazione, da parte del CONI, degli Statuti e dei Regolamenti, anche in materia di Giustizia Sportiva, di ogni singola Federazione Sportiva, costituisce la migliore conferma della funzione di controllo circa la conformità di dette norme con la legge, lo Statuto del CONI, i principi fondamentali, gli indirizzi ed i criteri deliberati dallo stesso Ente.

Deve ricordarsi, a tale proposito, infatti, che, ai sensi dell'art. 7, comma 5, lett. l), dello Statuto del CONI, in caso di rilievi la Giunta Nazionale del CONI rinvia alle Federazioni Sportive, per le opportune modifiche, le norme ritenute "non conformi".

Come ha sottolineato lo stesso Collegio di Garanzia dello Sport, peraltro richiamando due precedenti Decisioni adottate a Sezioni Unite<sup>23</sup>, *"nel rispetto dell'autonomia che è stata riconosciuta alle Federazioni Sportive Nazionali con il decreto legislativo n. 242 del 23 luglio 1999 (decreto Melandri), il CONI, da un lato, quindi, detta alle Federazioni principi fondamentali, indirizzi e criteri, che sono deliberati dal Consiglio Nazionale (del quale fanno parte anche i Presidenti delle Federazioni Sportive) e, dall'altro, con la Giunta Nazionale, verifica la legittimità degli atti regolamentari adottati dalle Federazioni Sportive e la loro conformità non solo alla legge, ma anche allo Statuto del CONI, ai principi fondamentali e agli indirizzi e ai criteri deliberati dal Consiglio Nazionale"*<sup>24</sup>.

Risulta di tutta evidenza, pertanto, che, proprio in ragione del riportato percorso procedurale, nessun "contrasto" tra il Codice del CONI e quello della FIGC o, comunque, eventualmente di qualsiasi altra Federazione Sportiva può eccipirsi, con richiesta di una eventuale disapplicazione della normativa federale, alla luce dell'approvazione da parte del CONI di quel particolare Regolamento o di quella specifica norma.

Così che, se dal piano più generale si esamina la questione con riferimento alle specifiche norme in tema di revocazione, immeritevole di censure appare l'affermazione della Corte Federale di Appello della FIGC, poi fatta proprio dal Collegio di Garanzia dello Sport con la Decisione in esame, che se la norma federale appare più articolata di quella contenuta nel Codice CONI è perché, nei limiti riconosciuti all'autonomia federale, è stata formulata per tener conto delle specifiche esigenze di quella singola Federazione, nella considerazione che *"il legislatore federale, tenuto conto della peculiarità del giudizio sportivo e delle esigenze di effettività della giustizia sportiva, ha operato un'estensione delle ipotesi di possibilità di ricorso alla revocazione, in funzione del perseguimento ed attuazione del principio di effettività e nella prospettiva di dare soddisfazione all'esigenza di rimuovere dall'ordinamento sportivo decisioni che, per uno dei tassativi casi indicati, appaiano, nella sostanza, distorsive del senso di giustizia. Ha, in altri termini, valorizzato l'istituto di cui trattasi quale*

---

<sup>23</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione 1 giugno 2018, n. 32 e Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione 18 marzo 2020, n. 17.

<sup>24</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione n. 40, depositata l'8 maggio 2023.

*rimedio concreto alle possibili ingiustizie che possono essere frutto di una decisione errata (ex multis, Corte federale d'appello, SS.UU., n. 46/2015– 2016)”<sup>25</sup>.*

#### **4. Le principali caratteristiche del giudizio di revocazione**

Nella Decisione in commento vengono affrontati ulteriori profili di grande interesse sempre in relazione al giudizio di revocazione. In particolare, con riferimento alle eccezioni formulate dalle parti, il Collegio ha esaminato sia il punto relativo alla asserita mancata correlazione tra la contestazione precedentemente formulata dalla Procura Federale e la Decisione della Corte Federale di Appello assunta a conclusione del giudizio sulla revocazione sia, in termini più generali, quello del valore delle “nuove prove”.

Quanto alla prima questione, le parti avevano eccepito che si era verificata una violazione del diritto di difesa tenuto conto che, a dire delle stesse, vi era stata una modifica del *thema decidendum*, mancando una correlazione tra la contestazione oggetto del deferimento da parte della Procura Federale e la Decisione poi adottata dalla Corte Federale di Appello ed oggetto dello specifico gravame. In particolare, vi sarebbe stata una iniziale contestazione della violazione dell’art. 31 del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC ed una Decisione, con conseguenti provvedimenti sanzionatori, fondata sulla violazione del solo art. 4 dello stesso Codice di Giustizia Sportiva della FIGC relativo, com’è noto, ai principi di lealtà, probità e correttezza.

Tuttavia, tale tesi non persuade, come condivisibilmente osservato dal Collegio. Non vi è dubbio, infatti, come sottolineato nella Decisione in commento, che “*dopo il proscioglimento dei deferiti la Procura Federale ha, tuttavia, ricevuto una relevantissima documentazione dalla Procura della Repubblica di Torino, dalla quale è emerso che effettivamente, come la Procura aveva sostenuto sin dal suo iniziale deferimento, vi era stata una voluta reiterata alterazione delle evidenze contabili per effetto di numerose plusvalenze i cui valori erano fittizi. Non vi è, quindi, alcun mutamento del thema decidendum, come hanno sostenuto i ricorrenti, né la conseguente mancata correlazione tra la contestazione, avvenuta con l’atto di deferimento, e la sanzione irrogata*”<sup>26</sup>. Lo stesso Collegio, anzi, precisa come «*dalla nuova documentazione acquisita è, peraltro, emerso con chiarezza che tali alterazioni non erano frutto di operazioni isolate, ma vi era una preordinata sistematicità delle condotte, con il “disvelamento della intenzionalità sottostante all’alterazione delle operazioni di trasferimento e dei relativi valori” e l’assenza di un qualunque metodo di valutazione delle operazioni di scambio*»<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Cfr. Corte Federale di Appello, Sez. Un., decisione n. 0063/CFA-2022-2023, depositata il 30 gennaio 2023.

<sup>26</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione n. 40, depositata l’8 maggio 2023.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

Risulta, pertanto, evidente che, nella concreta fattispecie, non era ed è mutato il *thema decidendum* ma, viceversa, il complessivo quadro probatorio, come risultante dalla documentazione acquisita presso la Procura della Repubblica di Torino e dalla Consob, prove e documenti nuovi che hanno infatti giustificato la richiesta di revocazione della Decisione precedentemente assunta dalla Corte Federale di Appello di proscioglimento di tutti i deferiti.

Come ha sottolineato il Collegio, infatti, «*dai nuovi elementi emersi e, quindi, dai nuovi “fatti” che hanno giustificato la revocazione della precedente sentenza di assoluzione, si è potuto rilevare l’esistenza di comportamenti non corretti “sistematici e ripetuti”, frutto di un disegno preordinato di alterazione delle operazioni di trasferimento e dei relativi valori, che hanno prodotto chiari effetti (che erano voluti dagli stessi attori) sui documenti e sui valori contabili della società e, quindi, considerata la rilevanza degli elementi emersi, anche sulla sua leale partecipazione alle competizioni sportive*»<sup>28</sup>.

Del resto, sulla base della nuova documentazione acquisita la Procura Federale non avrebbe potuto avviare un nuovo procedimento, pena la violazione del principio del “*ne bis in idem*”, ma esclusivamente richiedere un giudizio di revocazione come previsto dal citato art. 63, comma 1, del CGS della FIGC.

Quanto alla effettiva rilevanza dei documenti acquisiti dalla Procura Federale, deve sottolinearsi come, per richiamare la normativa processuale civile, nell’ambito del codice di procedura civile l’art. 395 disciplini il ricorso per revocazione definendo i documenti rinvenuti dopo la pronuncia della sentenza come “*decisivi*”, al punto da poter formare un nuovo e diverso convincimento del Giudice e, conseguentemente, ad adottare una decisione difforme rispetto a quella revocanda<sup>29</sup>.

In ordine a tali documenti, inoltre, la giurisprudenza ordinaria ha più volte sottolineato come detti documenti debbano necessariamente essere stati “recuperati” solo successivamente alla decisione oggetto del giudizio di revocazione «*atteso l’uso dell’espressione “sono stati trovati” contenuta nel citato n. 3), alla quale fa riscontro il termine “recupero” adottato nei successivi artt. 396 e 398 cod. proc. civ., mentre è irrilevante che il documento faccia riferimento a fatti antecedenti alla sentenza stessa e sia stato recuperato solo successivamente a tale decisione; ne consegue che detta ipotesi di revocazione non può essere utilmente invocata facendo riferimento a un documento formato dopo la decisione*»<sup>30</sup>.

Giova pure evidenziare che in ambito penale, ad esempio, in relazione alla particolare disciplina della confisca di prevenzione, mezzo straordinario di impugnazione disciplinato dal c.d. *codice antimafia*<sup>31</sup>, che prevede che possa esserci revocazione delle decisioni definitive sulla confisca in presenza della scoperta di prove nuove decisive,

---

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

<sup>29</sup> Cfr. sul punto, tra le altre, Cass., 20 dicembre 2011, n. 27832.

<sup>30</sup> Cfr. Cass., 20 febbraio 2015, n. 3362.

<sup>31</sup> Il riferimento è all’art. 28 del d.lgs. 6 settembre 2011, n.159.

sopravvenute alla conclusione del procedimento, al fine di delineare il *novum probatorio* previsto dalla norma, la Suprema Corte di Cassazione, proprio di recente, ha evidenziato come “*la prova nuova, rilevante ai fini della revocazione della misura ai sensi dell’art. 28 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, è sia quella sopravvenuta alla conclusione del procedimento di prevenzione, essendosi formata dopo di esso, sia quella preesistente ma incolpevolmente scoperta dopo che la misura è divenuta definitiva; non lo è, invece, quella deducibile e non dedotta nell’ambito del suddetto procedimento, salvo che l’interessato dimostri l’impossibilità di tempestiva deduzione per forza maggiore*”<sup>32</sup>.

Immeritevole di censure, pertanto, è apparsa l’affermazione della Corte Federale di Appello che, nella Decisione poi oggetto di gravame, aveva sottolineato come “*ciò che oggi è mutato è proprio il quadro fattuale nel quale ci si muove, che è radicalmente diverso da quello esaminato dalla decisione revocata. Non si tratta di discutere della legittimità di un determinato valore in assoluto. Né di operare una valutazione del prezzo scambiato. Si tratta invece di valutare comportamenti (scorretti) e gli effetti di tali comportamenti sistematici e ripetuti sul bilancio*”<sup>33</sup>, così che, in maniera condivisibile, conduce il Collegio di Garanzia dello Sport a sottolineare come “*tali nuovi elementi, di cui non disponevano gli organi della Giustizia Federale nella precedente fase del giudizio, non hanno, quindi, mutato il reale oggetto dell’incolpazione, ma hanno solo arricchito in modo decisivo il quadro fattuale e ne hanno definito molto meglio i contenuti, dando contezza della fondatezza del deferimento che si basava (e non poteva essere diversamente) sugli atti e i fatti all’epoca a disposizione degli organi della Giustizia Federale*”<sup>34</sup>.

Aderente alla *ratio* della norma, pertanto, appare il percorso seguito dalla Procura Federale con la richiesta di revocazione della precedente Decisione di proscioglimento di tutti i deferiti una volta acquisita la documentazione da parte della Procura della Repubblica di Torino e dalla Consob.

## **5. Breve esame delle “nuove prove” nell’ambito del giudizio di revocazione**

Posto che, anche sullo specifico punto, vi è stata contestazione, non appaia superfluo, in questa sede, soffermarsi brevemente su quelle che la Corte Federale di Appello della FIGC prima, e il Collegio di Garanzia dello Sport successivamente, hanno definito “nuove prove” a sostegno del Ricorso per revocazione proposto dalla Procura Federale della FIGC.

---

<sup>32</sup> Cfr. Cass., Sez. Un., 17 novembre 2022, n. 43668.

<sup>33</sup> Cfr. Corte Federale di Appello, Sez. Un., decisione n. 0063/CFA-2022-2023, depositata il 30 gennaio 2023.

<sup>34</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione n. 40, depositata l’8 maggio 2023.



Secondo una analitica ricostruzione giornalistica delle indagini penali che hanno interessato la Juventus, *“le indagini della Consob e della Procura torinese hanno dimostrato in maniera chiara ed incontrovertibile che le operazioni contestate sono scambi, permutate a tutti gli effetti. Considerate tali dalla stessa Juventus come le intercettazioni e le prove documentali testimoniano”*<sup>35</sup>, con la conseguenza che *“secondo quanto suggerito dagli ispettori Consob in caso di operazioni ‘di scambio’ sostanziali e in assenza di fair value l’operazione deve essere registrata indicando non il prezzo contrattuale ma il valore netto dell’attività ceduta, con conseguente azzeramento della relativa plusvalenza e, quindi, della principale voce di ricavo che ha sostenuto i bilanci della Juventus F.C. negli ultimi anni”*<sup>36</sup>.

Nello specifico, può sinteticamente evidenziarsi come a fondamento del Ricorso per revocazione, ed ai fini del giudizio rescindente, la Procura Federale della FIGC aveva sottolineato di aver ricevuto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino circa 14 mila pagine, costituenti le risultanze istruttorie poste a base delle contestazioni di reato formulate nei confronti di 15 soggetti, tra dirigenti, legali rappresentanti, membri del Consiglio di Amministrazione e del Collegio Sindacale, Revisori legali e Consulenti della società FC Juventus S.p.A. Detta documentazione, nel suo complesso, consentiva di disvelare *“l’intenzionalità sottostante all’alterazione delle operazioni di trasferimento e dei relativi valori”*, con la conseguenza che il *“fatto nuovo”* era costituito *“dall’assenza di un qualunque metodo di valutazione delle operazioni di scambio e, invece, la presenza di un sistema fraudolento in partenza (quanto meno sul piano sportivo) che la Corte federale non aveva potuto conoscere”*.

Un quadro fattuale, come chiarito dalla Corte Federale di Appello della FIGC, confermato *«dalle numerose dichiarazioni (derivanti dalle intercettazioni), dai documenti e dai manoscritti di provenienza interna alla FC Juventus S.p.A. e che hanno tutti una “natura essenzialmente confessoria”. Semmai, con una aggravante distintiva rispetto a qualunque precedente: proprio con specifico riguardo alla FC Juventus S.p.A., colpisce la pervasività ad ogni livello della consapevolezza della artificiosità del modus operandi della società stessa»*<sup>37</sup>.

D’altro canto, scegliendo *fior da fiore* da quanto riportato nella Decisione della Corte Federale di Appello della FIGC, possono citarsi, tra le *“prove nuove”* acquisite dalla Procura Federale della FIGC e poste a fondamento del giudizio revocatorio, l’intercettazione relativa alla telefonata intercorsa tra il Presidente della Società e il rappresentante dell’azionista di riferimento, nella quale gli interlocutori operano un diretto riferimento al fatto che la direzione sportiva si era *“allargata”* con lo svolgimento di tutta una serie di operazioni che lo stesso Presidente del sodalizio sportivo definisce

<sup>35</sup> Cfr. M. PISTOCCHI, P. ZILIANI, *Juventopoli. Scudetti falsati & altre storie poco edificanti*, Milano, 2023.

<sup>36</sup> Cfr. M. PISTOCCHI, P. ZILIANI, *Juventopoli*, cit.

<sup>37</sup> Cfr. Corte Federale di Appello, Sez. Un., decisione n. 0063/CFA-2022-2023, depositata il 30 gennaio 2023.

“*eccessivo ricorso allo strumento delle plusvalenze*”. O, ancora, le intercettazioni che coinvolgono contestualmente più dirigenti della FC Juventus S.p.A. con ruoli finanziari e legali e che, come evidenziato dalla stessa Corte Federale di Appello della FIGC, «*dimostrano persino opacità nella rappresentazione all'esterno del reale contenuto delle operazioni condotte, tanto da sperare che “[quelli che] stanno cercando” (presumibilmente gli ispettori Consob) non scoprano carteggi altrimenti pericolosi*».

Condivisibile, pertanto, appare la motivazione sul punto utilizzata dal Collegio di Garanzia dello Sport laddove non solo si sottolinea come “*i fatti emersi dagli atti successivamente acquisiti dopo le due precedenti sentenze federali di proscioglimento sono, peraltro, pacificamente rilevanti ai fini disciplinari*”, ma soprattutto la conferma della rilevanza di tali “fatti nuovi”, posto che solo dopo il proscioglimento dei deferiti la Procura Federale della FIGC ha ricevuto una relevantissima documentazione dalla Procura della Repubblica di Torino “*dalla quale è emerso che effettivamente, come la Procura aveva sostenuto sin dal suo iniziale deferimento, vi era stata una voluta reiterata alterazione delle evidenze contabili per effetto di numerose plusvalenze i cui valori erano fittizi. Dalla nuova documentazione acquisita è, peraltro, emerso con chiarezza che tali alterazioni non erano frutto di operazioni isolate, ma vi era una preordinata sistematicità delle condotte, con il “disvelamento della intenzionalità sottostante all’alterazione delle operazioni di trasferimento e dei relativi valori” e “l’assenza di un qualunque metodo di valutazione delle operazioni di scambio”*”<sup>38</sup>.

Con l’ulteriore considerazione che tali nuovi elementi, di cui è risultato provato documentalmente che non disponevano gli organi della Giustizia Federale nella precedente fase del giudizio, non hanno mutato il reale oggetto dell’inculpazione, ma hanno solo arricchito in modo decisivo il quadro fattuale.

## **6. Il principio di lealtà sportiva nell’ordinamento sportivo e nell’ordinamento statale**

Condivisibile appare altresì la Decisione in commento con riferimento all’applicazione, nella concreta fattispecie, di sanzioni per l’accertata violazione dell’art. 4 del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC, relativo, come prima ricordato, ai principi di lealtà, probità e correttezza. Secondo la Società Juventus ed i suoi Amministratori e Dirigenti, infatti, la Decisione della Corte Federale di Appello oggetto del gravame, da un lato risultava errata per aver ritenuto applicabili principi contabili che, viceversa, dovevano ritenersi estranei all’ordinamento federale e, come tali, non valutabili ai fini dell’applicazione del più volte richiamato art. 4 del CGS FIGC e, dall’altro, avrebbe finito per ricondurre all’indicato art. 4 CGS FIGC fatti estranei a tale previsione normativa, laddove lo stesso Codice di Giustizia Sportiva federale prevede e punisce, in specifiche norme (gli artt. 30 e 31), le violazioni in materia economica a causa di alte-

---

<sup>38</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione n. 40, depositata l’8 maggio 2023.

razione o falsificazione di documentazione, con ciò determinandosi una violazione del fondamentale principio di legalità.

Sul primo punto, per certi versi *tranchant* è stata la motivazione utilizzata dal Collegio per respingere le doglianze dei ricorrenti, laddove è stato osservato che “*la peculiarità del sistema regolamentare delle società calcistiche professionistiche, e della disciplina loro riservata dalle norme federali, non può comunque derogare a quanto previsto dai Principi Contabili OIC e dagli ulteriori criteri generali contenuti nella disciplina nazionale codicistica e sovranazionale*”<sup>39</sup>, posto che, peraltro, la Decisione della Corte Federale d’Appello risultava fondata su un giudizio globale di valutazione dell’attendibilità dei bilanci ai fini della sussistenza della violazione dell’art. 4, comma 1, CGS FIGC.

Sul secondo punto, circa la corretta riconducibilità alla violazione dell’art. 4 del Codice di Giustizia Sportiva FIGC dei comportamenti contestati, più articolata e meritevole di ulteriori riflessioni appare la Decisione in commento.

Appare utile, tuttavia, prima di esaminare nel dettaglio quanto affermato nella circostanza dal Collegio, soffermarsi sulla “*portata*” della norma in questione e, più in generale, sull’importanza dei richiamati principi di lealtà, probità e correttezza, nell’ambito dell’ordinamento sportivo.

In ordine al concetto di *lealtà sportiva*, anche per quello che riguarda non direttamente il perimetro dell’ordinamento sportivo, appare rilevante evidenziare come, sul piano delle fonti, anche in sede di Unione Europea si è fatto riferimento alla lealtà sportiva, atteso che il Codice di Etica Sportiva approvato dai Ministri Europei responsabili per lo Sport a Rodi il 13-15 maggio 1992, nell’affermare che “*Fair play, il modo vincente, chi gioca lealmente è sempre vincitore*”, ha sottolineato come “*il principio fondamentale del Codice è che le considerazioni etiche insite nel gioco leale (fair play) non sono elementi facoltativi, ma qualcosa d’essenziale in ogni attività sportiva, in ogni fase della politica e della gestione del settore sportivo*”. Ma il richiamo all’etica non può e non deve far considerare il principio di lealtà sportiva solo in tale ambito, tenuto conto che, come è stato condivisibilmente osservato, detto principio ha un’intrinseca connotazione giuridica, cristallizzandosi “*in regole scritte, la cui violazione origina l’attivazione di un ben definito procedimento sanzionatorio*”<sup>40</sup>.

Può dunque affermarsi che, pur qualificando e caratterizzando l’attività sportiva in base a valori che, per certi versi, riassumono in sé lo spirito sportivo<sup>41</sup>, il principio di lealtà sportivo costituisce una incontestabile regola comportamentale di indubbio valore giuridico.

Non a caso, in relazione al Codice di Comportamento Sportivo deliberato dal Con-

---

<sup>39</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione n. 40, depositata l’8 maggio 2023 ed *ivi* il richiamo a Collegio di Garanzia, Sez. Un., decisione n. 45/2022.

<sup>40</sup> Cfr. F. VALENTI, *Lealtà Sportiva. Etica e Diritto*, in *European Journal of Sport Studies*, 2014, 2, sez. A.

<sup>41</sup> Cfr. G. LIOTTA, *Attività sportiva e responsabilità dell’organizzatore*, Napoli 2005, p. 66.

siglio Nazionale del CONI il 30 ottobre 2012, il cui art. 2 fa riferimento ai principi di “*lealtà e correttezza*”, è stato sostenuto che i principi etici abbiano acquisito uno specifico rilievo giuridico nel mondo sportivo<sup>42</sup>. A ben vedere, il principio in questione, ben lungi dall’essere ricondotto ad un semplice e generico invito al rispetto delle regole, ha superato i confini dell’ordinamento sportivo per ottenere una sempre più indiscussa rilevanza nell’ordinamento statale. Con una lontana pronuncia, ad esempio, la Suprema Corte di Cassazione osservava che “*la scrupolosa osservanza delle regole di gioco può esaurire i doveri di correttezza, lealtà sportiva e prudenza dell’atleta*”<sup>43</sup> e, successivamente, gli stessi Giudici di legittimità, in tema di lesioni riportate nel corso di una partita di calcio, hanno sottolineato come una violazione volontaria delle regole del gioco contribuisce “*a superare i limiti della lealtà sportiva*”<sup>44</sup>.

Ma vi è di più.

Il richiamato principio ha assunto una tale rilevanza per l’ordinamento dello Stato che, in relazione al danno all’immagine che la FIGC ha subito a causa dei fatti nell’ambito dell’inchiesta nota come “*calciopoli*”, la Corte dei Conti ha affermato che tali fatti costituivano una “*violazione senza precedenti del fondamentale principio di lealtà sportiva*”.<sup>45</sup> In sede amministrativa, a rimarcare il carattere di norma fondamentale per il sistema sportivo, è stato inoltre affermato, a proposito di un provvedimento cautelare di sospensione dalla carica per un Dirigente colpito da una sentenza di condanna non definitiva, che la sospensione cautelare era giustificata “*in considerazione del pregiudizio che il permanere nella carica del soggetto sottoposto a procedimento penale può arrecare al mondo sportivo nella tutela di valori di lealtà, onorabilità e correttezza*”<sup>46</sup>; si è affermato che il principio di lealtà sportiva appare contrassegnato da caratteristiche non dissimili da quelle proprie della correttezza nei rapporti associativi<sup>47</sup> e che può sicuramente ritenersi, al pari del principio di correttezza e buona fede, un parametro di valutazione della legittimità di un comportamento<sup>48</sup>.

Come pure è stato considerevolmente osservato, la lealtà sportiva, nell’ordinamento giuridico sportivo, “*ha una funzione integrativa, in quanto autonoma fonte di obblighi, nonché una funzione valutativa, in quanto impone specifici criteri di valutazione*”<sup>49</sup>.

Così riassunta, sia pure in termini di estrema sintesi, la questione della rilevanza della norma, risulta di più agevole lettura la previsione del legislatore federale, laddo-

<sup>42</sup> Cfr. A. MARINI, *Etica e Sport*, in *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Napoli, 2009, p. 53.

<sup>43</sup> Cfr. Cass., 22 maggio 1967, n. 408, in questa *Rivista*, 1968, p. 488.

<sup>44</sup> Cfr. Cass., 18 ottobre 2012, n. 17899, in [www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it)

<sup>45</sup> Cfr. Corte Conti, Sez. giurisdiz., 16 ottobre 2012, n. 993, in *Resp. Civ. e prev.*, 2013, 1, p. 260 ss.

<sup>46</sup> Cfr. TAR Lazio, Roma, 1.6.2012 n. 4981, in [www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it).

<sup>47</sup> Cfr. R. CAPRIOLI *L’autonomia delle Federazioni Sportive Nazionali nel Diritto Privato*, Napoli, 1997, p. 128.

<sup>48</sup> Cfr., tra gli altri, M. FRANZONI, *Buona Fede ed equità tra le fonti di integrazione del contratto*, in *Contr. e impr.*, 1999, p. 83.

<sup>49</sup> Cfr., F. VALENTI, *op. cit.*

ve specifica che, per l'appunto, tutti i soggetti di cui all'art. 2 del medesimo Codice di Giustizia Sportiva (testualmente: Società, dirigenti, atleti, tecnici, ufficiali di gara e ogni altro soggetto che svolge attività di carattere agonistico, tecnico, organizzativo, decisionale o comunque rilevante per l'ordinamento federale) sono tenuti *“all'osservanza dello Statuto, del Codice, delle Norme Organizzative Interne FIGC (NOIF) nonché delle altre norme federali e osservano i principi della lealtà, della correttezza e della probità in ogni rapporto comunque riferibile all'attività sportiva”*<sup>50</sup>.

Non è un caso che il legislatore federale abbia utilizzato questa formula.

L'osservanza delle norme federali, infatti, non basta da sola ad escludere l'applicazione di sanzioni.

Bisogna *“comportarsi”* secondo i richiamati principi di lealtà, correttezza e probità *“in ogni rapporto comunque riferibile all'attività sportiva”*.

Vi è, insomma, una esplicita previsione di un *modus operandi* che deve caratterizzare, in ogni rapporto riferibile all'attività sportiva, il comportamento dei soggetti che svolgono attività rilevante per l'ordinamento federale.

Si tratta, a ben vedere, di un dovere che, a carattere generale<sup>51</sup>, appare inviolabile ogni volta che ci si trovi in presenza di un comportamento che, seppure non sia in contrasto con specifici divieti, risulta contrario a principi ai quali, come è stato efficacemente sottolineato, *“lo sportivo deve ispirarsi non solo durante la competizione agonistica, ma in ogni momento della sua vita di relazione con l'associazione e gli altri consociati”*<sup>52</sup>.

D'altro canto, sulla portata generale della norma e sulla sua applicabilità anche in relazione a comportamenti ed atti di natura economica ed amministrativa, la giurisprudenza federale ne aveva già sottolineato l'importanza quale presidio della regolarità della gestione delle Società sportive. In particolare, era stato evidenziato che *“la valutazione volta ad accertare il rispetto dei principi di lealtà, probità e correttezza implica un percorso probatorio e argomentativo in parte diverso rispetto ad un giudizio concentrato sulla esatta violazione delle regole puramente societarie (civilistiche o penalistiche). I doveri di lealtà, probità e correttezza comportano qualcosa di più e al limite anche di diverso rispetto agli obblighi desumibili dagli artt. 2381 e 2932 CC ovvero rispetto alle fattispecie penalistiche o comunque sanzionatorie poste a presidio dei reati societari o fallimentari”*.<sup>53</sup> Ed ancora, più di recente, è stato sottolineato come *«l'art. 4, comma 1, CGS è norma perfettamente autosufficiente e opera da norma di chiusura del sistema. Il dovere di tenere una condotta rigorosamente ispirata ai principi della lealtà, della correttezza e della probità, sebbene solitamente riconducibile al canone di lealtà sportiva in senso stretto (c.d. “fair play”), ha assunto una di-*

<sup>50</sup> Cfr. art. 4 Codice di Giustizia Sportiva della FIGC.

<sup>51</sup> Cfr. F.P. TRAISCI, *La lealtà sportiva: un valore etico che diventa obbligo giuridico*, in *Giust. amm.*, 2018, p. 9 ss.

<sup>52</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 6 marzo 1973, n. 80, in *Giust. civ.*, 1973.

<sup>53</sup> Cfr. Corte Federale di Appello FIGC, Sez. Un., decisione n. 0004 CFA, del 27 luglio 2021.

*menzione più ampia, che si estende anche oltre l'ambito della competizione sportiva in sé e per sé considerata e della corretta applicazione delle regole di gioco, traducendosi in una regola di condotta generale che investe qualsiasi attività comunque rilevante per l'ordinamento federale, in ogni rapporto a qualsiasi titolo riferibile all'attività sportiva”, così che “non è dunque necessaria alcuna concorrente violazione di altra norma del CGS perché possa dirsi violato il dovere di lealtà e correttezza. Un tale dovere è autonomamente e oggettivamente valutabile. E tanto più ciò è vero là ove sono anche direttamente violate norme di diritto comune che sono poste a presidio della corretta esecuzione della compensazione tra debiti e crediti di carattere fiscale o contributivo»<sup>54</sup>.*

Tale impostazione, peraltro, ha ricevuto in più circostanze l'autorevole avallo proprio da parte del Collegio di Garanzia dello Sport che, dapprima, in sede Consultiva, ha osservato come *“la difficoltà di offrire una definizione esaustiva dei doveri di lealtà, correttezza, probità non impedisce di considerarne la rilevanza dal punto di vista giuridico. La dottrina civilistica non manca, in proposito, di osservare come la clausola generale, nell'ambito normativo in cui si inserisce introduca un criterio ulteriore di rilevanza giuridica, a stregua del quale il giudice seleziona certi fatti o comportamenti per confrontarli con un determinato parametro e trarre dall'esito del confronto certe conseguenze giuridiche”<sup>55</sup>* e, successivamente, ha osservato come *«dall'art. 2 del Codice di Comportamento Sportivo CONI – che sancisce il dovere di lealtà sportiva a carico dei tesserati ed affiliati “in ogni funzione, prestazione o rapporto comunque riferibile all'attività sportiva” – si evince che la “riferibilità all'attività sportiva” non implica che l'oggetto di incolpazione in un procedimento disciplinare debba necessariamente consistere nella sola condotta attuata in campo, bensì è sufficiente che l'attività sportiva dia occasione alla condotta ritenuta disciplinarmente rilevante»<sup>56</sup>.*

Sulla base di tali presupposti, pertanto, appaiono condivisibili le considerazioni espresse dal Collegio nella Decisione in commento.

In primo luogo, infatti, si è sottolineato che la Decisione della Corte Federale di Appello della FIGC aveva correttamente ricostruito la “gerarchia dei valori sportivi” affermati con i principi di lealtà, imparzialità e trasparenza, da intendersi con valenza assoluta.

Inoltre, la stessa Corte Federale di Appello della FIGC, contrariamente a quanto eccepito da tutti i ricorrenti, con la Decisione impugnata aveva correttamente descritto il comportamento societario che integra l'illecito disciplinare sportivo, sottolineando puntualmente come la valutazione di esso *“implica un percorso probatorio e argo-*

---

<sup>54</sup> Cfr. Corte Federale di Appello FIGC, Sez. Un., decisione n. 0053, del 3 gennaio 2022.

<sup>55</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sezione Consultiva, Parere n. 5 del 1 agosto 2017.

<sup>56</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, sez. IV, decisione n. 60/2022, in *Relazione annuale sulla giurisprudenza del Collegio di Garanzia dello Sport*, Anno 2022, a cura di E. JACOVITTI, D. MARTIRE, A.V. DE SILVA VITOLO e con il coordinamento di A. La Face, in questa *Rivista* ed. on line [www.coni.it](http://www.coni.it).

mentativo in parte diverso rispetto a un giudizio concentrato sulla esatta violazione delle regole puramente societarie”, costruendo una nozione di lealtà sportiva in linea con i principi giurisprudenziali elaborati in materia.

Del resto, se dai documenti acquisiti presso la Procura della Repubblica di Torino è emerso che «*le alterazioni dei valori dei calciatori (e, quindi, le plusvalenze fittizie) non erano frutto di operazioni isolate, ma che vi era una preordinata sistematicità delle condotte e, quindi, l'esistenza di comportamenti non corretti "sistematici e ripetuti", frutto di un disegno preordinato, che hanno prodotto chiari effetti (voluti dagli stessi attori) sui documenti contabili della società e, quindi, in definitiva, anche sulla sua leale partecipazione alle competizioni sportive*»<sup>57</sup>, coerente con detti accertamenti, ai fini della fattispecie sanzionabile, è risultata l'applicazione dell'art. 4, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC, posto che la Corte Federale di Appello della FIGC, esercitando i suoi poteri di esatta qualificazione giuridica dei fatti contestati e di applicazione delle relative sanzioni, ha ritenuto che sulla base dei nuovi fatti emersi che hanno giustificato la revocazione della sua precedente decisione risultava violato anche e soprattutto l'art. 4, comma 1, del CGS della FIGC.

Sul punto, è stato autorevolmente e condivisibilmente evidenziato che “*il principio di lealtà sportiva rappresenta, per tutti coloro che operano nel mondo dello Sport, uno dei valori fondamentali ai quali deve ispirarsi il comportamento dei singoli e dei gruppi nei rapporti con gli altri soggetti della comunità sportiva e nell'applicazione delle regole del gioco*”<sup>58</sup>.

E, pertanto, immeritevole di censure appare, in relazione a tale aspetto, la Decisione in commento.

## 7. Il modello organizzativo ex d.lgs. n. 231/2001

Tra i diversi motivi di ricorso, la Società Juventus ha eccepito che, nonostante si fosse dotata di uno specifico Modello organizzativo ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, la Corte Federale di Appello della FIGC non aveva tenuto conto di tale circostanza, secondo quanto previsto dall'art. 7 del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC come scriminante o attenuante della responsabilità della stessa Società<sup>59</sup> in relazione al trattamento sanzionatorio.

Sul punto specifico, giova ricordare come la FIGC sia stata la prima Federazione sportiva ad aver adottato, sin dal 2007, una importante modifica del proprio Statuto

---

<sup>57</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione n. 40, depositata l'8 maggio 2023.

<sup>58</sup> Cfr. R. CAPRIOLI, *L'autonomia delle Federazioni Sportive Nazionali nel Diritto Privato*, Napoli, 1997, pp. 125 e 126.

<sup>59</sup> Cfr. l'art. 7 Codice di Giustizia Sportiva della FIGC, che testualmente prevede che: “*il Giudice valuta l'adozione, l'idoneità, l'efficacia e l'effettivo funzionamento del modello di organizzazione, gestione e controllo di cui all'art.7 comma 5 dello Statuto*”.

che prevedeva l'adozione di Modelli organizzativi idonei a prevenire il compimento di atti contrari ai principi di lealtà, correttezza e probità in ogni rapporto<sup>60</sup>.

Successivamente, con riferimento alla stagione sportiva 2013/14, è stata imposta, per le sole Società sportive di serie A e B, l'obbligatoria adozione di un Modello di organizzazione ai fini dell'iscrizione al campionato di appartenenza. Detti Modelli, in particolare, non solo dovevano tenere conto delle fattispecie di reato previste nel Decreto Legislativo 231/2001, ma anche di tutti gli illeciti sportivi indicati nelle normative federali. Vi è stata, altresì, la previsione di nominare un Organismo di Vigilanza e di adottare un Codice etico.

Più di recente, infine, la stessa FIGC ha ulteriormente modificato le norme dello Statuto e del Codice di Giustizia Sportiva emanando successivamente delle Linee guida<sup>61</sup>.

In base a tali nuove previsioni normative, pertanto, le Società calcistiche devono dotarsi di Modelli organizzativi che hanno una rilevanza sia nell'ambito dell'ordinamento dello Stato sia innanzi agli Organi della Giustizia Sportiva al fine di evitare o ridurre eventuali sanzioni a carico delle stesse Società<sup>62</sup>.

In tale contesto normativo, il Collegio di Garanzia dello Sport, con la Decisione in commento, ha osservato come, analogamente a quanto accade nel diritto societario generale, *“in base all'art. 2381, comma 5, c.c., deve ritenersi che sia onere successivo del singolo club implementare e adottare una compliance normativa adatta alla propria struttura societaria e che, dunque, cali le astratte e generali direttive federali nel concreto delle peculiarità che caratterizzano i singoli sodalizi, tenendo, ad esempio, variamente conto del fattore dimensionale, della struttura giuridica e di corporate governance, del livello di complessità, del fatturato, del numero di dipendenti, della tipologia di competizioni sportive cui la società è iscritta per attribuire valenza e consistenza efficace alla regolamentazione dei controlli societari”*<sup>63</sup>.

Nella fattispecie concreta, inoltre, è mancata la dimostrazione che l'adozione proprio di quello specifico Modello organizzativo e di gestione delineato in astratto *“era idoneo, anche in concreto, a prevenire i comportamenti quali quelli verificatesi e contestati e che, pertanto, valga a escludere (o ad attenuare) la responsabilità delle figure apicali o delle persone sottoposte alla loro direzione o vigilanza ex artt. 6 e 7 del*

---

<sup>60</sup> Cfr. art. 7 dello Statuto FIGC deliberato il 22 gennaio 2007, che testualmente prevedeva che: *“il Consiglio Federale, sentite le Leghe interessate, emana le norme necessarie e vigila affinché le società che partecipano a campionati nazionali adottino Modelli di organizzazione, gestione e controllo idonei a prevenire il compimento di atti contrari ai principi di lealtà, correttezza e probità in ogni rapporto”*.

<sup>61</sup> Cfr. Delibera del Consiglio Federale FIGC del 28 giugno 2019, che ha modificato l'art. 7 dello Statuto e gli articoli 6, 7 e 29 del Codice di Giustizia Sportiva e Delibera del 3 ottobre 2019, di adozione delle Linee guida.

<sup>62</sup> Cfr. R. FAVELLA, S. CAMPOCCIA, *Il Decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 e la riforma del codice di giustizia sportiva della Federazione Italiana Giuoco Calcio*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2019, 15, 2, pp. 51-82.

<sup>63</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione n. 40, depositata l'8 maggio 2023.



*d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*”, risultando in ogni caso la questione irrilevante “*tenuto conto che sono stati soggetti esterni alla società (la Procura della Repubblica, la Consob, la CO.VI.SO.C.), e non gli organi di vigilanza interna, a far emergere la vicenda nella sua rilevanza*”<sup>64</sup>.

## 8. La graduazione delle responsabilità

Di particolare interesse, da ultimo, appare la Decisione in commento in relazione al criterio della “proporzionalità” della sanzione inflitta ed alla “graduazione” delle responsabilità tra i vari soggetti.

Sul primo punto, ed in particolare sulla eccezione formulata circa una asserita violazione del criterio della proporzionalità con specifico riferimento a tutte le circostanze del caso concreto e, comunque, ad una presunta carenza motivazionale in ordine alla determinazione dei criteri di quantificazione della sanzione inflitta con riferimento ai profili dedotti, il Collegio di Garanzia dello Sport ha condivisibilmente sottolineato come la Decisione della Corte Federale di Appello della FIGC appariva, viceversa, ampiamente motivata anche sulla necessità di infliggere una sanzione severa, tenuto conto della gravità dei fatti emersi.

Lo stesso Collegio, peraltro, ha opportunamente evidenziato come spetti all’organo della Giustizia Sportiva, in sede di formazione del provvedimento sanzionatorio, stabilire il rapporto tra l’infrazione e il fatto che assume rilevanza disciplinare e stabilire, quindi, la misura della sanzione da infliggere nel caso concreto, posto che “*la valutazione sulla gravità dei fatti in relazione all’applicazione della sanzione disciplinare è, peraltro, espressione di una attività discrezionale che il giudice di legittimità non può sindacare, salvo che per eccesso di potere nelle sue forme sintomatiche, quali la manifesta illogicità, la manifesta irragionevolezza, il travisamento dei fatti, l’evidente sproporzionalità o abnormità della sanzione (in termini, da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. II, n. 3725 del 12 aprile 2023, n. 6542 del 25 luglio 2022, Cassazione civile, Sezione Lavoro, n. 17288 del 27 maggio 2022)*”<sup>65</sup>.

D’altro canto, lo stesso Collegio ha, in più di un’occasione, ricordato come in sede di legittimità l’eventuale giudizio sulla congruità della sanzione, in relazione alle condotte ascritte, può trovare ingresso soltanto su un piano di immediata evidenza della irrazionalità o erroneità della sanzione, non potendo in nessun caso il Giudice di legittimità sostituire proprie valutazioni a quelle operate dall’organo giudicante<sup>66</sup>.

Del resto, sul piano più generale, va altresì sottolineato come, in applicazione dell’art. 12, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC, sono gli organi di Giustizia Sportiva che devono determinare la specie e la misura delle sanzioni disci-

---

<sup>64</sup> *Ibidem.*

<sup>65</sup> *Ibidem.*

<sup>66</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione n. 71, depositata il 6 settembre 2019.

plinari, *“tenendo conto della natura e della gravità dei fatti commessi e valutate le circostanze aggravanti e attenuanti nonché la eventuale recidiva”*.

Quanto alla graduazione delle responsabilità, il Collegio di Garanzia dello Sport ha operato una attenta disamina delle singole posizioni dei Dirigenti ed amministratori della Società poi sanzionati, evidenziando come dovesse necessariamente farsi riferimento al ruolo “attivo” di ognuno di essi all’interno della Società ed all’esistenza o meno di specifiche “deleghe” operative, al fine di valutare la consapevolezza, in capo ad ognuno dei soggetti sanzionati, della illiceità delle operazioni sportive oggetto di contestazione.

Nella Decisione della Corte Federale di Appello della FIGC oggetto del gravame, infatti, risultava apoditticamente affermato che *“il Consiglio di amministrazione nel suo complesso ha condiviso, o quanto meno sopportato, la violazione dei principi sportivi oggetto dell’iniziale deferimento della Procura Federale”*<sup>67</sup>.

Ad avviso del Collegio, pertanto, una simile motivazione, da considerarsi estremamente generica, non consentiva di far emergere da quali elementi la stessa Corte Federale di Appello avesse tratto il convincimento della consapevolezza e responsabilità dei Consiglieri di Amministrazione privi di delega, al punto da infliggere agli stessi sanzioni ai sensi del più volte richiamato art. 4, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva FIGC.

Sul punto specifico, a ben vedere, lo stesso Collegio di Garanzia dello Sport, in maniera opportuna, evidenzia come bisognasse operare una distinzione tra gestione societaria e gestione sportiva di una società calcistica – anche nelle ipotesi in cui questa venga quotata nei mercati regolamentati, come la Juventus S.p.A. –, distinzione che finisce per incidere coerentemente *“nella distinzione tra le posizioni dei dirigenti, che hanno posto in essere le operazioni di natura sportiva, e degli amministratori, che in quelle operazioni non appaiono risultare coinvolti o pienamente consapevoli o informati, e che, comunque, non risulta vi abbiano partecipato”*<sup>68</sup>.

Lo stesso Collegio, inoltre, dopo aver ricordato come, ai sensi dell’art. 154 bis del d.lgs. n. 58/1998 (Testo Unico della Finanza) e dei relativi Regolamenti attuativi, nonché della legge n. 262 del 28 dicembre 2005, il legislatore ordinario ha inteso introdurre una specifica disciplina in tema di predisposizione del progetto di bilancio, con la previsione di una “dichiarazione scritta” del Direttore Generale e del Dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari che ne attestano la corrispondenza alle risultanze documentali, ai libri ed alle scritture contabili, ha evidenziato che, proprio in relazione a detto assetto normativo, la Corte Federale di Appello della FIGC avrebbe dovuto valutare l’effettiva responsabilità dei componenti del Consiglio di Amministrazione della Juventus in relazione alle operazioni di natura gestionale – sportiva poste in essere e riferibili ai singoli consiglieri non esecutivi.

---

<sup>67</sup> Cfr. Corte Federale di Appello, Sez. Un., decisione n. 0063/CFA-2022-2023, depositata il 30 gennaio 2023, p. 33.

<sup>68</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione n. 40, depositata l’8 maggio 2023.

Ma vi è di più.

La stessa Corte Federale di Appello della FIGC avrebbe dovuto adeguatamente indagare e verificare le posizioni dei singoli Consiglieri di amministrazione con riferimento agli obblighi, alle attribuzioni ed ai limiti di responsabilità degli amministratori nelle società di capitali, secondo quanto previsto dagli articoli 2381 e 2392 del codice civile.

In particolare, l'art. 2381 c.c., all'ultimo comma, prevede espressamente che *“gli amministratori sono tenuti ad agire in modo informato; ciascun amministratore può chiedere agli organi delegati che in consiglio siano fornite informazioni relative alla gestione della società”*.

Il Collegio, sul punto specifico, osserva come *“detta norma debba però intendersi, ai fini di una coerente ed armonica disciplina in subiecta materia, in combinato disposto con il successivo art. 2392 c.c., il quale individua gli ulteriori obblighi in capo agli amministratori e le ipotesi di responsabilità dei medesimi nei confronti della società amministrata, tra le quali assume notevole rilievo l'omesso intervento in caso di conoscenza di fatti pregiudizievoli per il soggetto giuridico”*<sup>69</sup>.

In ambito ordinario, come pure evidenziato dallo stesso Collegio, la giurisprudenza di legittimità, con particolare riferimento al reato di bancarotta fraudolenta, ha di recente osservato come *“la riforma della disciplina delle società (di cui al d.lgs. n. 6 del 2003) abbia posto a carico di ciascun amministratore (con o senza delega) l'obbligo di agire informato (art. 2381, comma 6, c.c.) e del presidente del consiglio di amministrazione l'obbligo di ragguaglio informativo [...] Letta tale disposizione in combinato disposto con quella di cui al novellato art. 2392, comma 1, c.c., ne viene che anche gli amministratori privi di deleghe sono responsabili verso la società ma nei limiti delle attribuzioni loro proprie, quali stabilite dalla disciplina normativa: dunque, non sono più sottoposti ad un generale obbligo di vigilanza, tale da trasmodare di fatto in una responsabilità oggettiva, per le condotte dannose degli amministratori, ma rispondono solo quando non abbiano impedito fatti pregiudizievoli di questi ultimi in virtù della conoscenza o della possibilità di conoscenza di elementi tali da sollecitare il loro intervento alla stregua della diligenza richiesta dalla natura dell'incarico e dalle loro specifiche competenze”*<sup>70</sup>.

Anche in ambito sportivo, d'altro canto, sono stati applicati detti principi, posto che lo stesso Collegio di Garanzia dello Sport aveva affermato che *«seppure non esista un dovere degli amministratori di non commettere errori e nemmeno di essere “periti” nei più diversi settori dell'organizzazione e della gestione dell'impresa sociale, tuttavia, è espressione del principio che le loro scelte “devono essere informate e meditate, frutto di rischio calcolato”*»<sup>71</sup>.

Con riferimento alla fattispecie concreta, pertanto, il Collegio rileva come, da parte

<sup>69</sup> *Ibidem.*

<sup>70</sup> Cfr. Cass. pen., sez. V, sentenza n. 33582 del 13 settembre 2022.

<sup>71</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione n. 42 del 1° giugno 2017.

della Corte Federale di Appello della FIGC, non sia stato indicato, e conseguentemente adeguatamente motivato, come risultava raggiunta la prova che vi erano state, in concreto, una o plurime oggettive violazioni da parte degli amministratori della Juventus privi di deleghe circa il riferito obbligo di “agire informati” di cui all’art. 2381 c.c.

Da qui l’esigenza, per tali posizioni, di annullare la Decisione impugnata in *parte qua*, rinviando alla stessa Corte Federale di Appello della FIGC, in diversa composizione, il procedimento affinché detto Organo possa rinnovare la valutazione “*con particolare riferimento alla determinazione dell’eventuale apporto causale dei singoli amministratori e con riferimento alle singole posizioni, valutandone le conoscenze ad ognuna di esse attribuibili in base all’art. 2392 c.c., fornendone adeguata motivazione ed attribuendo un coerente rilievo sanzionatorio che risulti in linea con l’assenza di violazioni riferibili all’attività gestionale/sportiva in capo ai ricorrenti*”<sup>72</sup>.

Tale nuova valutazione, peraltro, attesa la posizione degli amministratori non esecutivi con riferimento al complessivo aspetto sanzionatorio applicato dalla Corte Federale di Appello della FIGC, avrebbe dovuto necessariamente riflettersi anche sulla posizione della Società Juventus per quello che ne consegue, ai sensi e per gli effetti dell’art. 6 del Codice di Giustizia Sportiva della stessa FIGC, posto che tale norma sancisce il principio della responsabilità della Società non solo per l’operato di chi la rappresenta, ma anche per l’operato dei dirigenti, dei tesserati e degli ulteriori soggetti individuati all’art. 2, comma, 2, del medesimo Codice.

E, dunque, considerato che la misura della sanzione della penalizzazione inflitta alla Juventus risultava determinata in relazione alle accertate violazioni dei suoi rappresentanti e dei suoi dirigenti, nonché dei suoi amministratori senza delega senza una adeguata motivazione, “*il venir meno, per l’accertato vizio motivazionale, della sanzione per questi ultimi si riflette, allo stato, anche sulla sanzione complessiva irrogata alla società e rende, quindi, necessaria una nuova valutazione della Corte Federale d’Appello sulle eventuali responsabilità dei singoli amministratori senza delega e poi anche della stessa società Juventus*”<sup>73</sup>.

## **9. Il giudizio di rinvio e la definitiva determinazione delle sanzioni applicabili**

Prima di esaminare come la vicenda abbia trovato una definitiva conclusione, merita qualche accenno la disciplina del giudizio di rinvio all’esito di una decisione adottata in tal senso dal Collegio di Garanzia dello Sport.

In particolare, l’art. 62, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva CONI dispone che “*se non dichiara l’inammissibilità del ricorso, il Collegio di Garanzia dello Sport provvede all’accoglimento a norma dell’art. 12bis, comma 3, Statuto del CO-*

---

<sup>72</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione n. 40, depositata l’8 maggio 2023.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

*NI, decidendo la controversia senza rinvio solo quando non siano necessari ulteriori accertamenti di fatto ovvero le parti ne abbiano fatto concorde richiesta entro il termine di chiusura della discussione orale*". Il medesimo art. 62, al comma 2, precisa, inoltre, che *"in ogni caso di rinvio, il Collegio di Garanzia dello Sport, con la decisione di accoglimento, enuncia specificatamente il principio al quale il giudice deve uniformarsi"*.

Questa disposizione va letta in combinato con l'art. 12 bis dello Statuto del CONI che, per l'appunto, disciplina l'ipotesi specificando che *"quando il Collegio di Garanzia dello Sport riforma la decisione impugnata decide, in tutto o in parte, la controversia, oppure la rinvia all'organo di giustizia federale competente che, in diversa composizione, dovrà pronunciarsi definitivamente entro sessanta giorni applicando il principio di diritto dichiarato dalla Corte. In tal caso non è ammesso nuovo ricorso salvo che per la violazione del principio di diritto"*.

Risulta evidente, dall'esame delle norme ora citate, che il Collegio di Garanzia dello Sport, nel caso di riforma della decisione impugnata, può decidere in tutto o in parte la controversia o, viceversa, rinviare all'Organo di giustizia federale competente, indicando in tal caso il principio di diritto che l'Organo endofederale, in diversa composizione, dovrà applicare pronunciandosi definitivamente entro sessanta giorni.

Per quel che riguarda l'entità delle sanzioni disciplinari inflitte, interessante appare la questione quando il Collegio di Garanzia rinvia per un nuovo giudizio di merito in tutti i casi in cui valuti come sproporzionata la sanzione impugnata.

È stato, infatti, affermato, a tale proposito, che *"la determinazione del trattamento sanzionatorio da irrogare all'atleta richiede un giudizio di merito che non può essere condotto dal Collegio di Garanzia dello Sport. Pertanto, in ipotesi di carenza motivazionale del provvedimento censurato, la decisione che si impone al giudice di legittimità è quella di accoglimento con rinvio"*<sup>74</sup>, ed ancora che *"in caso di irrogazione di sanzione disciplinare palesemente incongruente rispetto alla gravità giuridica della condotta sanzionata, il Collegio di Garanzia dello Sport annulla la decisione impugnata e rinvia la cognizione dell'affare alla Corte federale d'Appello che ebbe a pronunciarla, affinché essa proceda a rideterminare la tipologia di sanzione irroganda"*<sup>75</sup>, con l'ulteriore precisazione che *"il Collegio di Garanzia dello Sport può valutare la legittimità della misura di una sanzione, solo se la stessa è stata irrogata in violazione dei presupposti di fatto e di diritto o per la sua manifesta irragionevolezza, tuttavia, il Collegio non può valutare la doglianza sulla pretesa abnormità di una sanzione, adottata in ossequio ai suddetti presupposti, ed è, dunque, inammissibile la domanda volta alla graduazione della sanzione in considerazione della gravità dell'infrazione e della condotta dell'associato, precedente e successiva all'infrazione medesima"*<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, sez. II, decisione del 3 dicembre 2014, n. 3.

<sup>75</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, sez. II, decisione del 22 maggio 2015, n. 15.

<sup>76</sup> In termini, Collegio di Garanzia dello Sport, sez. I, decisione del 1° giugno 2018, n. 31 e, in precedenza, Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione del 22 giugno 2017, n. 46.

Quanto al giudizio di rinvio con enunciazione del principio di diritto, deve sottolinarsi come lo stesso, al pari di quanto avviene per la Suprema Corte di Cassazione, ai sensi dell'art. 384 c.p.c., costituisce, così come evidenziato dallo stesso Collegio con una Decisione a Sezioni Unite, *“la regola iuris per la decisione della fattispecie specificamente dedotta in giudizio, cui il giudice di rinvio deve attenersi”*<sup>77</sup>.

Nella fattispecie, in particolare, il Collegio ha precisato che vanno distinti i casi nei quali l'annullamento sia stato pronunciato per violazione o erronea applicazione di legge da quelli per mancata o manifesta illogicità della motivazione, affermando che *“nei procedimenti giustiziali sportivi, come del resto nei processi devoluti alla giurisdizione del giudice statale, nei casi in cui il Collegio di Garanzia annulli la decisione con rinvio, al pari dell'operato della Corte di Cassazione, i poteri del giudice di rinvio sono diversi a seconda che l'annullamento sia stato pronunciato per violazione o erronea applicazione della legge oppure per mancanza o manifesta illogicità della motivazione. Invero, nel primo caso, il giudice di rinvio è tenuto a uniformarsi al principio di diritto nella sentenza di cassazione, senza possibilità di modificare l'accertamento e la valutazione dei fatti ormai acquisiti al processo; nel caso, invece, di annullamento per vizio di motivazione – come nella specie – la sentenza rescindente, indicando i punti specifici di carenza o di contraddittorietà, non limita il potere del giudice, il quale conserva la libertà di decisione mediante autonoma valutazione delle risultanze probatorie relative al capo della sentenza sul quale si è pronunciata la Cassazione annullando con rinvio”*<sup>78</sup>.

Ovviamente, come lo stesso Collegio ha avuto modo di precisare, laddove vi sia annullamento con rinvio per vizio di motivazione, l'Organo di Giustizia di rinvio *“[...] nel rinnovare il giudizio, è tenuto a giustificare il proprio convincimento secondo lo schema esplicitamente o implicitamente enunciato nella sentenza di annullamento, in sede di esame della coerenza del discorso giustificativo, evitando di fondare la decisione sugli stessi elementi del provvedimento annullato, ritenuti illogici, e con necessità, a seconda dei casi, di eliminare le contraddizioni e sopperire ai difetti argomentativi riscontrati”*<sup>79</sup>.

Per quanto attiene all'individuazione dell'Organo di Giustizia endofederale al quale il Collegio deve rinviare, pur non essendovi una specifica indicazione normativa in tal senso, in applicazione dell'art. 2, comma 6, del Codice di Giustizia Sportiva CONI, che rinvia alle norme ed ai principi generali del processo civile, può farsi riferimento all'art. 383 del c.p.c., che disciplina la cassazione con rinvio.

In particolare, la norma codicistica ordinaria prevede che, in caso di accoglimento del ricorso per cassazione per motivi diversi da quelli concernenti la competenza o la giurisdizione, la Corte di Cassazione, di regola, rinvia la causa ad altro Giudice di grado pari a quello che ha pronunciato la sentenza cassata, con la previsione che solo ove

---

<sup>77</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione del 4 marzo 2019, n. 17.

<sup>78</sup> *Ibidem.*

<sup>79</sup> *Ibidem.*

venga riscontrata una nullità del giudizio di primo grado, per la quale il Giudice d'appello avrebbe dovuto rimettere le parti al primo Giudice, la stessa Cassazione rinviava la causa a quest'ultimo.

In base a tale norma, pertanto, può dunque affermarsi che, laddove il Collegio di Garanzia non ravvisi una nullità del giudizio di primo grado, la controversia sarà rinviata all'Organo di giustizia sportiva di grado pari a quello che ha pronunciato la decisione annullata.

Quanto alla composizione dell'Organo di Giustizia Sportiva endofederale chiamato a pronunciarsi all'esito del rinvio, nel ricordare come il richiamato art. 12 *bis* dello Statuto del CONI prevede, per l'appunto, che l'Organo di giustizia federale debba risultare *“in diversa composizione”*, deve citarsi un *“parere”* reso dallo stesso Collegio di Garanzia in funzione Consultiva, laddove è stato evidenziato che *“il principio generale che ispira e regola il rinvio ad altra sezione dello stesso organo giudicante o ad altro organo giudicante nel caso di annullamento di una pronuncia, ai sensi dell'art. 383 c.p.c., è quello dell'alterità del giudice, in funzione dell'imparzialità del giudizio. Come affermato dalla Suprema Corte, la violazione del principio di alterità del giudice comporta la nullità della sentenza per un vizio attinente alla costituzione del giudice, ai sensi dell'art. 185 c.p.c., mentre la violazione della competenza interna tra sezioni o persone fisiche dell'organo giudiziario non comporta alcuna conseguenza invalidante della pronuncia di rinvio. In ossequio a tale principio, il Collegio di Garanzia dello Sport ha ritenuto che il Collegio della Corte Federale d'Appello della FCI, giudicante in sede di rinvio e composto da due sezioni, nell'impossibilità di comporre la Prima Sezione – competente nella materia oggetto delle decisioni della Quarta Sezione del Collegio di Garanzia dello Sport da eseguire – con membri della stessa che siano tutti estranei alla decisioni annullate, debba essere composto cooptando nella Prima Sezione membri dell'altra”*<sup>80</sup>.

Per quanto attiene alla vincolatività del principio di diritto, inoltre, lo stesso Collegio di Garanzia dello Sport ha puntualmente sottolineato che *“vengono in rilievo, sul punto, l'art. 62, secondo comma, del Codice di Giustizia Sportiva, per il quale «[i]n ogni caso di rinvio, il Collegio di Garanzia dello Sport, con la decisione di accoglimento, enuncia specificatamente il principio al quale il giudice di rinvio deve uniformarsi»; ed anche l'art. 384 cod. proc. civ. [nonostante il primo comma stabilisca che il 'principio di diritto' deve essere enunciato dalla Corte di Cassazione «quando decide il ricorso proposto a norma dell'articolo 360, primo comma, n. 3), e in ogni altro caso in cui, decidendo su altri motivi del ricorso, risolve una questione di diritto di particolare importanza»]. La disposizione del Codice di Giustizia Sportiva, dunque, impone al Collegio di enunciare il 'principio' ogni volta che adotti una decisione che rimetta la causa al Giudice federale, il quale deve uniformarsi. E poiché la decisione n. 45/2020 del Collegio di Garanzia ha rimesso la causa alla Corte di Appello Federale della FIPAV, essa necessariamente conteneva uno o più 'principi'; e ad essi la menzionata Corte di Appello Federale era tenuta*

---

<sup>80</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, sezione Consultiva, parere del 9 aprile 2018, n. 3.

*ad uniformarsi. È appena il caso di segnalare, in proposito, che – secondo la giurisprudenza sull’art. 384, secondo comma, cod. proc. civ. (per il quale, quando la Cassazione rinvia la causa ad altro giudice, questi deve uniformarsi, oltre che al principio di diritto, «a quanto statuito» dalla medesima Corte) – per un verso, tali ‘principi’ possono essere enunciati anche soltanto in modo implicito, anziché espresso, e possono essere enucleati dall’intero corpo della decisione (cfr. Cass. 14/6/2006, n. 13719; Cass., ord., 2/2/2018, n. 2652); per l’altro, il giudice di rinvio è vincolato dalla sentenza di cassazione, che disponga appunto il rinvio, anche nell’ipotesi in cui sia stato riscontrato un vizio di motivazione (e non violazione o falsa applicazione di norme di diritto: cfr. Cass., 21 aprile 2006, n. 9395). Ne consegue che il giudice del rinvio – pur chiamato ad una nuova valutazione dei fatti già accertati, ed eventualmente ad indagare su altri, tenendo conto delle preclusioni e decadenze già verificatesi – è comunque vincolato dalla sentenza che il rinvio ha disposto anche quando sia stato riscontrato un vizio di motivazione. E ciò gli impone, innanzitutto, di individuare il ‘principio’ ovvero i ‘principi’ in forza dei quali il ricorso al Collegio di Garanzia è stato accolto ed è stata assunta la relativa decisione”<sup>81</sup>.*

Orbene, per quanto attiene al caso concreto, nel rinviare alla Corte Federale di Appello, il Collegio di Garanzia, con la Decisione in commento, aveva precisato come in sede di rinvio dovessero compiersi le valutazioni in ordine alla misura della sanzione “con una diversa valutazione del comportamento tenuto in sede sportiva da quello tenuto in ambito societario ai fini della rappresentazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria”<sup>82</sup>, fermo restando che spetta all’Organo procedente, in sede di formazione del provvedimento sanzionatorio, stabilire il rapporto tra l’infrazione e il fatto che assume rilevanza disciplinare e stabilire, quindi, la misura della sanzione da irrogare nel caso concreto.

In sede di giudizio di rinvio, quindi, la Corte Federale di Appello della FIGC, attenendosi al principio di diritto indicato dal Collegio di Garanzia dello Sport, ha nuovamente valutato la posizione dei Consiglieri di Amministrazione privi di delega.

In particolare, pur sottolineando che, a dire della Procura Federale, l’approvazione dei bilanci con riferimento alle annualità in contestazione avrebbe determinato la violazione dell’obbligo di agire informato ex art. 2381 c.c., la Corte Federale di Appello, in diversa composizione, ha rilevato come non si rinvenisse dalla complessa attività di indagine «la presenza di “segnali d’allarme” idonei ad incidere negativamente sul dovere di agire informati dei componenti del Consiglio di amministrazione della Juventus sia nella forma: a) di essere a conoscenza di necessari dati di fatto tali da sollecitare il loro intervento; sia nell’ipotesi: b) di aver omesso di attivarsi per procurarsi gli elementi necessari ad agire informati»<sup>83</sup>.

Secondo l’Organo di giustizia federale, pertanto, il materiale probatorio offerto non

---

<sup>81</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, sez. III, decisione del 9 aprile 2021, n. 47.

<sup>82</sup> Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione n. 40, depositata l’8 maggio 2023.

<sup>83</sup> Cfr. Corte Federale di Appello FIGC, Sez. Un., decisione n. 0110/CFA-2022-2023 del 30 maggio 2023.



raggiungeva lo *standard* probatorio richiesto per l'affermazione della responsabilità in ambito sportivo, con la conseguenza che nessun documento di indagine appariva idoneo a dimostrare il concorso dei Consiglieri senza delega alla gestione delle operazioni sportive che hanno determinato “plusvalenze da operazioni incrociate”, e quindi la violazione dell'obbligo di agire informato, sia nella forma attiva che in quella omissiva, con necessità, per tale motivo, di pervenire al proscioglimento degli stessi dalle accuse loro ascritte.

Interessante, tuttavia, a proposito del dovere di “agire informati”, appare una recentissima sentenza della Suprema Corte di Cassazione in materia di reati tributari, laddove i Giudici di legittimità hanno evidenziato che, in applicazione dell'art. 2392 c.c., gli Amministratori devono adempiere ai doveri ad essi imposti dalla legge e dallo statuto con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico e dalle loro specifiche competenze, risultando solidalmente responsabili verso la società dei danni derivanti dall'inosservanza di tali doveri, a meno che si tratti di attribuzioni proprie del comitato esecutivo o di funzioni in concreto attribuite a uno o più Amministratori.

Con la conseguenza che, per i reati realizzati da singoli componenti del Consiglio di Amministrazione, qualora non sia stata conferita alcuna delega, risponde in concorso ogni singolo amministratore per aver omesso di vigilare sull'andamento della gestione societaria<sup>84</sup>.

Ad ogni buon conto, in considerazione del fatto che, nella concreta fattispecie, in applicazione dell'ulteriore principio indicato dal Collegio di Garanzia dello Sport, proprio perché con l'assumenda nuova Decisione si stava pronunciando il proscioglimento di tutti i Consiglieri di amministrazione privi di delega, è apparso necessario, anche ai sensi dell'art. 12, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC, rideterminare la “tipologia” e l'ammontare della sanzione a carico della Società.

In guisa che, tenuto conto del contributo causale di ciascuno dei Consiglieri destinatari delle relative sanzioni, è stato ritenuto congruo infliggere una penalizzazione di 10 (dieci) punti in classifica da scontare nella stagione sportiva in corso, atteso che detta sanzione poteva ritenersi, anche in un'ottica equitativa, “*del tutto idonea a soddisfare i criteri di afflittività, proporzionalità e ragionevolezza*”<sup>85</sup>.

Sanzione, peraltro, divenuta definitiva e che ha consentito di ritenere irrimediabilmente chiusa la questione, senza troppo approfondire come e perché si sia potuto verificare tutto ciò che è emerso grazie all'attività della Consob e della Procura della Repubblica di Torino e non già in virtù del sistema dei controlli previsti nell'ambito dell'ordinamento sportivo.

Ma forse, come ha sottolineato un grande scrittore, “*è incredibile quanto si riesca a non vedere quando non si guarda*”<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 22 agosto 2023, n. 35314.

<sup>85</sup> Cfr. Corte Federale di Appello FIGC, Sez. Un., decisione n. 0110/CFA-2022-2023 del 30 maggio 2023.

<sup>86</sup> Cfr. M. DE GIOVANNI, *L'equazione del cuore*, Milano, 2023.

## Abstract

La decisione del Collegio di Garanzia dello Sport a Sezioni Unite n. 40, depositata l'8 maggio 2023, merita particolare attenzione sia per le questioni processuali affrontate, in particolare in tema di giudizio per revocazione, sia per la rilevanza della fattispecie concreta esaminata, con riferimento all'applicazione di sanzioni per la violazione dei principi di lealtà, probità e correttezza, come contenuti nel Codice di Giustizia Sportiva di una Federazione Sportiva, in presenza di violazioni di carattere economico ed amministrativo. Ai fini dell'entità delle sanzioni applicabili, inoltre, l'Organo di Giustizia Sportiva federale è chiamato a valutare l'apporto che ogni singolo soggetto, con particolare riferimento ai Consiglieri di Amministrazione privi di delega, ha fornito in relazione ai comportamenti contestati e ritenuti meritevoli di essere sanzionati.

*The Decision n.40 of United Sections of the Sport Guarantee Committee, entered into force on 8th of May 2023, deserves a particular attention due to both process issues – especially concerning revocation judgement – and importance of the concrete case examined, referring to penalties application for violation of loyalty, integrity and fairness principles associated to economics and administrative violations, as written in Sport Leagues Sport Justice Regulation. Moreover, the federal Sport Law Committee should evaluate the contribution that every single person, especially if a board member without proxy, has given to disputed and punishable behaviours, in order to decide on entity of penalties.*



---

# RASSEGNE

---



# RASSEGNA DELLA GIURISPRUDENZA DEL COLLEGIO DI GARANZIA DELLO SPORT NELL'ANNO 2022 \*

## REVIEW OF THE MOST RECENT JURISPRUDENCE OF THE SPORTS GUARANTEE COMMITTEE IN THE YEAR 2022

di *Dario Martire* \*\* e *Alessandro Valerio De Silva Vitolo* \*\*\*

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Questioni di diritto sostanziale. – 2.1. Ineleggibilità e incompatibilità rispetto alla partecipazione a organi elettivi. – 2.1.1. La non indifferenza per l'ordinamento dello Stato della materia elettorale. – 2.2. Sull'utilizzabilità delle denunce anonime da parte della procura federale. – 2.3. In tema di legalità formale. – 2.4. La revoca del tesseramento. – 2.5. La prevalenza del *favor rei* sul *tempus regit actum*. – 2.6. Il divieto di *reformatio in peius*. – 2.7. Agenti Sportivi stabiliti e domiciliati. – 3. Questioni di diritto processuale. – 3.1. L'applicabilità dell'art. 384 del codice di procedura civile. – 3.2. Il dovere di chiarezza e sinteticità degli atti processuali. – 3.3. L'applicabilità dell'art. 75 del codice di procedura civile in tema di rappresentanza in giudizio delle persone giuridiche. – 3.4. L'applicabilità della sospensione feriale dei termini. – 3.5. La competenza del Collegio di Garanzia dello Sport sui provvedimenti degli organi di giustizia degli enti di promozione sportiva. – 3.6. Sul filtro all'accesso di cui all'art. 54, comma 1 del Codice di Giustizia Sportiva del CONI. – 3.7. Sulla prescrizione dell'azione disciplinare in caso di fatti aventi rilevanza penale. – 3.8. Sulla natura dei termini che regolano l'azione del procuratore federale.

## 1. Premessa

La giurisprudenza del Collegio di Garanzia dello Sport rappresenta un imprescindibile punto di riferimento del complessivo ordinamento sportivo, perché è proprio nelle decisioni di quest'organo che il diritto sportivo trova una parte significativa del proprio inveroamento.

---

\* Il contributo è frutto della riflessione comune dei due Autori. Ad ogni modo, i paragrafi da 1 a 2.7 sono stati redatti dal Dott. Dario Martire, mentre i paragrafi da 3 a 3.8 dall'Avv. Alessandro Valerio De Silva Vitolo.

\*\* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

\*\*\* Avvocato del Foro di Roma. Dottorando di ricerca in Scienze e culture dell'umano. Società, educazione, politica e comunicazione nell'Università degli Studi di Salerno.

Nelle pagine che seguono si darà dunque conto delle principali linee giurisprudenziali del Collegio per l'anno 2022, anno in cui le statistiche segnalano, peraltro, una significativa riduzione dei ricorsi depositati rispetto al 2021 (134 depositi) e al 2020 (120 ricorsi). Nel corso del 2022 risultano, infatti, depositati soltanto 79 ricorsi, quasi la metà dell'anno precedente<sup>1</sup>.

Ciò posto, la giurisprudenza 2022 del Collegio di Garanzia rimane indubbiamente assai ricca, toccando anche problemi dalla rara complessità teorica, oltre che pratica.

Al fine di mettere ordine in una rassegna necessariamente selettiva, e ciò non di meno afferente a un ventaglio assai ampio di questioni di diritto sportivo, abbiamo deciso di operare una distinzione in questa giurisprudenza tra profili di diritto sostanziale e profili di diritto procedurale.

## 2. Questioni di diritto sostanziale

Le principali linee giurisprudenziali su temi di diritto sostanziale hanno riguardato, fra le altre, questioni di diritto sanzionatorio, anche se non soltanto. Pensiamo, ad esempio, a vicende relative all'ineleggibilità e incompatibilità rispetto alla partecipazione a organi elettivi.

È interessante osservare come alcuni peculiari corollari del diritto sanzionatorio in senso più ampio, al di là del solo ambito sportivo, siano ormai fatti propri anche dalla giustizia sportiva, a riprova della progressiva introiezione nell'ordinamento, che pur vive della sua autonomia, di principi di civiltà giuridica propri di altre branche del diritto. Principi che risultano fondamentali nella prospettiva della tutela dei diritti fondamentali anche nelle formazioni sociali, fra le quali lo sport rientra, peraltro in consonanza con quanto previsto dai principi del personalismo e del pluralismo sanciti nell'art. 2 della Costituzione repubblicana.

### 2.1. Ineleggibilità e incompatibilità rispetto alla partecipazione a organi elettivi

Con una delle prime pronunce del 2022, il Collegio di Garanzia si è espresso circa la disciplina degli istituti dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità. In particolare, la Quarta Sezione ha affermato che la *ratio* sottesa a questi istituti è di «*evitare che lo svolgimento delle funzioni connesse alla carica rivestita in seno agli organi elettivi possa influire, per un verso o per l'altro, sul rapporto di lavoro subordinato in atto e che quest'ultimo possa in qualche modo condizionare lo svolgimento delle dette fun-*

---

<sup>1</sup> Per un'accurata analisi dei dati quantitativi, si rimanda a E. JACOVITTI, D. MARTIRE, A.V. DE SILVA VITOLLO (a cura di), con il coordinamento di A. La Face, *Relazione annuale sulla giurisprudenza del Collegio di Garanzia dello Sport, Anno 2022*, in questa *Rivista* ed. on line [rivistadirittosportivo.coni.it](http://rivistadirittosportivo.coni.it).

zioni». Dal momento che dinanzi a situazioni di incompatibilità, in caso di inerzia dell'interessato nel prendere una decisione, il rimedio approntato dall'ordinamento è la decadenza dalla carica elettiva, il Collegio ha ritenuto che non si possa imputare all'interessato l'onere della dichiarazione di decadenza, poiché il campo applicativo dei doveri di lealtà e correttezza non possono implicare anche il dovere di atti volti a prevenire situazioni rispetto alle quali – come si è detto – l'ordinamento stesso prevede il rimedio della decadenza<sup>2</sup>.

Peraltro, sempre in tema di questioni afferenti all'incapacità di assumere una carica sociale per ineleggibilità, incandidabilità o incompatibilità dell'eletto, il Collegio di Garanzia a Sezioni Unite ha avuto modo di affermare che esse riguardano una materia esterna alla competenza esclusiva della giustizia sportiva, rispetto alla quale si ha invece competenza del giudice amministrativo una volta che i gradi della giustizia sportiva siano esauriti. Inoltre, ha precisato il Collegio, per ciò che riguarda i contenziosi relativi al sistema di democrazia interna di un organo associato al CONI, rimane ferma l'operatività, alla luce dell'art. 3 legge n. 280/2003, della pregiudiziale sportiva<sup>3</sup>.

### **2.1.1. La non indifferenza per l'ordinamento dello Stato della materia elettorale**

Le riportate decisioni del Collegio di Garanzia a Sezioni Unite n. 82 e n. 83 hanno pregiudizialmente affrontato, e risolto, la questione relativa alla sussistenza della giurisdizione in capo al Collegio Stesso in tema di controversie aventi ad oggetto l'impugnativa di atti delle Federazioni sportive che si connotano come decisioni in ordine alla regolare assunzione di cariche elettive, per ineleggibilità, incandidabilità o incompatibilità, attraverso procedure elettorali, anche alla luce della giurisprudenza della Corte Suprema di Cassazione (da ultimo, Cass. civ., Sez. Un., 2 febbraio 2022, n. 3101 resa a conclusione di una vicenda processuale portata alla cognizione della giustizia amministrativa culminata con la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 2320/2020, pubblicata il 7 aprile 2020).

In via del tutto preliminare occorre muovere dal dettato del d.l. 19 agosto 2003, n. 220 (*Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*), convertito dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280.

È ben noto che, all'art. 1, si dispone che «*La Repubblica riconosce favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale*» e che «*i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo*».

---

<sup>2</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, sez. IV, decisione 18 gennaio 2022, n. 3.

<sup>3</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisioni del 23 dicembre 2022, n. 82 e n. 83.



Le controversie riservate agli organi della giustizia sportiva, istituiti ed organizzati da ciascuna Federazione sportiva sotto l'egida del CONI, sono indicate dall'art. 2 (*Autonomia dell'ordinamento sportivo*), a tenore del quale: «*In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:*

*a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive;*

*b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive».*

Questa riserva consiste, per il comma 2, in ciò: «*Nelle materie di cui al comma 1, le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui gli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n.242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo».*

Rileva, inoltre, sul riparto delle controversie l'art. 3 del medesimo d.l. n. 220/2003, il quale codifica la c.d. pregiudiziale sportiva, prevedendo che: «*Esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è disciplinata dal codice del processo amministrativo. In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91»<sup>4</sup>.*

L'analisi della questione portata alla cognizione del Collegio, in ogni caso, non poteva non prendere in considerazione il giudizio conclusosi con la Sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 3101/2022, in quanto concernente, proprio, le controversie relative all'incandidabilità/ineleggibilità alle cariche federali.

Il TAR Lazio n. 4077/2019, invero, una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva, ha deciso, in primo grado, sull'impugnazione della decisione del Collegio di Garanzia n. 1/2019, affermando che la controversia sottopostagli non potesse formare oggetto della sua cognizione così argomentando: «*In tale sistema le controversie, qua-*

---

<sup>4</sup> Sul d.l. n. 220/2003 e sulla relativa legge di conversione n. 280 del 2003 la letteratura è ampia. Basti citare L. SANTORO, *Il riparto di giurisdizione nella L. n. 280/2003: crisi del sistema tra sovranismo del legislatore e letture singolari della giurisprudenza*, in *Eu. dir. priv.*, 3/2019, p. 867 ss.; G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007, P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. amm.*, 1-2/2012, p. 9 ss.; sia inoltre consentito rinviare a D. MARTIRE, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana*, Napoli, 2020, p. 159 ss.

*le quella in esame, che concernono l'osservanza delle norme regolamentari, organizzative e statutarie delle Federazioni sportive, quale, nel caso di specie, la UITS, rientrano nella sfera di autonomia riservata all'ordinamento sportivo, anche considerato che le federazioni sportive sono associazioni aventi personalità giuridica di diritto privato, come chiarito dal d.lgs. 242/99, e che nel governare le loro articolazioni territoriali interne esercitano facoltà privatistiche.*

*Tali controversie, infatti, non presentano rilevanza esterna all'ordinamento sportivo, non avendo alcun riflesso, né diretto né indiretto, nell'ordinamento statale; si tratta di questioni che rientrano nell'ambito dell'autonomia delle Federazioni sportive nella regolazione del loro assetto organizzativo territoriale ai fini dello svolgimento delle competizioni sportive, sulle cui vicende sono deputati a giudicare gli organi federali (Cass. civ., Sez. Un., n.5775/2004).*

*Allo stesso ambito appartiene la presente controversia, avente ad oggetto l'eleggibilità del ricorrente quale consigliere e Presidente dell'Associazione Sportiva Dilettantistica Tiro a Segno Nazionale – Sezione di Palermo, articolazione periferica interna della UITS.*

*Qualora venissero, poi, in gioco questioni e rapporti patrimoniali tra l'associazione il singolo associato, la questione ricadrebbe invece nella giurisdizione del giudice ordinario, ai sensi del citato art. 3 del d.l. n.220/2003, conv. in l. n. 280/2003.*

*In conclusione il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione”.*

In sostanza, dunque, il TAR ha ritenuto che le controversie in parola rientrassero nella competenza esclusiva dei giudici dell'ordinamento sportivo (art. 2 d.l. n 220/2003, legge n. 280/2003), ritenendole al pari delle questioni “tecniche” attinenti allo svolgimento concreto dell'attività sportiva, non presentandosi in questo campo posizioni di diritto soggettivo o interesse legittimo che avrebbero potuto legittimare, esauriti i gradi della giustizia sportiva, la cognizione della giustizia dell'ordinamento giuridico nazionale<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> In tal senso, la più recente giustizia amministrativa, riprendendo le ben note sentenze della Corte costituzionale n. 49/2011 e n. 160/2019 e la recente pronuncia della Cass., Sez. Un., 13 dicembre 2018, n. 32358 (cfr. S. MESSINA, *Indipendenza dell'ordinamento sportivo rispetto a quello ordinario*, in *Giust. civ.*, 2019, p. 1, nonché F. VARI – N. MARRA, *Ai confini della giurisdizione sportiva: la “partita” infinita dell'assegnazione dello scudetto 2006 e le Sezioni Unite della Cassazione*, in questa *Rivista*, 2018, 2, p. 455 ss.), ha qualificato come «indifferente giuridico» per l'ordinamento e la giustizia dello Stato le questioni aventi quale oggetto l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive: «non hanno rilevanza nell'ordinamento giuridico generale e le decisioni adottate in base alle regole promananti dall'associazionismo sportivo sono collocate in un'area di non rilevanza per l'ordinamento statale, senza che possano essere considerate come espressione di potestà pubbliche ed essere considerate alla stregua di decisioni amministrative. La generale irrilevanza per l'ordinamento statale di tali norme e della loro violazione conduce all'assenza della tutela giurisdizionale statale» (Cons. Stato, sez. V, sent. n. 2640/2022 e TAR Lazio, sez. I ter, n. 3596/2022). Sul tema, il Cons. Stato, sez. V, 10 maggio 2018, n. 3036 (in questa *Rivista*, 2018, n. 1, p. 220 ss., con nota di M. SA-

Il Consiglio di Stato (n. 2320/2020) ha dichiarato, ribaltando l'esito del giudizio di impugnazione, fondato il motivo di appello secondo cui la controversia non rientrava in alcuno degli ambiti descritti dall'art. 2 del d.l. citato.

Così il Consiglio di Stato: *“la controversia in cui si contesta l'elezione a una carica sociale di una Federazione sportiva per ineleggibilità, incandidabilità o incompatibilità, non è riservata agli organi di giustizia sportiva e dà accesso alla giurisdizione statale. Infatti non si discute del corretto risultato di una competizione e, dunque, dell'applicazione di una regola tecnica. Si discute piuttosto della legittima investitura di organi interni di quella speciale associazione.*

*Non si tratta di controversie irrilevanti dal punto di vista giuridico generale, perché l'ordinamento ritiene rilevanti le vicende strutturali interne delle formazioni sociali (cfr. artt. 14 ss. Cod. civ.) (...)*

*Escluso dunque che spetti alla sola giustizia sportiva l'odierna controversia, resta da stabilire quale sia la giurisdizione dello Stato che ne ha la spettanza: se quella ordinaria ovvero quella amministrativa” (p. 10).*

Il Consiglio di Stato, infatti, ragionando sul citato art. 3 della legge n. 280/2003, ha ritenuto che, una volta esaurita la pregiudiziale sportiva, *“La scelta legislativa – di assegnare alla giurisdizione esclusiva amministrativa la residuale tutela avverso gli “atti” delle Federazioni sportive non appare incoerente con la funzione del giudice amministrativo come giudice del pubblico potere (Corte cost. 6 luglio 2004, n. 204)”<sup>6</sup>.*

Tali conclusioni hanno portato all'accoglimento del citato motivo, rimettendo la decisione sul merito dell'impugnazione avverso la sentenza del Collegio di Garanzia dinnanzi al TAR il quale, come detto, si era arrestato ad una pronuncia in rito.

Ne è seguita impugnazione dinnanzi alla Corte di Cassazione. Il CONI, con il pri-

---

NINO, *Un ulteriore contributo in merito ai profili di giurisdizione in materia di giustizia sportiva*), si è dichiarato, a ragione, carente di giurisdizione in merito alla addotta illegittimità del provvedimento della FIGC con il quale era stata concessa una deroga a disputare il campionato di Eccellenza in un impianto sportivo situato al di fuori del Comune in cui la Società aveva la propria sede.

<sup>6</sup> La pregiudiziale sportiva rappresenta il fondamento normativo statale mediante il quale si “protegge” l'ordinamento sportivo dall'ingerenza senza limiti della giurisdizione dell'ordinamento statale. In tal senso, mi sembra il pensiero di R.M. PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007, p. 255, secondo cui la stessa costituisce appunto il tentativo del legislatore di difendere la natura ordinamentale del fenomeno sportivo. Difatti per l'Autore «l'onere di esaurire preventivamente i gradi della giustizia sportiva appare costituire una forma di garanzia a favore dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, costituendo, peraltro, anche un filtro all'attività giurisdizionale alla quale il legislatore “auspica” che non si addivenga per una duplice ragione: da un lato, perché l'intervento della giustizia statale, pur imprescindibile in talune situazioni costituzionalmente protette, mal si attaglia allo spedito e lineare funzionamento del fenomeno sportivo, caratterizzato da dinamiche peculiari che necessiterebbero di strumenti di regolazione *ad hoc*, onde evitare possibili “crisi di rigetto” del sistema sportivo sul quale vengano innestati procedimenti utilizzati in ambito generale, dall'altro lato, per ragioni deflative del contenzioso». V., inoltre, G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e tutela giurisdizionale*, cit., nonché P. SANDULLI, *La giurisdizione “esclusiva” in materia di diritto sportivo*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2005, p. 395 ss., E. LUBRANO, *La “pregiudiziale sportiva” e il ruolo della Camera di Conciliazione del CONI: un sistema da riformare?!*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

mo motivo, ha lamentato la violazione o falsa applicazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost., 1, 2, 3 del d.l. n. 220/2003, come convertito, e dell'art. 133 c.p.a., stante il difetto assoluto di giurisdizione per essere la controversia in esame riservata alla cognizione esclusiva degli organi di giustizia sportiva.

Con il secondo motivo lamentava la violazione o falsa applicazione delle medesime norme per eccesso di potere "da sconfinamento" e per violazione del vincolo della c.d. pregiudiziale sportiva, avendo il ricorrente impugnato direttamente al TAR il provvedimento del Commissario straordinario dell'UITs che aveva delegato alla Commissione di disciplina endofederale la decisione sulla questione controversa, senza previa adizione degli organi di giustizia sportiva.

Le Sezioni Unite n. 3101/2022<sup>7</sup> si sono occupate solo del primo motivo, vale a dire della sussistenza o insussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo: "*VII ... all'ordinamento sportivo è riservata la disciplina delle questioni concernenti l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari organizzative e statutarie finalizzate a garantire il corretto svolgimento delle attività sportive, e cioè di quelle che sono comunemente note come 'regole tecniche', oltre che 'i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari' (v. Corte Cost. n. 49 del 2011).*

*Mentre non lo è, come esattamente osservato dal Consiglio di Stato nell'impugnata sentenza, la controversia in cui si discute della decisione relativa alla regolarità dell'elezione a una carica sociale. E questo perché una simile controversia non è relegabile nell'alveo di quelle nelle quali viene in rilievo l'applicazione di norme semplicemente finalizzate a garantire il corretto svolgimento delle attività sportive: essa attiene sì all'organizzazione della Federazione, ma, per quanto così connotata, non è né può esser confinata in un'area di irrilevanza per l'ordinamento dello Stato, giacché sono pur sempre tutelati dall'ordinamento statale i diritti in cui si esplica la personalità dell'individuo, anche nell'ambito delle formazioni sociali, siano esse di diritto privato o di diritto pubblico (art. 2 Cost., artt. 14 e seg. c.c.)".*

In conclusione, dunque, può affermarsi che la controversia in cui si contesta l'elezione a una carica sociale di una Federazione sportiva per ineleggibilità, incandidabilità o incompatibilità è soggetta alla giurisdizione del giudice statale (nella specie il giudice amministrativo) senza che si intacchi la cognizione (prioritaria) del giudice sportivo, secondo quanto statuito dall'art. 3 del d.l. n. 220/2003, ai sensi del quale "*Esauriti i gradi della giustizia sportiva (...) ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è disciplinata dal codice del processo amministrativo*".

---

<sup>7</sup> Per un commento esaustivo alla Sentenza si segnala il contributo di L. SANTORO, *Nota a Cass., SS.UU. 2 febbraio 2022, n. 3101. Irrilevanza della natura, pubblicistica o privatistica, dell'attività fondante il ricorso al giudice amministrativo nel riparto di giurisdizione tra giustizia sportiva e giustizia statale*, in questa Rivista ed. on line [rivistadirittosportivo.coni.it](http://rivistadirittosportivo.coni.it).

Milita in tal senso la considerazione per la quale la questione della pregiudiziale sportiva non era stata posta in dubbio neanche dal Consiglio di Stato e dall'allora ricorrente. L'atto di appello poneva infatti la questione in termini di riserva o meno della cognizione del giudice sportivo, cosicché l'eventuale riconoscimento della giurisdizione in capo al giudice amministrativo (come poi ha deciso il Consiglio di Stato nella decisione in esame) non intaccava la cognizione preventiva indispensabile degli organi di giustizia sportiva (in tutti i gradi, dal Tribunale Federale alla Corte federale d'Appello per concludere con il giudizio del Collegio di Garanzia dello Sport).

Nella sentenza del Consiglio di Stato si legge: *“consegue da quanto sopra che la controversia in cui si contesta l'elezione a una carica sociale di una Federazione sportiva per ineleggibilità, incandidabilità o incompatibilità, non è riservata agli organi di giustizia sportiva e dà accesso alla giurisdizione statale...”*.

Il CONI a questi riguardi aveva proposto l'eccezione, già sollevata in primo grado, di inammissibilità del ricorso per mancato rispetto della *pregiudizialità sportiva* in relazione al provvedimento del Commissario straordinario che aveva delegato alla Commissione di disciplina la decisione sul reclamo.

L'eccezione era stata dichiarata nel merito infondata in quanto *“l'odierno thema decidendum è costituito dalla (in)capacità di assumere una carica sociale per ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità dell'eletto; di ciò dovrà decidere il giudice di primo grado — sebbene la domanda introduttiva di questo giudizio sia stata articolata come azione di impugnazione della decisione del Collegio di Garanzia dello Sport del 14 gennaio 2019, n. 1 e degli atti presupposti, tra cui il provvedimento del Commissario straordinario che aveva delegato alla Commissione di disciplina la decisione sul reclamo del Sinagra – e le ragioni per le quali si è fuori dall'area riservata alla giustizia sportiva sono state già esposte”*.

Sul tema oggetto della controversia devoluta alle Sezioni Unite del Collegio, e dunque, la cognizione degli organi della giustizia sportiva, pur non potendo essere considerata come *“riservata”* ai sensi dell'art. 2 d.l. (come invece affermato dal TAR Lazio cit.), deve non di meno ritenersi sussistente (non essendo ciò stato messo in discussione né dal Consiglio di Stato né dalla Corte di Cassazione citati). Esaurita tale cognizione, la questione potrà essere conosciuta dal giudice amministrativo in ossequio a quanto stabilito dall'art. 3 del d.l. n. 220/2003, per come convertito nella legge n. 280/2003.

## **2.2. Sull'utilizzabilità delle denunce anonime da parte della Procura federale**

Le Sezioni Unite si sono, peraltro, pronunciate sull'ulteriore, importante tema dell'utilizzabilità delle denunce anonime da parte della procura federale.

Già lo scorso anno la Quarta Sezione si era pronunciata in materia, chiarendo che, seppur la denuncia anonima non possa certamente assurgere a elemento probatorio,

rimane tuttavia consentito alla procura federale condurre un'ulteriore attività d'indagine volta a raccogliere ulteriori risconti in merito ai fatti descritti nel documento, non potendo negarsi alla procura di esercitare l'azione disciplinare d'ufficio una volta appresa la notizia di illeciti ai sensi dell'art. 44 CGS<sup>8</sup>.

Più di recente, come anticipato, sono intervenute in tema le Sezioni Unite. Premesso che il documento anonimo – categoria in cui rientra anche la denuncia della quale non sia stato identificato l'autore – non è comunque passibile di assurgere a elemento di prova, non integrando neanche una notizia d'illecito in senso stretto in quanto manca la riconoscibilità della fonte, il Collegio di Garanzia ha ribadito che l'attività d'investigazione della procura, finalizzata di “propria iniziativa” alla verifica se dal documento non possano comunque derivare notizie di eventuali illeciti, deve considerarsi perfettamente legittima. L'attività d'investigazione è, infatti, avviata dalla procura sulla base di una notizia che «viene a formarsi per iniziativa libera e ‘propria’ dell'organo inquirente, ‘propria’ ancorché soltanto stimolata dal documento anonimo»<sup>9</sup>.

### 2.3. In tema di legalità formale

Durante lo scorso anno è stata assai significativa una pronuncia della Prima Sezione sul principio di legalità formale nel diritto sanzionatorio. Si tratta di un tema su cui, peraltro, il Collegio di Garanzia aveva già avuto modo di pronunciarsi anche negli anni precedenti<sup>10</sup>.

Anche in questa circostanza è emersa con forza la progressiva introiezione da parte del diritto sportivo di principi propri di altre branche del giuridico; principi che, tuttavia, si potrebbe osservare, vista la loro pregnanza e trasversalità sembrano in effetti connotare più in profondità la cultura giuridica propria del diritto italiano ed europeo.

Nella decisione in questione, il Collegio di Garanzia ha osservato che, dal momento che i codici di giustizia sportiva e i regolamenti federali tipizzano sanzioni precise rispetto a condotte altrettanto precise, non è consentito, proprio alla luce del principio di legalità, «*allargare o restringere la portata delle sanzioni medesime che, peraltro, possono in maniera significativa spezzare gli equilibri dei campionati i cui esiti dovrebbero essere il frutto del merito sportivo e non di vicende “altre”*». Di conseguenza, il giudizio relativo alle condotte che violano le regole non può allontanarsi «*in maniera superficiale*» dalle specifiche previsioni relative a precetti e sanzioni, in ossequio al principio d'impronta penalistica del *nullum crimen, nulla poena sine lege*, che risulta applicabile anche nell'ambito del giudizio civile in forza della giurisprudenza di legittimità e, a catena, in quello sportivo. Il corollario di questa impostazione è che, in assenza di una previsione normativa, l'adozione di una sanzione per una condotta non

---

<sup>8</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, sez. IV, decisione 24 settembre 2021, n. 83.

<sup>9</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione 13 aprile 2022, n. 17.

<sup>10</sup> Si vedano le decisioni, sempre della Prima sezione, del 21 febbraio 2017, n. 15 e del 3 marzo 2021, n. 23.

prevista non solo non è possibile, ma è vietato pure il ricorso all'analogia, sempre in virtù della preclusione nei confronti della stessa in ambito penalistico derivante dal principio di legalità e da quanto previsto dalle preleggi all'art. 14. Il Collegio non manca, peraltro, di osservare che la sanzione disciplinare rappresenta, in ambito sportivo, ciò che la pena rappresenta in ambito penale<sup>11</sup>.

## 2.4. La revoca del tesseramento

In tema di fattispecie di revoca del tesseramento *ex art. 42*, comma 1, Norme organizzative interne FIGC (NOIF)<sup>12</sup>, il Collegio di Garanzia ha avuto modo di esprimersi, in particolare, sull'ipotesi di cui alla lett. *c*, ovvero sia la revoca «*per motivi di carattere eccezionale sulla base di determinazione insindacabile del Presidente Federale*».

Ebbene, la Prima Sezione ha precisato che il provvedimento in questione è espressione di un potere discrezionale posto in capo al Presidente della Federazione, il quale va esercitato, appunto, in ipotesi di carattere eccezionale e, di conseguenza, non è suscettibile di impugnazione, valutazione o censura tanto per motivi di legittimità quanto per motivi di merito, in quanto proprio la valutazione sul ricorrere di tali ipotesi è rimessa in via esclusiva allo stesso Presidente.

Il cardine, la *ratio* intorno al quale la disciplina è strutturata, va individuata, secondo il Collegio, essenzialmente nella necessità di tutelare i calciatori istanti che «*versano in una condizione di disagio psico-fisico che renderebbe difficile, se non impossibile, la prosecuzione dell'attività calcistica con il sodalizio sportivo di appartenenza*», e di conseguenza nel porre una tutela in situazioni in cui il rapporto fra calciatore e società è nettamente squilibrato a favore della seconda, che è posta su un piano di supremazia rispetto al primo: di conseguenza, quest'istituto consente di garantire l'applicazione dei principi di lealtà, correttezza e probità nelle competizioni sportive<sup>13</sup>.

## 2.5. La prevalenza del *favor rei* sul *tempus regit actum*

Altra interessante questione decisa dal Collegio ha riguardato la portata applicativa e le intersezioni fra i due distinti principi del *favor rei* e del *tempus regit actum*, così

---

<sup>11</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. I, decisione 19 aprile 2022, n. 19.

<sup>12</sup> Il quale recita «*Il tesseramento può essere revocato dallo stesso ufficio che lo ha effettuato: a) per invalidità o per illegittimità. La revoca ha effetto dal quinto giorno successivo alla data in cui perviene alla società la comunicazione del provvedimento, a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento. Se si tratta di revoca disposta per violazione alle disposizioni di cui all'art. 40, commi 1, 2 e 3, la stessa retroagisce a far data dal giorno del tesseramento; b) per inidoneità fisica dei calciatori/calciatrici a termini dell'art. 43, comma 5: in tal caso la revoca ha effetto immediato; c) per motivi di carattere eccezionale sulla base di determinazione insindacabile del Presidente Federale; la revoca ha effetto dalla data della determinazione*».

<sup>13</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, sez. I, decisione 3 maggio 2022, n. 26.

rilevanti, peraltro, in settori del diritto nazionale differenti dal diritto sportivo. In ogni caso, vanno distinti, da un lato, la definizione più precisa della portata del *favor rei* nell'ordinamento sportivo e, dall'altro, la già richiamata intersezione con il *tempus regit actum*.

Quanto al primo profilo, il Collegio di Garanzia ha sottolineato che il *favor rei* positivizzato nell'art. 2 c.p. può certamente trovare un'applicazione anche nell'ordinamento sportivo, ma con alcune precisazioni. Sottolinea il Collegio che la sanzione disciplinare rimane appunto una sanzione, e come tale implica una incidenza sui soggetti nei cui confronti viene irrogata che si caratterizza per un tratto afflittivo. Di conseguenza, se le valutazioni alla base dell'irrogazione della sanzione «sono basate su criteri che vengono modificati e se, a seguito di tale modifica, quel comportamento o quella valutazione non costituiscono più il presupposto... per l'adozione del provvedimento finale che era stato inflitto, deve ritenersi caducato quel provvedimento, in ragione del principio del *favor rei* e della funzione pubblicistica di tale principio»<sup>14</sup>.

Quanto, invece, al rapporto tra *favor rei* e *tempus regit actum*, si osserva che il primo principio in questo ambito «deve ritenersi ancor più significativo» e di conseguenza prevalente sul secondo perché la tutela dei diritti dei soggetti dell'ordinamento sportivo assume una – sembra di poter inferire dalle parole del Collegio – assai significativa importanza nel settore in questione. Peraltro, lo stesso Collegio aggiunge un ulteriore argomento alla base di queste determinazioni, rappresentato dalla rilevanza dell'informalità nei procedimenti di giustizia sportiva, «laddove l'equità sostanziale non è una cornice priva di contenuto, quanto, piuttosto, essa stessa contenuto»<sup>15</sup>.

Decisione, quella richiamata – non isolata in tema di applicabilità del *favor rei* nell'ordinamento sportivo<sup>16</sup> – che vede peraltro una forte incidenza della giurisprudenza della Corte di cassazione, esplicitamente richiamata nell'apparato argomentativo<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, sez. I, decisione 16 maggio 2022, n. 34. Sull'applicabilità del principio del *favor rei* al processo sportivo, E. JACOVITTI, *Rassegna della giurisprudenza più recente del Collegio di Garanzia dello Sport gennaio 2020-dicembre 2021*, in questa *Rivista*, 2021, 1, p. 552 ss.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Si veda, infatti, anche la decisione della sez. II, 23 novembre 2022, n. 74, nonché le precedenti decisioni della sez. I, 12 febbraio 2020, n. 8 e 21 febbraio 2017, n. 15.

<sup>17</sup> Il Collegio richiama Cass. civ., Sez. Un., 12 aprile 2021, n. 9546 e Cass. civ., sez. II, 25 ottobre 2019, n. 27405 («le norme sopravvenute nel corso del giudizio che dispongano l'applicazione retroattiva di un trattamento sanzionatorio più favorevole all'autore di un illecito amministrativo devono essere applicate anche d'ufficio, dunque pure quando l'interessato non abbia formulato uno specifico motivo di ricorso sulla determinazione quantitativa della sanzione, posto che la natura e lo scopo squisitamente pubblicistici del principio del *favor rei* devono prevalere sulle preclusioni processuali previste per i giudizi d'impugnazione»), nonché Cass. civ., Sez. Un., 10 giugno 2021, n. 16296 e 29 luglio 2016, n. 15819 in relazione al giudizio disciplinare riguardante gli avvocati e, dunque, all'applicazione del codice deontologico forense, dove si è affermato che «la successione nel tempo delle norme dell'allora vigente e di quelle del nuovo Codice, deve essere improntata al criterio del *favor rei*».



## 2.6. Il divieto di *reformatio in peius*

Anche il divieto di *reformatio in peius* è stato al centro di alcuni arresti del Collegio di quest'anno.

Pronunciandosi sull'art. 11, comma 3, Norme di disciplina AIA, è stato, ad esempio, affermato che la disposizione ivi contenuta («*In assenza dell'atto di appello della Procura arbitrale non può esser aggravata la sanzione già disposta in primo grado al deferito*») non può essere interpretata nel senso che il divieto di *reformatio in peius* si limiti alla preclusione del superamento dell'entità complessiva della sanzione comminata nel grado di giudizio precedente, «*senza implicare un esito più favorevole neanche in caso di assoluzione da alcuni illeciti concorrenti prima ritenuti sussistenti, ovvero di esclusione di aggravanti*». Si è quindi precisato che questo principio avrebbe la medesima portata applicativa di quello penalistico di cui all'art. 597, comma 4, c.p.p., ai sensi del quale in caso di accoglimento dell'appello dell'imputato in ordine a circostanze o reati concorrenti, anche se legati per continuazioni, la pena complessivamente irrogata viene diminuita in misura corrispondente.

In un'altra decisione importante sul tema, il Collegio ha affermato che il divieto in questione non è violato nel caso in cui il giudice d'appello «*pur escludendo un'aggravante o riconoscendo un'attenuante in accoglimento dei motivi proposti dall'imputato, confermi la pena inflitta in primo grado, ribadendo il giudizio di equivalenza tra le circostanze, purché quest'ultimo sia accompagnato da adeguata motivazione*»<sup>18</sup>. In questa decisione, la sezione II dà conto, invero, dell'esistenza di orientamenti non univoci sul tema<sup>19</sup>, affermando, infine, la compatibilità fra l'art. 11, comma 3, Norme di disciplina AIA richiamato e la correlativa disposizione del codice di procedura penale, in quanto le norme di quest'ultimo più che al *modus procedendi* del processo sportivo attengono a profili di natura sostanziale relativi ai criteri in base ai quali si determina la sanzione concretamente irrogabile una volta accertata l'applicabilità del divieto di *reformatio in peius*.

---

<sup>18</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, sez. II, decisione 14 novembre 2022, n. 70.

<sup>19</sup> Si vedano Collegio di Garanzia dello Sport, sez. II, decisione 23 dicembre 2015, n. 70 (in cui si afferma che «*Il divieto di reformatio in peius della sentenza di primo grado appellata dal solo condannato costituisce principio penalistico avente carattere eccezionale; non risulta tra i principi ispiratori della Giustizia Sportiva dettati dal CONI, né trova espresso ingresso nel Codice della giustizia sportiva*») e sez. IV, decisione 21 ottobre 2019, n. 84 (dove si legge che «*È opportuno, tuttavia, sottolineare un ulteriore evidente vizio della decisione impugnata in questa sede. La Corte Federale, infatti, con la decisione impugnata ha modificato, in sede di reclamo, la qualificazione giuridica dell'illecito, a seguito del mutamento sostanziale del quadro normativo di riferimento, ed è giunta, in tal modo, ad una inammissibile reformatio in peius della sanzione, sulla base del reclamo proposto dal solo tesserato e non dalla Procura. Ciò in aperta violazione di uno dei principi cardini del diritto sanzionatorio, che esclude l'applicazione di una sanzione più severa di quella applicata in precedente grado del giudizio, se non a seguito di impugnazione dell'organo dell'accusa*»).

## 2.7. Agenti Sportivi stabiliti e domiciliati

È noto che il Regolamento Agenti Sportivi CONI devolve al Collegio di Garanzia, in unico grado e con cognizione estesa al merito, la cognizione sui ricorsi avverso i provvedimenti di cancellazione dal relativo registro.

È in tale ambito che la Prima Sezione, decisioni n. 59, 63, 68 e 73, ha affrontato la spinosa questione degli Agenti Sportivi c.d. domiciliati, ponendo le dovute differenze con la figura degli stabiliti<sup>20</sup>.

Si rammenta, a tal proposito, che l'art. 1, comma 373, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, ha istituito, presso il CONI, il Registro Nazionale degli Agenti Sportivi, nel quale devono essere iscritti i soggetti che, in forza di un incarico redatto in forma scritta, mettono «*in relazione due o più soggetti operanti nell'ambito di una disciplina sportiva riconosciuta dal CONI ai fini della conclusione di un contratto di prestazione sportiva di natura professionistica, del trasferimento di tale prestazione sportiva o del tesseramento presso una Federazione sportiva professionistica*». In tale Registro possono iscriversi i cittadini italiani o di altro Stato membro dell'Unione Europea che, tra l'altro, abbiano «*superato una prova abilitativa diretta ad accertarne l'idoneità*».

Il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2018, in attuazione della norma sopra richiamata, ha stabilito, tra l'altro, i requisiti soggettivi per l'iscrizione nel Registro Nazionale, disciplinando l'esame di abilitazione, che si articola in una prova generale, presso il CONI, e in una prova speciale, presso le Federazioni sportive nazionali professionistiche.

L'art. 11 del detto d.P.C.M. prevede espressamente la categoria degli "Agenti stabiliti", dettando la seguente disciplina: «*I cittadini dell'Unione Europea abilitati in altro Stato membro a mettere in relazione due o più soggetti ai fini indicati dall'articolo 1 del presente decreto possono chiedere alla Federazione o alle Federazioni sportive professionistiche italiane nell'ambito della cui disciplina sportiva intendono operare di essere iscritti in apposita sezione del registro federale degli agenti sportivi. [...] Ciascuna Federazione, accertato che il richiedente sia abilitato a operare nell'ambito della Federazione sportiva del paese di provenienza, lo iscrive alla sezione speciale*

---

<sup>20</sup> In argomento, cfr. sez. I, decisione n. 7/2020, la cui analisi è contenuta in E. JACOVITTI, D. MARTIRE, A.V. DE SILVA VITOLO (a cura di) con il coordinamento di A. La Face, *Relazione Annuale sulla giurisprudenza del Collegio di Garanzia dello Sport – Anno 2020*, in [rivistadirittosportivo.coni.it](http://rivistadirittosportivo.coni.it), p. 13 ss., e nn. 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 24/2021, in *Relazione Annuale sulla giurisprudenza del Collegio di Garanzia dello Sport – Anno 2021*, in questa Rivista ed. on line [rivistadirittosportivo.coni.it](http://rivistadirittosportivo.coni.it), p. 25 ss.

In dottrina si può far riferimento a A. MAIETTA, *Profili civilistici e tutela giustiziale nel diritto sportivo*, Milano, 2022, p. 91 ss., L. SANTORO, *La disciplina della professione di agente sportivo contenuta nel D.LGS. 28 febbraio 2021, N. 37 nel quadro della regolamentazione vigente*, in questa Rivista ed. on line [rivistadirittosportivo.coni.it](http://rivistadirittosportivo.coni.it), ID., *Le «professioni» di agente sportivo e avvocato: reviviscenza dei profili di incompatibilità*, in questa Rivista, 2019, 1, p. 99 ss., nonché ID., *Brevi note in tema di applicabilità della normativa sul contratto di consumo al mandato tra agente sportivo e assistito*, in *Riv. dir. econ. trasporti e ambiente*, 2020, XVIII, p. 81 ss., M. LAI, *Il regolamento FIGC (2019) sugli agenti sportivi nel calcio professionistico: inquadramento e analisi*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2019, 1, p. 57 ss.

*del registro federale dandone comunicazione al CONI entro trenta giorni per l'iscrizione in apposita sezione del Registro nazionale. L'agente stabilito opera senza limitazione utilizzando il titolo riconosciuto nell'ambito federale del paese di provenienza oppure, se non gli è riconosciuto alcun titolo, utilizzando in ogni documento a sua firma la dicitura «agente sportivo stabilito abilitato nell'ambito della...», aggiungendovi l'indicazione della Federazione sportiva nazionale presso la quale è abilitato. Agli agenti sportivi stabiliti si applicano gli articoli 2, 6, terzo comma, 7, 8, 9 e 10 del presente decreto...».*

Il CONI, dapprima il 10 luglio 2018, e successivamente con deliberazione n. 1649 del Consiglio Nazionale in data 29 ottobre 2019, approvava il relativo Regolamento Agenti Sportivi.

Detto Regolamento, che non prevedeva all'epoca l'istituto della domiciliazione, disponeva, all'art. 21 (rubricato "I contratti degli agenti sportivi"), comma 10, che: *«La disciplina prevista nel presente articolo trova applicazione anche con riguardo agli agenti extracomunitari che comprovino di essere regolarmente iscritti nel Registro della Federazione di riferimento internazionale o del Paese non appartenente all'Unione Europea e di essere in possesso dei requisiti di cui all'art. 2, comma 1, escluse le lettere a), k), l), n), e o). I soggetti extracomunitari hanno l'obbligo di eleggere domicilio, della durata di un anno, presso un agente sportivo italiano o stabilito che opererà secondo le istruzioni del domiciliante, prima della sottoscrizione di uno dei contratti di cui all'art. 1, comma 2, del presente Regolamento, pena la nullità del contratto di mandato di cui al presente articolo».*

Con delibera del Presidente n. 05/05 del 15 gennaio 2020, il CONI disponeva la sospensione degli effetti delle modifiche apportate dalla suddetta deliberazione n. 1649, con particolare riguardo agli articoli relativi: i) all'entrata in vigore dell'*executive summary* CONI; ii) al termine di iscrizione entro e non oltre il 31 dicembre per quei soggetti che avevano conseguito l'abilitazione prima del 31 marzo 2015, ma non avevano proceduto all'iscrizione dal 13 giugno 2019 al 31 dicembre 2019; iii) alla nuova formulazione dell'art. 2, comma e), per gli agenti stabiliti, che fa riferimento esplicito alla necessità di acquisire il "titolo abilitativo", da conseguire mediante *«il superamento di esame di abilitazione avente contenuti equivalenti».*

Faceva, dunque, seguito la richiesta di precisazioni dal punto di vista interpretativo del d.P.C.M. del 2018, evasa dal decreto del Ministro delle politiche giovanili e dello sport del 24 febbraio 2020, nel quale sono state apportate modifiche e specificazioni con riferimento al precedente decreto del 23 marzo 2018 in materia di agenti sportivi, per la successiva emanazione delle disposizioni attuative da parte del CONI e delle Federazioni sportive nazionali aderenti al professionismo.

Il decreto Ministeriale del 24 febbraio 2020 – che ha fornito interpretazione autentica e chiarificazioni del precedente d.P.C.M. 23 marzo 2018 – ha attribuito al CONI la competenza a disciplinare il nuovo istituto della domiciliazione, disponendo, all'art. 12, che: *«I soggetti provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea, che siano abilitati in tali Paesi a mettere in relazione due o più soggetti ai fini indicati*

*dall'articolo 1 del presente decreto, possono operare in Italia solo previa domiciliazione presso un agente regolarmente iscritto nel Registro nazionale e nel registro federale della relativa Federazione. Nell'esercizio della loro attività, devono agire di intesa con l'agente presso cui sono domiciliati, utilizzando il titolo riconosciuto nel Paese di provenienza e nell'ambito della corrispondente Federazione sportiva nazionale di tale Paese, nonché utilizzando in ogni documento a loro firma la dicitura «agente sportivo domiciliato nell'ambito della [...]», aggiungendovi l'indicazione della Federazione sportiva nazionale presso la quale sono abilitati e il nominativo dell'agente regolarmente iscritto nel Registro nazionale presso cui sono domiciliati. L'istituto della domiciliazione si applica anche ai cittadini italiani o di altro Stato membro dell'Unione Europea che siano abilitati a operare in altro Stato membro dell'Unione europea ma non abbiano superato prove equipollenti a quelle previste dal presente decreto. Il Regolamento CONI prevede le condizioni, le modalità e i termini della domiciliazione».*

Faceva, dunque, seguito l'emanazione del Regolamento CONI, approvato con deliberazione della Giunta Nazionale n. 127 del 14 maggio 2020.

All'art. 2, comma 1, lett. g), si definiva «*agente sportivo domiciliato: il soggetto abilitato a operare in Stato membro dell'Unione europea diverso dall'Italia e nell'ambito della corrispondente Federazione sportiva nazionale di tale Paese, che non abbia superato prove equipollenti a quelle previste in Italia, ai fini di quanto descritto al precedente art. 1, comma 2, ovvero il soggetto abilitato a operare in uno Stato non membro dell'Unione europea, ai fini di quanto descritto al precedente art. 1, comma 2*»; aggiungendo, al comma 2, che «*Le disposizioni che fanno riferimento agli agenti sportivi sono applicabili anche agli agenti sportivi stabiliti e agli agenti sportivi domiciliati, in quanto compatibili*».

Come nella precedente versione del 2019, l'art. 21 (rubricato "I contratti degli agenti sportivi"), comma 10, si dava carico di prevedere che «*La disciplina prevista nel presente articolo trova applicazione anche con riguardo agli agenti sportivi che comprovino: a) di avere conseguito un titolo abilitativo con riconoscimento soggetto a misure compensative; b) di essere regolarmente iscritti in un Registro della Federazione sportiva nazionale di altro Paese, ovvero della Federazione internazionale di riferimento, ovvero di altro Paese; c) di essere in possesso dei requisiti di cui all'art. 4, comma 1, lettere b), c), d), e), f), g), h), i), l), m)*»; nonché, al comma 11, che «*Prima della sottoscrizione di uno dei contratti di cui all'art. 1, comma 2, del presente Regolamento, gli agenti sportivi di cui al precedente comma 10 hanno l'obbligo, pena la nullità del contratto di mandato di cui al presente articolo, di eleggere domicilio, per la durata di un anno da tale elezione, presso un agente sportivo italiano o stabilito, che è tenuto ad operare secondo le istruzioni del domiciliante*».

Nelle more, con Delibera della Giunta Nazionale del 5 agosto 2020, venivano pubblicate la tabella di equipollenza e le misure compensative previste per gli agenti sportivi sprovvisti del «*titolo abilitativo unionale equipollente*». All'art. 2, comma 1, lo stesso Regolamento precisava, alla lett. d), che si definisce misura compensativa «*l'at-*

*tività richiesta per il riconoscimento del titolo professionale abilitante all'esercizio di un'attività professionale conseguito in uno Stato membro dell'Unione europea, consistente, a scelta dell'interessato, in una prova attitudinale o in un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni», e, alla successiva lett. j), che per titolo abilitativo unionale si intende «il titolo, avente carattere permanente, conseguito da un agente sportivo stabilito, con il superamento di prove equipollenti a quelle previste in Italia, che abilita a operare in altro Stato membro dell'Unione europea e nell'ambito della corrispondente Federazione sportiva nazionale di tale Paese».*

Senonché, con deliberazione della Giunta Nazionale n. 415 del 15 dicembre 2020, venivano approvate modifiche al Regolamento Nazionale.

La versione ad oggi vigente del Regolamento Agenti Sportivi (delibera della Giunta Nazionale n. 385 del 18 novembre 2021, approvato in data 10 febbraio 2022 dal Dipartimento per lo Sport, Presidenza del Consiglio dei Ministri), prevede, all'art. 23, in tema di domiciliazione, quanto segue.

*«1. Può assumere la qualifica di agente sportivo domiciliato e ottenere l'iscrizione nel relativo elenco il soggetto che, contestualmente: (i) sia residente da almeno un anno in uno Stato diverso dall'Italia (da San Marino e dalla Città del Vaticano); (ii) sia abilitato da almeno un anno ad operare quale agente sportivo dalla corrispondente Federazione sportiva nazionale di tale diverso Stato, nel cui Registro risulta regolarmente iscritto, ovvero dalla Federazione internazionale di riferimento; (iii) nel corso dell'ultimo anno, abbia ricevuto e effettivamente eseguito almeno due mandati; fatti salvi i poteri di verifica della Commissione CONI agenti sportivi di cui al comma 5.*

*2. La domiciliazione, che deve essere effettuata presso un agente regolarmente iscritto al Registro nazionale di cui al precedente art.3, co.1, lett.a) e b), determina:*

*a) l'obbligo di depositare in sede di domanda l'accordo di collaborazione professionale alla Commissione CONI agenti sportivi, unitamente al certificato storico di residenza, a documentazione probante l'iscrizione da almeno un anno nel Registro della Federazione sportiva nazionale dello Stato di residenza, ovvero presso la Federazione internazionale di riferimento, ed al certificato di inserimento nell'elenco del Registro federale relativo agli agenti sportivi domiciliati, rilasciato dalla Federazione sportiva nazionale professionistica;*

*b) l'obbligo del domiciliatario di incassare i compensi derivanti dai contratti di mandato e, conseguentemente, corrispondere la quota parte dei compensi di spettanza all'agente sportivo domiciliato secondo i termini e le modalità riportate nell'accordo di collaborazione professionale. Rimane fermo l'obbligo del domiciliatario e dell'agente sportivo domiciliato, ognuno per quanto di ragione e nel rispetto dell'ordinamento nazionale di appartenenza, di curare tutti gli adempimenti di natura fiscale, compresi i relativi versamenti;*

*c) la responsabilità anche del domiciliatario per violazioni o irregolarità compiute dall'agente sportivo domiciliato;*

d) *l'obbligo in capo all'agente sportivo domiciliato e al domiciliatario di agire congiuntamente nell'ambito del mandato, fermo restando che quest'ultimo è tenuto ad operare secondo le istruzioni dell'agente sportivo domiciliato.*

3. *L'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 3, comma 1, lett. f), ha validità per l'anno solare e in corrispondenza a quella del domiciliatario al Registro nazionale e per essa trova applicazione l'istituto del rinnovo.*

4. *Ai fini dell'iscrizione e mantenimento nel Registro nazionale, l'agente sportivo domiciliato deve essere in possesso dei requisiti di cui all'art. 4, comma 1, lettere b), c), d), e), f), g), h), i), k), l), m), e ai fini dell'iscrizione della società, attraverso cui il medesimo organizza imprenditorialmente la propria attività, essa deve risultare nel contratto di collaborazione e devono ricorrere le condizioni di cui all'art.19, comma 2, del presente Regolamento.*

5. *La Commissione CONI Agenti Sportivi si riserva di richiedere al domiciliatario ed all'agente sportivo domiciliato ogni chiarimento e documentazione ai fini della verifica della sussistenza dei requisiti di cui ai commi 1 e 4. La Commissione CONI agenti sportivi, altresì, si riserva la facoltà di chiedere alla Federazione sportiva nazionale professionistica di appartenenza i contratti di mandato depositati con riferimento all'iscrizione nell'elenco domiciliati, al fine di verifica del rispetto delle norme di cui al presente Regolamento».*

Nel medesimo Regolamento si specifica, altresì:

– all'art. 25, c. 6, che: *«Fermo restando, su istanza dell'interessato, il riconoscimento professionale attraverso misure compensative, per gli agenti sportivi iscritti alla sezione agenti sportivi stabiliti del Registro nazionale entro la data del 14 maggio 2020, e privi di titolo abilitativo unionale equipollente, si applica l'istituto della domiciliazione secondo quanto previsto al precedente art. 23»;*

– all'art. 26, c. 2, che *«Le previsioni regolamentari in tema di domiciliazione di cui al presente Regolamento trovano applicazione con riferimento alle domande presentate a far data dall'entrata in vigore di esso, nonché per i nominativi già iscritti nell'elenco domiciliati con decorrenza dalla scadenza della validità dell'inserimento per l'anno 2021, non oltre il 31.12.21».*

Ora, il Collegio di Garanzia, sulla base di tale contesto regolamentare, ha espresso il principio di diritto secondo cui i requisiti dettati dal CONI in ordine a termini e modalità al fine di iscriversi alla Sezione domiciliati, previsti di anno in anno ed applicabili *ratione temporis* alla relativa annualità di iscrizione, mirano alla verifica dell'effettivo esercizio, da parte del richiedente, pur sprovvisto di un titolo a carattere permanente, di un'analogo attività in un Paese straniero c.d. di origine presso la corrispondente Federazione di riferimento; ciò, al precipuo scopo di scongiurare l'elusione delle norme in materia di professioni regolamentate e di conformare l'attività dell'aspirante domiciliato alle predette norme. Tali norme previste nel Regolamento Nazionale, lungi dall'istituire una categoria differenziata di "agenti domiciliati" a cui appar-

tengono di diritto gli “ex agenti stabiliti”, precisa che questi ultimi, al ricorrere dei requisiti previsti dal Regolamento, possano eventualmente accedere alla domiciliazione per proseguire la propria attività. Tale previsione non contrasta con il quadro normativo del d.m. 24 febbraio 2020, che presuppone l’esistenza di “condizioni, termini, modalità” a cui subordinare l’accesso alla domiciliazione, senza prevedere alcuna appartenenza necessaria ed automatica a tale categoria degli agenti (ex) stabiliti privi di titolo abilitativo equipollente, essendo, inoltre, pienamente in linea con l’obiettivo di (ed anzi finalizzata a) facilitare la libera prestazione di servizi e la circolazione dei lavoratori tra Stati membri dell’Unione europea.

È stato, pertanto, specificato che l’istituto della domiciliazione – la quale in ragione della residenza in un Paese straniero ha carattere alternativo rispetto al regime ordinario previsto dal Regolamento Agenti, nel senso che la residenza in Italia esclude di per sé la possibilità di utile iscrizione nel registro degli agenti domiciliati – non rientra affatto tra le c.d. misure compensative previste per il riconoscimento dei titoli professionali in ambito UE; a tali misure possono, infatti, avere accesso esclusivamente i soggetti in possesso di un titolo professionale a carattere permanente (cfr. art. 2, l, L, Regolamento CONI), seppure non equipollente a quello conseguibile presso il c.d. Paese ospitante.

### 3. Questioni di diritto processuale

Le questioni di diritto processuale trattate dal Collegio nell’anno 2022 hanno riguardato svariati ambiti del processo sportivo, toccando inevitabilmente anche temi relativi alle intersezioni con le disposizioni del codice di procedura civile applicabili allo stesso.

#### 3.1. L’applicabilità dell’art. 384 del codice di procedura civile

Il Collegio di Garanzia ha avuto modo di soffermarsi sul tema dell’impugnazione della decisione del giudice del rinvio e in particolare del carattere vincolante del principio di diritto enunciato ai sensi dell’art. 62, comma 2, CGS CONI. Tema sul quale sono intervenute ben due pronunce delle Sezioni Unite.

Osserva il Collegio di Garanzia che l’art. 62, comma 2, CGS CONI va interpretato in conformità con quanto previsto dall’art. 383 c.p.c. Di conseguenza, *«da una parte, tali “principi di diritto” possono essere enunciati anche soltanto in modo implicito, anziché espresso, e possono essere enucleati dall’intero corpo della decisione; dall’altra, il giudice di rinvio è vincolato dalla sentenza di cassazione, che disponga appunto il rinvio, anche nell’ipotesi in cui sia stato riscontrato un vizio di motivazione»*. Ciò implica che il giudice del rinvio deve ritenersi vincolato alla decisione che dispone il rinvio anche nel caso in cui si riscontri un vizio di motivazione, e deve dunque indi-

viduare i principi posti dal Collegio di Garanzia alla base dell'accoglimento del ricorso e del consequenziale rinvio<sup>21</sup>.

### 3.2. Il dovere di chiarezza e sinteticità degli atti processuali

Il Collegio di Garanzia ha avuto modo di esprimersi anche su principi fondamentali del processo sportivo.

In merito ai principi di celerità, concentrazione e informalità ha, infatti, precisato che essi trovano una declinazione anche nel dovere che gli atti processuali siano redatti in maniera chiara e sintetica, ai sensi dell'art. 2 CGS CONI, «*la cui ratio è quella di consentire il tempestivo svolgimento del processo sportivo e rendere così, chiaramente e sinteticamente, edotte, sulle questioni giuridiche, le parti processuali e il giudice*», in modo da evitare che scritti difensivi eccessivamente prolissi possano pregiudicare la chiarezza delle questioni poste, nonché la descrizione dei fatti di causa<sup>22</sup>.

Anche in questo caso il Collegio di Garanzia, nella sua opera di invero del diritto, fonda le proprie determinazioni sull'introiezione della giurisprudenza di altri rami dell'esperienza giuridica, in particolare sentenze del Consiglio di Stato (n. 7622/2020) e della Corte di Cassazione (sentenze n. 17698/2014, n. 21297/2016, n. 8009/2019). In particolare, proprio le pronunce della Suprema Corte richiamate dal Collegio afferiscono ad argomenti dalla stessa addotti per affermare che il mancato rispetto di questi principi espone al rischio di inammissibilità del ricorso. Il Collegio riprende pure un significativo passaggio della sentenza n. 11199 del 2012, dove si afferma che l'eccessiva prolissità degli scritti difensivi, pur non ponendo una questione di violazione formale dell'art. 366 c.p.c., «*concorre ad allontanare l'obiettivo o di un processo celere, che esige da parte di tutti atti sintetici, redatti con stile asciutto e sobrio*»<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione 4 aprile 2022, n. 13. Stessa impostazione riscontrabile, peraltro, in Sez. Un., decisione 6 maggio 2022, n. 29.

<sup>22</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. I, decisione 19 aprile 2022, n. 18.

<sup>23</sup> Si noti come questi apprendimenti giurisprudenziali erano già stati fatti propri dal Collegio di Garanzia, ad esempio in sez. II, decisione 21 novembre 2017, n. 87, dove si legge che «*in virtù del generale principio di sinteticità degli atti processuali – per il quale il contenuto del ricorso non deve eccedere il minimo occorrente per rendere inleggibili le censure proposte – l'inammissibilità del gravame sportivo per tal causa può predicarsi unicamente in quei casi in cui risulti concretamente impossibile, anche all'esito di una ragionevole relatio ad altri atti del procedimento richiamati nell'atto processuale introduttivo, pervenire a un'adeguata comprensione dei fatti di causa che ne consenta lo scrutinio*». E ancora, in varie decisioni si legge che questi principi valgono per lo stesso organo di giustizia sportiva, poiché «*in ossequio al principio di celerità ed economicità cui è improntata la giustizia sportiva, gli organi di giustizia ad essa deputata ben possono motivare i propri provvedimenti in forma sintetica*» (sul punto si vedano sez. II, decisione 14 febbraio 2017, n. 13, sez. IV, decisione 6 maggio 2019, n. 32, nonché Sez. Un., decisione 1° ottobre 2018, n. 63).



### 3.3. L'applicabilità dell'art. 75 del codice di procedura civile in tema di rappresentanza in giudizio delle persone giuridiche

Un'altra rilevante questione di natura processuale ha riguardato la rappresentanza in giudizio delle persone fisiche.

Il Collegio di Garanzia, chiamato in causa sul punto, ha affermato che, al netto della disciplina prevista dall'art. 58, comma 1, CGS CONI – il quale sancisce l'obbligo per la parte di stare in giudizio attraverso il proprio difensore – attraverso il rinvio di cui all'art. 2, comma 6, CGS CONI<sup>24</sup>, risulta applicabile anche al giudizio sportivo quanto disposto dall'art. 75 c.p.c., che fissa la disciplina generale ed esclusiva in tema di rappresentanza nei giudizi di fronte al Collegio di Garanzia, «risultando prevalente rispetto ad altre norme di natura regolamentare»<sup>25</sup>.

### 3.4. L'applicabilità della sospensione feriale dei termini

Sull'istituto della sospensione feriale dei termini processuali, disposta fra il 1° e il 31 di agosto di ogni anno dall'art. 1 legge n. 742/1969, le Sezioni Unite avevano già avuto modo di pronunciarsi pochi anni fa, affermando un principio peraltro già espresso in passato per cui alla luce di quanto previsto dall'art. 2, comma 6, CGS CONI, «il decorso dei termini processuali, relativo ai procedimenti che si tengono davanti alle giurisdizioni sportive, deve ritenersi sospeso nel periodo feriale, che va dal 1° al 31 agosto, a meno che non vi sia una espressa norma federale che disciplini in senso diverso la questione, in relazione all'urgenza delle questioni da trattare, e sempre che il procedimento non debba essere ritenuto, per sua natura intrinseca, urgente, e come tale non differibile»<sup>26</sup>.

Di recente, la sez. IV ha deciso su un ricorso nel quale si deduceva la violazione dei termini di durata del procedimento di appello – decisione intervenuta oltre sessanta giorni dopo la proposizione del reclamo introduttivo del giudizio – ribadendo che l'istituto della sospensione feriale dei termini è senz'altro applicabile al giudizio sportivo anche per quanto concerne i procedimenti sportivi disciplinari, che non si possono qualificare di per sé 'intrinsecamente urgenti' e, dunque, rientranti fra quelli che si sottraggono in quanto eccezioni al campo operativo dell'istituto della sospensione. Di conseguenza, soltanto una norma federale che disciplini in senso contrario può inibirne l'applicabilità e, nel caso di specie, un'indagine sul complessivo regolamento della Federazione coinvolta ha indotto il Collegio ad escludere che si potesse derogare all'applicazione dell'istituto<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> «Per quanto non disciplinato, gli organi di giustizia conformano la propria attività ai principi e alle norme generali del processo civile, nei limiti di compatibilità con il carattere di informalità dei procedimenti di giustizia sportiva».

<sup>25</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, sez. I, decisione 7 settembre 2022, n. 58.

<sup>26</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione 2 marzo 2020, n. 14.

<sup>27</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, sez. IV, decisione 29 marzo 2022, n. 11. Circa la mancata sussun-

### 3.5. La competenza del Collegio di Garanzia dello Sport sui provvedimenti degli organi di giustizia degli enti di promozione sportiva

Il Collegio si è espresso nel corso dell'anno anche circa la sua competenza sui provvedimenti emanati da organi di giustizia degli enti di promozione sportiva (EPS). In merito, ha affermato che su tali provvedimenti, ai sensi dell'art. 12 Statuto CONI, dell'art. 12 Reg. EPS e dell'art. 54 CGS CONI, esso può pronunciarsi soltanto nel caso in cui una simile competenza sia prevista espressamente nello Statuto degli EPS e soltanto per ciò che concerne lo svolgimento di attività sportiva, *«di tal ché è indispensabile, ai fini della giurisdizione del Collegio, che lo Statuto dell'Ente contempli espressamente un ulteriore grado di giudizio dinanzi al Collegio di Garanzia»*<sup>28</sup>.

### 3.6. Sul filtro all'accesso di cui all'art. 54, comma 1 del Codice di Giustizia Sportiva del CONI

Significativi apprendimenti sono giunti dalla giurisprudenza del Collegio di Garanzia dello Sport anche in merito al filtro di accesso previsto dall'art. 54, comma 1, CGS CONI<sup>29</sup>, la cui *ratio* consiste evidentemente nell'inibire l'accesso al Collegio per le questioni cosiddette 'bagatellari'. Filtro sul quale, invero, lo stesso Collegio ha già avuto modo di esprimersi negli anni passati<sup>30</sup>.

---

zione dei procedimenti disciplinari fra quelli 'intrinsecamente urgenti', in grado di derogare all'applicazione dell'istituto, il Collegio osserva, peraltro, che tanto in precedenti procedimenti disciplinari conclusi dinanzi allo stesso che in alcune statuizioni della giurisprudenza costituzionale si è affermato che l'istituto della sospensione assurge a *«principio processuale generale il quale, al di là dell'istanza di celerità che permea l'ordinamento sportivo e della codifica delle ipotesi di sospensione del procedimento disciplinare, esprime una sovrastante esigenza che finisce per conformare, in via strutturale e per mezzo di una fonte primaria esterna alle singole codificazioni, l'intero sistema processuale italiano e, con esso, i procedimenti giustiziali che da quello attingono con necessità le fondamenta»*.

<sup>28</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, sez. IV, decisione 2 maggio 2022, n. 25. Si veda pure, sul punto, la precedente Sez. IV, decisione 8 novembre 2022, n. 93.

<sup>29</sup> Il quale dispone che *«avverso tutte le decisioni non altrimenti impugnabili nell'ambito dell'ordinamento federale ed emesse dai relativi organi di giustizia, ad esclusione di quelle in materia di doping e di quelle che hanno comportato l'irrogazione di sanzioni tecnico-sportive di durata inferiore a novanta giorni o pecuniarie fino a 10.000 euro, è proponibile ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport, di cui all'art. 12 bis dello Statuto del CONI. Il ricorso è ammesso esclusivamente per violazione di norme di diritto, nonché per omessa o insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia che abbia formato oggetto di disputa tra le parti»*.

<sup>30</sup> Le stesse Sezioni Unite hanno affermato che la *ratio* alla base della previsione dell'istituto risiede nel tentativo di *«evitare che l'organo "di legittimità" della giustizia sportiva si occupi di controversie c.d. "bagatellari", cioè relative – in riferimento ai procedimenti disciplinari – a fatti di lievissima entità, per i quali è sufficiente la definizione della giustizia endofederale. La "ratio legis" è, ad avviso del Collegio, quella di consentire il giudizio di legittimità del Collegio di Garanzia allorché la "controversia", cui l'art. 12 bis Statuto CONI si riferisce, abbia il connotato della gravità, ed allorché in "ambito endofederale" – come sempre indica l'art. 12 bis – sia stata irrogata una sanzione superiore a novanta*

Il Collegio di Garanzia ha affermato, dinanzi a una questione di ammissibilità di un ricorso presentato contro la comminazione di una sanzione tecnico-sportiva inferiore nella durata ai novanta giorni previsti dalla soglia di accesso, che la soluzione della stessa riposa su un'opera interpretativa delle disposizioni di cui all'art. 12 *bis*, comma 1, Statuto CONI e all'art. 54, comma 1, CGS CONI, che non si riduce al ricorso al solo criterio letterale, ma deve necessariamente estendersi nella ricerca del significato da ascrivere all'enunciato anche ai criteri logico, funzionale e sistematico<sup>31</sup>.

Il rilievo da attribuire alla misura della sanzione edittale piuttosto che a quella concretamente irrogata è stato ribadito nella recentissima decisione della sez. II, n. 3/2023, ove è stato ritenuto ammissibile il ricorso, pur in presenza dell'irrogazione, in entrambi i gradi di giudizio endofederali, di sanzioni inferiori alla soglia *ex art.* 54 CGS.

V'è da considerare, inoltre il rilevante profilo concernente i limiti del sindacato del Collegio di Garanzia in ordine all'applicazione di una sanzione di natura tipicamente sportiva, emessa nel corso o a conclusione della gara. Ci si riferisce alla questione sollevata dal provvedimento di remissione alle Sezioni Unite della Sez. IV del 24 settembre 2021 e riguardante la competenza del Collegio di Garanzia sulle sanzioni "in tempo" emesse dai Commissari Sportivi delle gare automobilistiche. Secondo la Sezione rimettente, la questione "non sembrerebbe, infatti, molto diversa (se si prescinde dalla rilevanza degli effetti poi determinatisi a danno del pilota, oggetto della prima questione suindicata) da quella che potrebbe essere sollevata a seguito di una decisione presa da un arbitro di una partita di calcio o di pallacanestro a seguito di un "fallo di gioco", con l'espulsione (ritenuta tecnicamente) non corretta di un giocatore. Con la conse-

---

giorni. Non può essere, in altri termini, l'esito del solo giudizio di secondo grado a radicare o meno la competenza del Collegio di Garanzia: se così fosse, il sistema avrebbe introdotto una regola di non ricorribilità delle decisioni favorevoli all'incolpato, che ben esplicitamente, e non in via interpretativa, dovrebbe essere stabilita dalle norme e di cui invece non vi è traccia». Non solo. Nella medesima occasione, il Collegio di Garanzia ha avuto modo di precisare in termini espliciti che la disposizione in questione rappresenta un autentico «filtro all'accesso al supremo Organo della Giustizia Sportiva», per un verso, riservandogli la competenza su questioni decise in via definitiva al livello federale e, per un altro, assegnandogliela soltanto in relazione a quelle più rilevanti. Controversie, quelle ammissibili, individuabili ai sensi degli artt. 12 *bis*, comma 1, Statuto CONI e 54 CGS CONI attraverso, in parte, il criterio della materia attraverso l'esclusione di quelle in materia di doping e, in parte, mediante il criterio della gravità, afferente all'entità delle sanzioni comminate dai giudici federali, rispetto al quale rileva la soglia di novanta giorni in relazione alle sanzioni tecnico-sportive e quella di euro 10.000 per quanto riguarda quelle pecuniarie (decisione 10 febbraio 2016, n. 6). Si tratta di una risultanza ribadita in seguito ancora dalle Sezioni Unite, le quali hanno anche aggiunto che la logica seguita dalle disposizioni richiamate è «una logica pienamente condivisibile, poiché evita che il massimo organo della giustizia sportiva debba farsi carico di controversie di scarsa rilevanza, concentrandosi invece su quelle che presentino un requisito di gravità. Il criterio di selezione riposa dunque non tanto sulla misura delle sanzioni effettivamente irrogate in sede federale quanto sulla gravità delle controversie, la quale dipende dalla gravità delle condotte censurate e, conseguentemente, dalla misura delle sanzioni previste per quelle violazioni» (decisione 20 giugno 2016, n. 26; si veda pure, fra i precedenti, anche Sez. Un., decisione 10 gennaio 2018, n. 2).

<sup>31</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. IV, decisione 10 maggio 2022, n. 31. Nel caso di specie, il Collegio ha finito per giudicare il ricorso inammissibile, in quanto la sanzione comminata si assestava comunque assai al di sotto della soglia dei novanta giorni.

*guenza che il Collegio verrebbe investito di decisioni su questioni di natura prettamente tecnico disciplinare (anche se le decisioni arbitrali sono comunque state emesse in applicazione delle norme che regolano lo svolgimento dell'attività sportiva)''.*

Con il successivo, recentissimo, pronunciamento delle Sezioni Unite (decisione n. 12/2023) è stato affermato che occorre, in tutti i casi di sanzioni diverse da quelle contemplate espressamente nella norma, comprese anche quelle di natura tecnico-sportiva, un vaglio, di volta in volta, sulla rilevanza della controversia ovvero sulla gravità della stessa.

È, però, il Collegio di Garanzia dello Sport l'organo deputato alla valutazione della gravità della questione che di volta in volta si presenta, in una prospettiva evidentemente sostanziale che prescinde da una interpretazione formale e letterale dell'art. 54 CGS.

Siffatta valutazione del Collegio attiene, lo si sottolinea, non solo alla rilevanza/gravità della sanzione, ma anche agli effetti che la stessa comporta rispetto alla situazione sportiva sostanziale dedotta in giudizio.

Le violazioni commesse rilevano, pertanto, in ogni rapporto riferibile alla attività sportiva, comportando l'applicazione di sanzioni che subiscono un primo giudizio in ordine alla gravità ed alla rilevanza, ai sensi dell'art. 54 CGS. Ne deriva, altresì, che le stesse, qualora siano in possesso del crisma richiesto, sono sussumibili nell'ambito del sindacato del Collegio di Garanzia dello Sport, con conseguente piena legittimazione a giudicare le questioni ad essa sottese.

In tal guisa, conclusivamente, la giurisprudenza del Collegio apre alla possibilità a conoscere di questioni di tal fatta e, dunque, di sanzioni diverse da quelle contemplate espressamente nella norma, comprese anche quelle di natura tecnico-sportiva, previo un vaglio, di volta in volta, sulla rilevanza della controversia ovvero sulla gravità della stessa. Su tale solco, il Collegio di Garanzia dello Sport aveva, peraltro, già sostenuto, in relazione alla disciplina del calcio, che *«non costituiscono questioni di carattere bagatellare – escluse, a mente della prima parte del comma 1, dell'art. 54 CGS del CONI, dall'ambito cognitivo del Collegio di Garanzia – l'attribuzione di tre punti in classifica, e la corrispondente decurtazione, allorquando si discuta di comminare la cosiddetta “sconfitta a tavolino”. Si tratta, infatti, di controversie rilevanti poiché incidono su interessi primari che ciascuna compagine persegue partecipando ad un campionato, in alcuni casi atti a determinare la permanenza o meno nelle categorie, se non, addirittura, la vittoria del torneo»* (sez. I, decisione 22 maggio 2019, n. 38). A ciò si aggiunga che già in precedenza le Sezioni Unite (decisione n. 120/2021) si erano pronunciate, pur non affrontando *ex professo* tale questione pregiudiziale, su una analoga controversia (*«penalità in tempo di 5'»* in gara automobilistica).

### 3.7. Sulla prescrizione dell'azione disciplinare in caso di fatti aventi rilevanza penale

Questione molto importante per gli ovvi profili di intersezione fra ordinamenti riguarda la prescrizione dell'azione disciplinare nel caso in cui si tratti di fatti aventi rilevanza penale.

Nel Codice di Giustizia Sportiva del CONI i termini di prescrizione dell'azione disciplinare sono com'è noto previsti all'interno dell'art. 45 («*Prescrizione dell'azione*») il quale dispone che, al netto di quanto previsto dal precedente art. 44, comma 5<sup>32</sup>, oltre alle ipotesi ivi previste, «*in tutti gli altri casi*» il diritto di sanzionare si prescrive entro «*il termine della quarta stagione sportiva successiva a quella in cui è stato commesso l'ultimo atto diretto a realizzare la violazione*» (comma 3, lett. d). In queste ipotesi il *dies a quo* per calcolare la decorrenza del termine di prescrizione è quello in cui si verifica «*il fatto disciplinarmente rilevante*», come previsto dal comma 2 dello stesso art. 45.

Ebbene, il Collegio di Garanzia si trovava di fronte alla prospettazione di due opposte tesi, quella del ricorrente e quella dei giudici federali, accolta anche dalla parte resistente: secondo la tesi del primo, «*il fatto disciplinarmente rilevante*» non avrebbe potuto che consistere nella condotta concretamente posta in essere in ragione della quale era stata esercitata l'azione penale; secondo la tesi dei giudici, per converso, il fatto avrebbe dovuto identificarsi nella condanna pronunciata in sede penale, poiché sarebbe stato solo da quel momento che la condotta avrebbe potuto assumere un rilevanza disciplinare per l'ordinamento sportivo.

Il Collegio ha ritenuto condivisibile la tesi prospettata dal ricorrente, affermando che, nei casi in cui le condotte abbiano anche una rilevanza penalistica, il fatto rilevante sul piano disciplinare, rispetto al cui ricorrere si determina il decorrere dei termini di prescrizione dell'azione, «*si identifica non nella condanna subita in sede penale, bensì nei fatti commessi che hanno dato avvio all'azione penale*»<sup>33</sup>. È interessante soffermarsi sulle argomentazioni spese a sostegno di questa soluzione interpretativa.

Il Collegio ha invero escluso che la rilevanza disciplinare dei fatti possa discendere dal loro accertamento in sede penale, in quanto la giustizia sportiva – che ingloba anche quella disciplinare – vive della sua autonomia rispetto alla giustizia statale<sup>34</sup>. Del

---

<sup>32</sup> Il quale dispone: «*Dopo il provvedimento di archiviazione la riapertura delle indagini può essere disposta d'ufficio nel caso in cui emergano nuovi fatti o circostanze rilevanti dei quali il Procuratore federale non era a conoscenza. Se tali fatti o circostanze si desumono da un provvedimento che dispone il giudizio penale, il diritto di sanzionare si prescrive comunque entro il termine della ottava stagione sportiva successiva a quella in cui è stato commesso l'ultimo atto diretto a realizzare la violazione*».

<sup>33</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, sez. IV, decisione 30 giugno 2022, n. 42.

<sup>34</sup> Autonomia che significa, nella giurisprudenza del Collegio di Garanzia, la facoltà del giudice dello sport di «*valutare in assoluta libertà gli elementi istruttori raccolti in sede penale, indipendentemente anche dal rilievo penale dei fatti rappresentati o dal fatto che vi sia stata sentenza di condanna penale*» (Sez. IV, decisione 24 marzo 2016, n. 14, nel solco di Sez. Un., decisione 4 agosto 2016, n. 37).

resto, quello penale e quello sportivo – anche per la stessa Corte di cassazione – sono rami dell’ordinamento che riposano «*su piani del tutto autonomi e indipendenti fra loro*»<sup>35</sup>, e una lettura tendente a una sorta di unificazione di questi piani risulta, secondo quanto affermato dal Collegio, ormai da diversi anni da respingere, perché «*collide in radice con la reciproca estraneità delle due predette procure – immediato corollario, peraltro, della teoria c.d. istituzionale, affermata a partire dalla prima metà del secolo scorso, che postula l’indipendenza reciproca tra gli ordinamenti giuridici pur coesistenti: nella specie, quello sportivo e quello statale*»<sup>36</sup>. Il che – evidentemente – non implica affatto che fra procura federale e procura della Repubblica non debba sussistere alcun rapporto di collaborazione: del resto, lo stesso art. 49 CGS CONI delinea questi rapporti esattamente alla luce di una collaborazione reciproca.

Del resto, osserva ancora il Collegio di Garanzia nella pronuncia in questione, la stessa disposizione di cui all’art. 44, comma 5, CGS CONI finisce per offrire un temperamento alla generale disciplina della prescrizione dell’azione disciplinare improntata alla tutela del diritto di difesa e alla certezza e celerità del procedimento. Temperamento che avviene giustappunto attraverso la previsione che, nonostante il decorrere del termine di archiviazione, nel caso in cui il procuratore federale abbia conoscenza di fatti o circostanze nuovi alla luce di «*un provvedimento che dispone il giudizio penale*», l’azione disciplinare si prescrive «*entro il termine dell’ottava stagione sportiva successiva a quella in cui è stato commesso l’ultimo atto diretto a realizzare la violazione*»<sup>37</sup>.

### 3.8. Sulla natura dei termini che regolano l’azione del procuratore federale

Merita in queste pagine riportare poi un’ultima, rilevante questione decisa dal Collegio, in relazione alla natura dei termini che regolano l’agire dell’ufficio del procuratore federale, sul quale è intervenuta un’importante decisione delle Sezioni Unite<sup>38</sup>.

Si trattava di capire se il fatto che il legislatore non preveda un’espressa qualificazione del termine come ordinatorio o perentorio debba rilevare come elemento per inferirne una natura ordinatoria. Il fatto è che, se pure – come ammettono le Sezioni Unite – sarebbe facile pensare che alla questione si debba dare risposta positiva, in realtà un’interpretazione sistematica dell’art. 152, comma 2, c.p.c. («*Termini legali e termini giudiziari*») <sup>39</sup>, orientata alla luce della funzione perseguita e della necessità di

---

<sup>35</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, sez. II, decisione 12 luglio 2017, n. 51, che sul punto richiama Cass. pen., sez. III, 20 marzo 2013, n. 39071 e Cass. pen., sez. V, 11 marzo 2011, n. 21301.

<sup>36</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, sez. II, decisione 21 novembre 2017, n. 87.

<sup>37</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, sez. IV, decisione 30 giugno 2022, n. 42.

<sup>38</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione 14 aprile 2022, n. 17.

<sup>39</sup> Il quale dispone: «*I termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, tranne che la legge stessa li dichiari espressamente perentori*».

garantire gli interessi da tutelare, cambia completamente l'esito dell'operazione di ascrizione di significato alla disposizione.

Difatti, rammenta il Collegio, nella stessa giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione la natura perentoria di un termine può comunque desumersi dallo scopo che alla luce di quel termine, si intende perseguire, al netto del silenzio della disposizione sul punto<sup>40</sup>: è, dunque, necessario tener conto dello «scopo» del termine, del suo «carattere» e degli «effetti che l'inutile decorso di esso produce secondo l'espressa sanzione normativa»<sup>41</sup>. E il Collegio di Garanzia abbraccia l'idea per cui è da escludere che esista «un confine ontologico netto, quanto piuttosto un mutevole limes capace di cogliere, in chiave di garanzia dell'interessato e secondo canoni di ragionevolezza, la diversa gradazione delle esigenze di certezza e di celerità connaturate a ciascun ordinamento giuridico»<sup>42</sup>.

La conseguenza di questa premessa argomentativa è il fatto che la disposizione di cui all'art. 44, comma 4, CGS CONI, non qualifica espressamente la natura dei termini che menziona e non può bastare a escluderne la perentorietà, che va, invece, sondata secondo criteri che vadano anche oltre quello letterale, analizzandola in chiave teleologica, e dunque, secondo le Sezioni Unite, tenendo conto dei principi di celerità del procedimento e delle esigenze di tutela della persona incolpata. Ma allora, stando così le cose, il fatto che siano fissati dei termini certi nello svolgimento del procedimento antecedente all'incolpazione non soltanto ha la funzione di garantire celerità allo stesso procedimento; questo ha, infatti, anzitutto per il Collegio di Garanzia una funzione di tutela del diritto di difesa dell'interessato, che può così esercitarlo senza rimanere assoggettato alle indagini della procura federale per un tempo indeterminato. E proprio per queste ragioni, osservano le Sezioni Unite, la stessa durata delle indagini predeferimento non può essere lasciata in balia della discrezionalità del procuratore fede-

---

<sup>40</sup> Osserva infatti la Corte di cassazione che «non osta la mancata espressa previsione della sua perentorietà, poiché, sebbene l'art. 152 c.p.c. disponga che i termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, salvo che questa li dichiari espressamente perentori, non si può da tale norma dedurre che, ove manchi una esplicita dichiarazione in tal senso, debba senz'altro escludersi la perentorietà del termine, dovendo pur sempre il giudice indagare se, a prescindere dal dettato della norma, un termine, per lo scopo che persegue e la funzione che adempie, debba essere rigorosamente osservato a pena di decadenza e sia quindi perentorio» (Cass., 1° luglio 2008, n. 17978; Cass., 25 giugno 2007, n. 14692; Cass., 15 ottobre 2010, n. 21365; Cass., 15 marzo 2016, n. 5060). Sul punto, si veda pure la sentenza della Corte costituzionale n. 107 del 2003, che condivide il principio enunciato dai giudici di Piazza Cavour.

<sup>41</sup> Cass., Sez. Un., 23 settembre 2014, n. 19980. Sul punto, peraltro, è interessante osservare che si è pronunciato anche in passato lo stesso Collegio di Garanzia dello Sport, evidenziando che le differenze intercorrenti fra termini perentori e termini ordinatori non si sostanziano nelle conseguenze legate alla loro inosservanza, «bensì nel fatto che, nel primo caso, la decadenza è un effetto ope legis, che si produce, dunque, ipso iure alla scadenza del termine, senza possibilità di diversa soluzione, mentre, nel secondo caso, è un effetto ope iudicis, giacché spetta al giudice, una volta constatata d'ufficio la mancata osservanza del termine, pronunciare l'avvenuta decadenza» (Collegio di Garanzia dello Sport, sez. IV, decisione 28 marzo 2017, n. 23).

<sup>42</sup> Così, Collegio di Garanzia dello Sport, sez. IV, decisione 21 luglio 2017, n. 55.

rale, dovendo invece incanalarsi in una predeterminazione astratta ritagliata sulle esigenze emergenti dalle indagini.

Per il Collegio di Garanzia una conferma della natura perentoria dei termini in questione si può trarre anche dal disposto dell'art. 45 CGS CONI, il quale dispone che *«Il potere di sanzionare i fatti disciplinarmente rilevanti si estingue quando il Procuratore federale non lo eserciti entro i termini previsti dal presente Codice»*. Disposizione che, interpretata secondo il criterio sistematico – ci piace comunque ricordare che in letteratura si è autorevolmente sostenuto che ogni ascrizione di significato agli enunciati è per definizione un'interpretazione sistematica – si dipana in termini funzionali anche rispetto a quanto previsto nel precedente art. 44, implicando che, così come nei casi tipizzati all'art. 45, comma 3, il decorrere del termine causa l'estinzione del procedimento disciplinare.

Peraltro, pur non sottacendo eventuali difficoltà che possono insorgere nel concreto estrinsecarsi della disciplina, in particolare per i casi di particolari complessità, le Sezioni Unite ricordano che in realtà l'ordinamento prevede una serie di ipotesi di proroga che consente all'ufficio del procuratore di poter ovviare a queste difficoltà nella fase antecedente alla conclusione delle indagini<sup>43</sup>.

Conseguenza di quest'impostazione interpretativa del Collegio di Garanzia è che una volta iscritto il fatto o atto rilevante nel registro, e aperta dunque la fase delle indagini, la procura può in vario modo modulare la durata delle stesse attraverso gli strumenti messi a sua disposizione dall'ordinamento dalle possibilità di proroga; al termine delle indagini, il procuratore, al netto di una richiesta di archiviazione, dispone di venti giorni di tempo per inviare l'avviso di conclusione delle indagini, nel quale deve assegnare all'incolpando un termine per essere sentito o presentare una memoria difensiva; decorso questo termine, il procuratore ha, infine, trenta giorni di tempo per esercitare l'azione disciplinare.

Le Sezioni Unite sottolineano con molta nettezza la dimensione garantistica di questa impostazione, che, in effetti, evita indubbiamente che il diritto di difesa della persona sottoposta alle indagini sia svuotato di contenuto dalla possibilità che queste si protraggano in maniera indeterminata.

In conclusione, il Collegio di Garanzia si sofferma sul bilanciamento fra ragioni di celerità del procedimento e ricostruzione della verità fattuale e, quindi, di giustizia sostanziale; bilanciamento che impone, secondo il massimo organo di giustizia sportiva che i termini di cui agli artt. 44, comma 4, 45, comma 1 e 47, comma 3, CGS CONI abbiano natura perentoria e che dal mancato rispetto degli stessi derivi la decadenza

---

<sup>43</sup> Le Sezioni Unite richiamano pure l'altro temperamento imposto dagli artt. 12 *ter*, comma 4, Statuto CONI e 51, comma 7, CGS CONI, secondo il quale *«L'avocazione non può essere disposta se non dopo che la Procura Generale dello Sport abbia invitato il Procuratore Federale ad adottare, entro un termine ragionevole, specifiche iniziative o concrete misure ovvero, in generale, gli atti in difetto dei quali l'affare può essere avvocato. Nel caso di superamento della durata stabilita per le indagini preliminari, la Procura Generale dello Sport, con tale invito, può rimettere in termini il Procuratore federale per un tempo ragionevole e comunque non superiore a venti giorni, ove ritenga utilmente praticabili nuovi atti»*.



dal potere di esercizio dell'azione disciplinare con tanto di inefficacia degli atti compiuti.

Conclusione da cui il Collegio trae l'ulteriore conseguenza per cui pure i termini contenuti nelle disposizioni dei regolamenti di giustizia delle Federazioni devono configurarsi come perentori.

Va posta, infine, una precisazione. Il caso deciso dalle Sezioni Unite nel 2022 concerneva il termine di venti giorni che intercorre fra la data di conclusione delle indagini e quella della comunicazione agli interessati della loro conclusione e dell'esito. In ciò esso si distingueva, dunque, da quanto deciso dalla Seconda Sezione un anno prima, in merito alla violazione del differente termine di trenta giorni, successivo a quello non superiore a quindici giorni che si concede all'interessato per la presentazione di una memoria difensiva o per essere audito<sup>44</sup>. E, tuttavia, le Sezioni Unite, pur consapevoli di tale differenza, hanno asserito che la diversità della fase relativa alla violazione del termine non incide sulla natura perentoria dello stesso, né sulle relative conseguenze. Per converso, si mantengono senz'altro validi gli argomenti alla base della necessità che il termine sia inteso come perentorio, e che si sostanziano in esigenze di celerità e speditezza del procedimento, ma soprattutto di garanzia dell'interessato, il quale *«non può rimanere sottoposto ad un procedimento di indagine in assenza di scadenza temporale predefinita e perentoria»*. Del resto, precisa il Collegio di Garanzia sulla diversità delle due fattispecie, *«non sembra casuale che tale termine di venti giorni (per la comunicazione della conclusione delle indagini) sia inferiore rispetto a quello (di trenta giorni) entro il quale, dopo l'eventuale deposito di una memoria da parte dell'interessato, deve essere formulato l'atto di deferimento. L'esercizio pieno del diritto di difesa esige che la conclusione delle indagini sia comunicata all'interessato nel rispetto di un termine breve (appunto, venti giorni), la cui violazione comporta l'improcedibilità dell'azione»*.

Una pronuncia di grande importanza, dal portato indubbiamente garantista.

## Abstract

Lo scopo del presente lavoro è quello di analizzare gli orientamenti più importanti del Collegio di Garanzia dello Sport dell'ultimo anno. Dalla rassegna svolta emergono importanti principi sia di diritto sostanziale che procedurale.

*The aim of this work is to analyse the most important orientations of the Sports Guarantee Committee of the last year. Important principles concerning both substantive and procedural law emerge from the review.*

---

<sup>44</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, sez. II, decisione 10 febbraio 2021, n. 13.

---

# STORIA DELLO SPORT

---



# GUERRA E SPORT: UNO SGUARDO RETROSPETTIVO\*

## WAR AND SPORT: A RETROSPECTIVE LOOK

di *Francesca Pulitano*\*\*

**Sommario:** 1. L'ideale Olimpico. – 2. Alle origini della tregua olimpica. – 3. A Roma: lo sport-spettacolo e la stilizzazione della guerra. – 4. Gli atleti/soldati: aspetti giuridici, politici, iconografici. – 5. Due storie dalla Magna Grecia. – 6. Conclusioni: il lanciatore di Diadji Diop.

### 1. L'ideale Olimpico

A che cosa serve uno sguardo retrospettivo verso l'antichità? Perché guardare all'indietro? Si possono prendere a prestito, per rispondere sinteticamente a questa domanda complessa e sempre attuale, alcune frasi di Italo Calvino<sup>1</sup>: affermava lo scrittore che il mondo classico è «ciò che persiste come rumore di fondo anche là dove l'attualità più incompatibile fa da padrona»; e ancora, che ciò che è classico si nasconde «nelle pieghe della memoria mimetizzandosi da inconscio collettivo o individuale».

Anche quello tra guerra e sport è in fondo un binomio che si può definire classico e, come tale, suscita quell'«effetto» che, sempre Calvino, definiva «di risonanza». Scopo di queste note vuole essere quello di seguire l'onda di quell'eco, per coglierne, tra le parecchie possibili diramazioni, quelle più significative in questo contesto. Si fornirà qualche spunto, volto a mettere in evidenza aspetti peculiari del mondo greco e di quello romano, ma nella consapevolezza che si tratta di un tema assai più articolato.

Guerra e sport, dunque. Indagarne la relazione nell'ambito dell'esperienza antica equivale a richiamare alla mente, prima che altre suggestioni, l'antica antitesi, propria

---

\* Il presente contributo costituisce la versione scritta della comunicazione tenuta a Roma, presso il Salone d'Onore del CONI, il 21 novembre 2022, in occasione del Convegno "Guerra e sport". Per questo, l'apparato bibliografico si limita all'essenziale.

\*\* Professoressa associata di Diritto romano e diritti dell'antichità nell'Università Statale di Milano.

<sup>1</sup> I. CALVINO, *Italiani, vi esorto ai classici*, L'Espresso, 28 giugno 1981, p. 58 ss.

della cultura greca, incarnata dalla c.d. ‘tregua olimpica’: ormai un *topos* anche del nostro tempo, quale valore di riferimento agganciato alle edizioni moderne delle Olimpiadi.

Sia sufficiente ricordare, in via esemplificativa, gli accadimenti più recenti, ai quali il presente contributo si connette inevitabilmente: con la Risoluzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 2-6 dicembre 2021 è stata istituita la tregua olimpica relativa ai Giochi olimpici e paralimpici di Pechino 2022, valida da sette giorni prima a sette giorni dopo l’inizio dei giochi; dopo l’invasione dell’Ucraina, il Comitato Internazionale Olimpico (CIO) ha adottato tre Risoluzioni (24, 25 e 28 febbraio 2022): con la prima, si condanna la violazione della tregua olimpica da parte della Russia in violazione della risoluzione ONU; con la seconda, tale condanna viene confermata e si invitano le federazioni sportive internazionali a cancellare o spostare in altri Stati gli eventi sportivi programmati per svolgersi in Russia e in Bielorussia; la terza, più articolata, invita a vietare agli atleti russi e bielorussi la partecipazione alle competizioni internazionali, e comunque, laddove i tempi non lo permettessero, a vietare l’uso di simboli, colori, bandiere, stemmi o inni russi e bielorussi. Viene inoltre ritirato l’Ordine Olimpico in precedenza attribuito a persone con ruoli apicali all’interno del governo russo.

L’ideale Olimpico (l’«Olympic ideal» dei documenti ufficiali) è dunque alla base di quella che ancora oggi è definita ‘tregua olimpica’, e ne fonda la stessa esistenza, rappresentandone, al contempo, il simbolo e la radice. L’auspicio è quello che i conflitti internazionali vengano risolti in maniera pacifica e diplomatica e che gli Stati membri dell’ONU cooperino per attuare collettivamente i valori della tregua stessa nel mondo. È il medesimo auspicio condiviso dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la quale, dal 1993, esprime il proprio sostegno ai Giochi Olimpici e al CIO attraverso la risoluzione, emanata ogni due anni, intitolata ‘*Building a peaceful and better world through sport and the Olympic ideal*’ (Costruire un mondo pacifico e migliore attraverso lo sport e l’ideale Olimpico).

Pur con le profonde diversità che caratterizzano i Giochi Olimpici dell’era contemporanea rispetto a quelli dell’antichità, ripartire dalle radici delle Olimpiadi offre – per usare le parole di Eva Cantarella – «un’occasione per comprendere che la consapevolezza dell’appartenenza a un sistema comune di valori è la sola arma in grado di affrontare e combattere forze disgregatrici che oggi giungono a mettere in discussione la possibilità stessa di una convivenza civile sul pianeta»<sup>2</sup>.

## 2. Alle origini della tregua olimpica

Come detto in precedenza, l’idea di una tregua collegata alle manifestazioni sporti-

---

<sup>2</sup> E. CANTARELLA, E. MIRAGLIA, *L’importante è vincere. Da Olimpia a Rio de Janeiro*, Milano, 2016, p. 9 ss. e, per la citazione, p. 13.

ve affonda le radici in un tempo assai lontano. È utile allora cominciare proprio da qualche osservazione sulle fonti greche, intorno alle quali sono possibili alcune notazioni storico-interpretative, che, pur attenendo più specificamente all'ambito dell'esegesi, riflettono la propria portata anche sulla lettura della relazione tra guerra e sport nel nostro tempo.

Una prima difficoltà ricostruttiva riguarda, ad esempio, il rapporto cronologico tra istituzione delle Olimpiadi e istituzione della tregua. La convinzione diffusa che i due fenomeni siano stati simultanei è in realtà riduttiva, perché influenzata dal cosiddetto 'ideale panellenico', propugnato dagli oratori e dai sofisti del V e IV secolo a.C.: questo punto di vista ha per così dire monopolizzato la 'tradizione', offuscando, di fatto, alcuni snodi storici.

Ripercorrere la vicenda senza pregiudizi significa allora, innanzi tutto, volgersi alla riconsiderazione del disco di Ifito, una testimonianza con cui non abbiamo contatto diretto, ma della quale sappiamo che era stata definita da Aristotele come il monumento più importante della storia del Peloponneso<sup>3</sup>. Del disco ci parla Plutarco, nella vita di Licurgo, in termini piuttosto problematici<sup>4</sup>. Il biografo dichiara, infatti, che non ci sono dati certi relativamente al periodo in cui Licurgo visse<sup>5</sup>, e quindi, a maggior ragione, non può essere pacifica la ricostruzione del contenuto dell'accordo tra costui, che era re di Sparta, e Ifito, re dell'Elide. Plutarco sembra riferirsi, pur con tutte le cautele del caso, alla sola istituzione della tregua da parte dei due sovrani, lasciando supporre che i Giochi Olimpici esistessero già. A questa testimonianza antica fa da contrappeso quella, per la verità assai più tarda, di Pausania, che invece pone l'accento sul ruolo dei Giochi, ribaltando i termini della relazione: essi stessi sarebbero stati frutto di un accordo politico tra i due re, volto a fare di Olimpia un territorio che oggi definiremmo neutrale e delle Olimpiadi il simbolo di una tregua politico-militare.

L'interpretazione di quella vicenda storica è resa più complessa anche da considerazioni inerenti alla complessiva situazione politica della Grecia. Le diverse tribù che

---

<sup>3</sup> Per ulteriori dettagli, cfr. E. FRANCIOSI, *Athletae, agitatores, venatores. Aspetti del fenomeno sportivo nella legislazione postclassica e giustiniana*, Torino, 2012, p. 15. In tempi meno recenti, cfr. M. AMELOTI, *La posizione degli atleti di fronte al diritto romano*, in *SDHI* 21, 1955, p. 123 ss.

<sup>4</sup> Ecco il testo, che riporto in traduzione italiana per comodità di lettura: Plut. *Lic.* 1.1: 'A proposito del legislatore Licurgo, assolutamente nulla si può dire che non sia controverso: sia la sua nascita, sia la sua permanenza all'estero, sia la sua morte, sia infine la sua attività legislativa e politica hanno ricevuto trattazioni differenti, e ancora minore è l'accordo circa i tempi nei quali egli visse. 2. Alcuni infatti sostengono che fu contemporaneo di Ifito e che istituì insieme con lui la tregua olimpica: tra costoro c'è il filosofo Aristotele, che adduce a prova il disco che si trova a Olimpia, sul quale si è conservato inciso il nome di Licurgo. 3. Altri invece, computando il tempo secondo le successioni dei re di Sparta, come Erastostene e Apollodoro, lo dichiarano anteriore di molti anni alla prima Olimpiade. 4. Timeo, poi, pensa che, essendo esistiti a Sparta due Licurgo in periodi differenti, a uno solo vengano attribuite, per la sua fama, le azioni di entrambi [...]'. Traduzione di A. Meriani, in *Vite*, vol. VI, Torino, 1998, p. 27.

<sup>5</sup> Per la possibile differenza di 100 anni, J. BOLLANSÉE, *Aristotle und Hermippos of Smyrna on the foundation of the Olympic games and the institution of the sacred truce*, in *Mnemosyne* 52, 1999, p. 562 ss.

abitavano il Peloponneso e, in particolare, la regione ove sorgeva il santuario di Olimpia, sperimentavano un conflitto continuo per la superiorità territoriale. Fu forse Oxilore degli etoli, a tentare una prima pacificazione della regione, caratterizzata anche dall'arrestarsi delle correnti migratorie finalizzate all'egemonia sul territorio<sup>6</sup>. Siamo nell'XI sec. a.C. e risalirebbe a quest'epoca l'istituzione dei primi giochi locali. Successivamente, al riaccendersi dei conflitti tra Elei, Pisati e altri popoli confinanti, il re dell'Elide, Ifito, avrebbe tentato la via del patto con Sparta, ottenendo che il suo regno fosse riconosciuto territorio sacro e inviolabile.

Quale che sia l'interpretazione sul rapporto tra istituzione delle Olimpiadi e istituzione della tregua che si preferisca accogliere, interessa in questa sede soprattutto segnalare il nesso, per così dire, 'circolare', tra i due fenomeni. Non solo le Olimpiadi, ma in generale i giochi atletici, avevano la funzione precipua di creare un ponte tra popolazioni in conflitto, per stimolare una – ancorché temporanea – cessazione delle ostilità; dall'angolo visuale opposto, proprio la celebrazione di giochi si poneva come causa fondante della pausa bellica. Appare perciò riduttivo interrogarsi sulla priorità storica dell'una sull'altra, e risulta preferibile ritenere che si tratti delle due facce di una realtà complessa, non schematizzabile in una successione storica, ma, semmai, da valutare in relazione al progressivo formarsi di una consapevolezza dei rapporti internazionali e della necessità della loro gestione organizzata.

Ancora più chiaro risulta allora il carattere polivalente della tregua, che non è da interpretarsi come una vera 'pace olimpica', comportante la cessazione delle ostilità, ma, più correttamente, come una forma di immunità che permetteva alle persone di spostarsi senza pericoli da un luogo all'altro in occasione dei giochi. Si aggiunga che lo stesso nome greco, *ἐκεχειρία*, in effetti, non richiama la pace, quanto, piuttosto, un più sfumato 'trattenere le mani'<sup>7</sup>.

Ma non è tutto. La più famosa fonte in tema di violazione della tregua, cioè il racconto di Tucidide sugli eventi del 420 a.C., si presta a diversi piani di lettura: innanzi tutto, quello militare, perché l'episodio trae la propria origine da una operazione bellica dei Lacedemoni, i quali, nel periodo di sospensione delle ostilità, avevano inviato soldati a Lepreo, città in conflitto con Olimpia. Per questo gli Elei avevano condannato i Lacedemoni a pagare una multa e, non avendo ottenuto il pagamento, li avevano esclusi dai giochi. In questo punto lo storico sottolinea anche la simmetria sanzionatoria tra il divieto di celebrare sacrifici e quello di gareggiare, compendiando in una breve frase gli aspetti religiosi e quelli più marcatamente politici<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> M. PESCANTE, G. COLASANTE, *Olimpiadi antiche*, in *Enciclopedia dello sport*, online al link [https://www.treccani.it/enciclopedia/olimpiadi-antiche\\_%28Enciclopedia-dello-Sport%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/olimpiadi-antiche_%28Enciclopedia-dello-Sport%29/). Si veda anche E. FRANCIOSI, *Athletae*, cit., p. 14 ss.

<sup>7</sup> A.M. PARADISO, *Usi politici della tregua sacra in Tucidide*, in *War-peace and Panhellenic games in memory of Pierre Carlier*, Athens, 2013, p. 585.

<sup>8</sup> Tuc. *Storie*, 5.49.1: 'Gli Elei interdussero agli Spartani l'accesso al santuario: sicché costoro rimasero esclusi dalle cerimonie rituali e dalle gare' (traduzione tratta da *Tucidide. Storie*, a cura di E. Piccolo, Napoli, 2009, p. 328).

Il rifiuto dei Lacedemoni di sottostare a questa, chiamiamola così, ‘squalifica sportiva’, aveva determinato l’apertura di una vertenza diplomatica, nella quale gli ambasciatori delle due fazioni si erano confrontati su una questione solo apparentemente formale. L’oggetto del dibattito era infatti la relazione cronologica tra l’invio degli opliti e la proclamazione della tregua: i Lacedemoni ritenevano che al tempo della spedizione militare la tregua non fosse ancora stata proclamata, mentre gli Elei affermavano il contrario, basandosi sulla prassi secondo la quale, nella città ospitante, l’annuncio della tregua veniva di regola anticipato. Ad ogni modo, la proposta degli Elei si era fatta, a un certo punto, strategica: se i Lacedemoni avessero restituito Lepreo, la multa sarebbe stata loro abbuonata.

Non avvenne nessuna restituzione, e la controversia si spostò infine sul campo di gioco vero e proprio. Accadde, infatti, che il carro di Lica, Lacedemone, avesse vinto la gara di corsa. Poiché, però, i Lacedemoni erano esclusi in quel momento dai giochi, la vittoria era stata assegnata alla Beozia. Lica aveva reagito provocatoriamente, incoronando il proprio auriga e rischiando che la controversia degenerasse sul piano militare. Tucidide espone chiaramente i timori del momento, dando voce alla preoccupazione che i Lacedemoni volessero approfittare della circostanza per forzare l’ingresso al tempio, che era stato loro in precedenza negato<sup>9</sup>.

Per fortuna ciò non accadde e la festa poté continuare. La complessità della situazione venuta a crearsi e le perduranti tensioni tra le due fazioni valsero a questi episodi la qualifica di ‘premesse olimpiche’ ai fatti che portarono, vent’anni dopo, al riaccendersi delle operazioni militari tra Elei e Spartani<sup>10</sup>.

Guardando alla vicenda nel suo complesso, appare allora preferibile ritenere che il

---

<sup>9</sup> Peraltro, la stessa vicenda compare anche in altre testimonianze: ne parla, ad esempio, Senofonte, adducendo come primo motivo dell’aggressione da parte dei Lacedemoni quello delle alleanze militari strette dagli Elei con Atene, Argo e Mantinea; solo in seconda battuta egli menziona l’esclusione dalle gare sportive (Sen. *Hell.* 3.2.21, traduzione a cura di M. Ceva, Milano, 1996, p. 147: ‘col pretesto della condanna loro inflitta, continuavano a escluderli dalle gare ippiche e ginniche [...]’). Anche Senofonte richiama, inoltre, il motivo bellico-religioso, in Sen. *Hell.* 3.2.22: ‘più tardi, quando Agide fu inviato a compiere sacrifici a Zeus come aveva imposto un oracolo, gli elei gli avevano impedito di pregare per la vittoria in guerra, col pretesto che fin dall’antichità era costume che i Greci non consultassero l’oracolo per una guerra contro altri Greci ed era quindi ripartito senza aver compiuto i sacrifici’. In seguito, anche Pausania menzionerà l’episodio (Paus., *Viaggio in Grecia* 3.8.3), in una forma più stringata, partendo dal livore dei Lacedemoni per l’esclusione dai giochi e individuandone, come conseguenza, una rivendicazione militare: l’intimazione agli Elei di lasciare che i Lepreati fossero indipendenti.

<sup>10</sup> Quello narrato da Tucidide è solo uno dei tanti episodi di violazione della tregua narrati dalle fonti. Si ricordi, ad esempio, un altro significativo racconto, tramandato da Senofonte. Siamo nel 364 a.C. (*Hell.* 7.4.28, traduzione a cura di M. Ceva, cit., p. 404 s.), momento nel quale gli abitanti di Pisa detenevano il controllo definitivo sui giochi. Durante la prova finale del pentathlon, apparvero gli Elei armati, insieme agli alleati Achei. A questo punto i Pisati dovettero rispondere alla provocazione, e radunarono un esercito comprensivo anche degli Arcadi, loro protettori, duemila opliti di Argo e quattrocento cavalieri ateniesi. Gli Elei cercarono di raggiungere l’altare di Zeus, ma furono fermati dalla resistenza e dal lancio di oggetti dai tetti. Durante la notte furono erette delle palizzate, addirittura smantellando i padiglioni delle Olimpiadi, finché gli Elei, vista l’impossibilità di proseguire l’azione, decisero di rinunciarvi. Cfr. E. FRANCIOSI, *Athletae*, cit., p. 18.



reale significato della tregua sia ben riassunto dalle seguenti parole di Annalisa Paradiso: «la storiografia di lingua tedesca e francese degli anni '70 del secolo scorso, pur con qualche significativa eccezione, ha rinunciato a intender[la], idealisticamente, come una tregua generale valida per tutte le operazioni militari in Grecia, interpretandola come una forma di ἀσυλία (inviolabilità) e di ἀσφάλεια (sicurezza) come l'immunità, funzionale allo svolgimento dei giochi, concessa a partecipanti, spettatori e a (determinati) luoghi». Da un altro punto di vista, la tregua, più che essere un periodo di forzata pacificazione, rappresentava, semmai, «un'occasione ed il modo per proseguire la guerra con altre 'armi', ad esempio sul piano diplomatico»<sup>11</sup>.

È di nuovo un passo delle *Storie* di Tucidide (5.26.2<sup>12</sup>) che parrebbe confermare questa interpretazione:

‘Poiché stilerà un giudizio erroneo, chi non convenga sul definire guerra l'intervallo d'anni in cui prevalse la tregua. Scruti alla luce dei fatti positivi gli elementi che distinsero questo periodo dal precedente o da quello che lo seguì: e potrà riscontrare quanto sia fuor di luogo attribuire gli autentici caratteri della pace a quest'epoca di passaggio: durante la quale né si riconsegnò, né si ottenne ciò che il negoziato aveva prescritto’.

Si impone, a questo punto, una precisazione: se oggi la guerra è percepita come uno stato patologico, nel mondo antico essa rappresentava una realtà particolarmente frequente nei rapporti internazionali, tanto che si è arrivati a sostenere che a quel tempo lo ‘stato naturale’ dei popoli fosse quello delle ostilità. Secondo questa impostazione, la pace rappresenterebbe allora un'«interruzione contrattuale» del permanente stato di guerra<sup>13</sup>. Oggi tale opinione appare assai ridimensionata e si tende, invece, a ritenere che la guerra, anche in antico, fosse una rottura traumatica della condizione ideale di pace<sup>14</sup>. Ciò nonostante, quello greco resta, secondo Crowley, uno degli ambienti geopolitici più intransigenti della storia, caratterizzato da una profonda, patologica predisposizione alla guerra endemica, alla quale, aggiungiamo, non si abdicava nemmeno durante la celebrazione delle feste legate allo sport<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> A.M. PARADISO, *Gli usi politici*, cit., p. 584 ss.

<sup>12</sup> Trad. E. Piccolo, cit., p. 313.

<sup>13</sup> V. ILARI, *Guerra e diritto nel mondo antico*, Milano, 1980 p. 38; in tempi meno recenti dobbiamo a Mommsen l'espressione di questa idea, poi abbandonata a favore di quella opposta. Cfr. TH. MOMMSEN, *Das römische Gastrecht und die römische Clientel*, in ID., *Römische Forschungen*, I, Berlin, 1864, p. 326 ss.

<sup>14</sup> F. SINI, *Ut iustum conciperetur bellum: guerra 'giusta' e sistema giuridico religioso romano*, in *Diritto@storia*, 2, 2003, al link <https://www.dirittoestoria.it/tradizione2/Sini-Iustum-bellum.htm>.

<sup>15</sup> J. CROWLEY, *The Psychology of the Athenian Hoplite. The Culture of Combat in Classical Athens*, Cambridge, 2012, p. 89.

### 3. A Roma: lo sport-spettacolo e la stilizzazione della guerra

Vediamo ora brevemente come si atteggia, invece, nel mondo romano, la relazione tra guerra e sport. Occorre ricordare, innanzi tutto, che a Roma i giochi atletici rappresentavano una parte marginale dell'attività *lato sensu* sportiva; accanto alle tradizionali discipline olimpiche (es. atletica, pugilato, corse con i carri), svolgevano un ruolo di primo piano altri grandi eventi di massa, come i combattimenti dei gladiatori e le naumachie.

La relazione tra guerra e sport in questo contesto può essere letta sotto la lente della spettacolarizzazione. I due citati erano infatti spettacoli imponenti: il primo, più vicino alle gare sportive, il secondo, un esempio di pura stilizzazione della guerra; entrambi presentavano rilevanti implicazioni anche politiche<sup>16</sup>.

Per Aldo Schiavone la passione dei Romani per i giochi gladiatorii sarebbe da agganziarsi alla storia stessa della grandezza di Roma. Secondo lo Studioso, i Romani, in un'epoca antica, avrebbero sofferto di una certa insicurezza, determinata dalla paura dei propri stessi dei, oltre che di un senso di instabilità dovuto al continuo pericolo di assedio da parte di popolazioni nemiche. Per questo si può affermare che essi riversassero nei giochi un desiderio di esorcizzare la morte «attraverso la messinscena di altre morti, quelle [appunto] dei combattenti nei giochi»<sup>17</sup>.

Quella stessa insicurezza aveva però finito per incanalarsi in una pulsione militare verso la conquista, la dominazione e la gloria: «nasceva così quel terribile amore per la guerra e per la gloria in battaglia come forma estrema di agonismo aristocratico, quella irresistibile inclinazione allo 'stato marziale dell'anima' [...]». In questo quadro «intrinsecamente carico di violenza ... la routine bellica e l'accumulo di fantasie ad essa collegate erano diventate uno dei principali motori emotivi della collettività» e i giochi gladiatorii «si erano installati al centro della sensibilità e dei gusti popolari».

È da sottolineare il fatto che l'estrazione di molti gladiatori è quella della prigionia di guerra, secondo una regola propria di tutti i popoli dell'antichità, che considerava logica e naturale la riduzione in stato di schiavitù dei nemici catturati<sup>18</sup>. Alcuni di essi (di fatto, ex guerrieri) venivano destinati al *ludus*, cioè al luogo di addestramento, do-

---

<sup>16</sup> Per alcune osservazioni sulle fasi più antiche della gladiatura e sulla nascita di essa come fenomeno funerario e agonistico, cfr. G. VILLE, *La gladiature en Occident des origines à la mort de Domitien*, Roma, 1981, rist. Roma, 2014, p. 10 ss.; si veda anche, sul tema, P. VEYNE, *Le pain e le cirque: sociologie historique d'un pluralisme politique*, Paris, 1976; P. WEBER, *Panem et circenses: la politica dei divertimenti di massa nell'antica Roma*, trad. A. Martini Lichtner, Milano, 1989; C. RICCI, *Gladiatori e attori nella Roma Giulio-Claudia: studi sul senatoconsulto di Larino*, Milano, 2006; CH. MANN, *I gladiatori*, Bologna, 2014; F. SAVI, *I gladiatori: storia, organizzazione, iconografia*, Roma, 1980; F. MEIJER, *Un giorno al Colosseo: il mondo dei gladiatori*, Roma, 2004; sul mondo dell'anfiteatro, cfr. LA ROCCA, *Linguaggio artistico e ideologia politica a Roma in età repubblicana. In Roma e l'Italia. Radices imperii* (a cura di G. Pugliese Carratelli), Milano, 1990; F. PAOLUCCI, *Gladiatori: i dannati dello spettacolo*, Milano, 2003.

<sup>17</sup> A. SCHIAVONE, *Spartaco. Le armi e l'uomo*, Torino, 2011, p. 52.

<sup>18</sup> M. TALAMANCA, *Istituzioni di diritto romano*, Milano, 1990, p. 90 s.

ve erano sottoposti a durissimi programmi di preparazione alla lotta. In tal modo la loro condizione si avvicinava strettamente a quella di sportivi molto ben allenati, sul piano fisico e, in certi casi, anche motivazionale. A Roma, la presenza di questi ‘sportivi stranieri’, intimamente legata alla ‘migrazione forzata’ dipendente dalla guerra, appare massiccia. I protagonisti erano oggetto di considerazione ambigua: pur esercitando un mestiere disonorevole, capitava di frequente che diventassero idoli di grandi masse<sup>19</sup>.

Anche se questi combattimenti non potevano essere propriamente definiti come manifestazioni sportive, i luoghi e i protagonisti ne richiamavano, a tutti gli effetti, le caratteristiche, ponendosi, potremmo dire, al servizio delle emozioni collettive: la vittoria legata alla prestanza fisica, la presenza dell’arbitro, la massiccia partecipazione popolare, il tifo, nelle sue esplicazioni a volte esagerate, realizzavano significative assonanze tra le arene romane e gli stadi odierni<sup>20</sup>.

Diverse, ma altrettanto, anzi più spettacolari, erano invece le naumachie, eventi corali sotto tutti i profili. Si trattava di vere e proprie rievocazioni guerresche, per lo più di tempi passati, scelte con attenzione per veicolare messaggi politici. Più rare rispetto ad altri spettacoli, perché richiedevano un enorme dispendio economico e di risorse umane (se ne ricorda una decina in età imperiale), erano allestite in funzione celebrativa di eventi vari: imprese militari, costruzioni di infrastrutture, inaugurazioni di edifici<sup>21</sup>. Anche in queste occasioni i partecipanti ricevevano un apposito addestramento sportivo/militare, che si rivelava più o meno sommario a seconda di chi fosse chiamato a partecipare. Molto spesso, infatti, si inviavano al combattimento prigionieri con-

<sup>19</sup> E. FRANCIOSI, *Athletae*, cit., p. 70 ss.; più nello specifico, sui temi legati alla migrazione, L. GAGLIARDI, *Mobilità e integrazione delle persone nei centri cittadini romani. Aspetti giuridici*, I, *La classificazione degli incolae*, Milano, 2006.

<sup>20</sup> Intendiamo, in questo senso, riferirci ai soli aspetti legati alla spettacolarizzazione, tralasciando, perché meno pertinente gli scopi del presente scritto, il versante delle esecuzioni nell’arena, su cui P. ARENA, *Gladiatori, Carri e navi. Gli spettacoli nell’antica Roma*, Roma, 2020, p. 82 ss.; in precedenza, si veda ancora G. VILLE, *La gladiatura*, cit., p. 345 ss.; K.J. COLEMAN, *Fatal Charades: Roman executions stages as mythological enactments*, in *JRS*, 90, 1980, p. 44 ss.; più recentemente, cfr. M.C. PASSERA, R. RUBISSE, *Il rapporto tra pena e corpo*, in *Il corpo in Roma antica*, I, a cura di L. GAROFALO, Pisa, 2015, p. 217 ss.; sulle *venationes*, E. FRANCIOSI, *Athletae*, cit., p. 140 ss.

<sup>21</sup> P. ARENA, *Gladiatori*, cit., p. 115 s. La prima naumachia è risalente a Giulio Cesare nel 46 a.C., come testimoniato da Svetonio (Arena 2020, 120). Le battaglie richiamavano imprese reali, talvolta anche del passato, per favorire l’accostamento tra condottieri illustri. Augusto nelle *res gestae* ricorda la naumachia da lui allestita con maggiore dovizia di dettagli rispetto a tutti gli altri eventi, che accorpa in un capitolo cumulativo. Arena (126) afferma che la scelta di rappresentare una naumachia, nella quale si inscenava la contrapposizione tra Ateniesi e Persiani, «era dettata non soltanto dalla volontà di rievocare la vittoria conclusiva delle guerre civili, cui era seguita una pace duratura, ma anche dal desiderio di richiamare un recente successo conseguito da Roma e dall’Occidente sull’Oriente, ossia la ‘vittoria diplomatica’ sui Parti del 20 a.C., tema ideologico, cui era legato lo stesso tempio di Marte Ultore nelle motivazioni della sua edificazione». Si prefigurava, infine, la futura campagna militare sempre contro i Parti. Alla naumachia organizzata da Claudio nel 52 d.C. parteciparono i prigionieri di guerra. Nerone ne fece due, a fini propagandistici; altre naumachie ebbero lo scopo di celebrare delle infrastrutture: es., Tito per l’anfiteatro Flavio e Traiano per il controllo delle acque.

dannati a morte, che potevano essere ex soldati appartenenti alle file nemiche, oppure anche persone non avvezze alla lotta e pertanto particolarmente esposte a un rapido, tragico epilogo<sup>22</sup>.

Ai fini di questo scritto, preme mettere in evidenza l'esistenza di naumachie che, in un gioco di opposti decisamente peculiare, venivano organizzate per celebrare una tregua (ad esempio, quella di Domiziano dell'89 d.C. in occasione dell'importante tregua ottenuta in Dacia). Agli occhi di un lettore moderno si tratta di una contraddizione quasi inspiegabile, ma anch'essa può essere intesa come portato di un mondo nel quale, nei fatti, era più frequente lo stato di guerra che non quello di pace. Mimare la guerra per festeggiare la sospensione di un conflitto reale è, in ultima analisi, un'espressione altamente simbolica dell'equilibrio continuamente altalenante tra le due situazioni.

#### 4. Gli atleti/soldati: aspetti giuridici, politici, iconografici

Un altro elemento rilevante, che accomuna l'esperienza greca a quella romana, è la figura dell'atleta guerriero, che rappresenta un'ulteriore sfaccettatura della profonda identificazione tra cittadino e soldato. Si tratta di un'identificazione politica, giuridica, perfino iconografica.

Le fonti in tal senso sono particolarmente ricche di esempi: Aristofane, *Nuv.* 985-986, dichiara che i combattenti che hanno vinto a Maratona sono eredi della tradizione atletica della città di Atene; nelle *Leggi*, Platone (*Leg.* 814d) individua la lotta, più di qualsiasi altro movimento ginnico, come simile a una vera e propria battaglia: essa deve essere appresa e organizzata secondo precise modalità, che devono contemplare anche la gara tra contendenti appesantiti dalle armi. Il filosofo elogia la costituzione ateniese, ritenendola l'unica nella quale si perfeziona una combinazione ideale tra l'educazione militare e l'allenamento per i giochi (*Leg.* 832e): i militari sono 'atleti della guerra' e i guardiani ideali dello stato sono 'soldati/atleti'<sup>23</sup>. E ancora, nella *Repubblica*, Platone si occupa dei guardiani ideali che egli vorrebbe a difesa dello stato, definendoli, di nuovo, come 'soldati/atleti': guerrieri che alla qualità di esperti nella guerra uniscono le doti sportive, sfoggiando una salute fortificata dall'allenamento, da una alimentazione sobria e dalla vita all'aria aperta<sup>24</sup>.

Sotto altro profilo, la qualifica di «olimpionici» (*olympionikes*), o simili, è spesso attestata in iscrizioni per caduti in guerra. Sia sufficiente citare quella di Chilone di Patre, tramandata da Pausania, nella quale la stretta interdipendenza tra gloria bellica e gloria militare è chiaramente documentata:

---

<sup>22</sup> P. ARENA, *Gladiatori*, cit., p. 119 s.

<sup>23</sup> P. ANGELI BERNARDINI, *Il soldato e l'atleta. Guerra e sport nella Grecia antica*, Bologna, 2016.

<sup>24</sup> Plat. *Rep.* 3.404b: 'per gli atleti della guerra occorre – dissi – un regime più accurato, perché devono vegliare come i cani, avere la vista e l'udito il più possibile acuti, e in guerra cambiare spesso acqua e cibi, e sopportare il caldo torrido e il freddo invernale conservando una salute inalterabile' (Platone, *La Repubblica*, traduzione di F. Gabrieli, vol. I, libri I-IV, Milano, 1981, p. 103).

Paus. 6.4.4: Nel corpo a corpo degli adulti vinsi due volte a Olimpia e a Pito, tre volte a Nemea, quattro all'istmo, in riva al mare, io, Chilone di Patre, figlio di Chilone mi ha sepolto il popolo Acheo per il mio valore, perché sono caduto in battaglia<sup>25</sup>.

Anche su un altro piano, quello dei meccanismi tecnico-giuridici, l'identificazione tra lo sportivo e il soldato si manifesta con chiarezza. Fin da un'epoca molto risalente, la riflessione giuridica accomuna, infatti, le due categorie rispetto all'operatività di quelle che oggi definiremmo cause di giustificazione. Basterà, al riguardo, qualche breve accenno<sup>26</sup>.

Nella legge di Draconte dell'VIII a.C. era già presente, per usare una terminologia moderna, la valutazione della lesione sportiva quale esimente 'in embrione' rispetto all'omicidio. Si parlava in tal caso di φόνος δίκαιος, per indicare una sorta di omicidio colposo durante le gare atletiche<sup>27</sup>. Demostene, nell'orazione *Contro Aristocrate* (23.53), si occupa dell'uccisione involontaria di un concorrente nel corso di una gara, e menziona anche, in *pendant*, l'uccisione involontaria di un commilitone da parte di un soldato per dichiararne l'esonero dalla pena dell'esilio.

Nella speculazione giuridica del mondo romano, più tecnicamente strutturata, troviamo diverse fonti che confermano che la pratica atletica, esercitata nel luogo appropriato di addestramento/allenamento, rende pienamente operante la causa di giustificazione, portando alla completa esclusione dell'elemento della colpa. Così, ad esempio, Ulpiano discute sulla possibilità di sanzionare, in base alla legge Aquilia, chi, tirando il giavellotto in un luogo di transito comune, abbia colpito e ucciso uno schiavo, e opta per la soluzione positiva. Viceversa, un passo delle Istituzioni di Giustiniano dichiara inapplicabile la stessa legge al militare che abbia ucciso uno schiavo di passaggio nei pressi nel campo di lancio<sup>28</sup>.

In un altro famosissimo testo, anch'esso tratto dall'opera ulpiana (Ulp. 18 *ad ed.* D. 9.2.7.4) e tradizionalmente considerato come radice della moderna esimente sportiva, il giurista afferma che chi ferisce o uccide l'avversario nel corso dell'allenamento o della competizione di pugilato o di pancrazio, non è soggetto alle sanzioni della legge Aquilia, perché non intendeva agire contro il diritto, ma mostrare la propria virtù. Più precisamente, nell'esordio del testo Ulpiano esclude l'*iniuria* sulla base di un elemento del tutto particolare, quello della *causa virtutis et gloriae*, che immette un criterio di valutazione nuovo rispetto alla tradizionale elaborazione

<sup>25</sup> P. ANGELI BERNARDINI, *Il soldato*, cit., p. 68.

<sup>26</sup> Per un'analisi più dettagliata, sia permesso rinviare a F. PULITANÒ, *Brevi note in tema di attività sportiva, responsabilità ex lege Aquilia e cause di giustificazione*, in *Archivio Giuridico*, 103, 3/2021, p. 707 ss.

<sup>27</sup> L. PEPE, *Phonos. L'omicidio da Draconte all'età degli oratori*, Milano, 2012, p. 146 ss.

<sup>28</sup> Ulp. 18 *ad ed.* D. 9.2.9.4. Sul testo, tra gli altri, A. WACKE, *Incidenti nello sport e nel gioco in diritto romano e moderno*, in *Index*, 19, 1991, p. 359 ss.; S. SCHIPANI, *Contributi romanistici al sistema della responsabilità extracontrattuale*, Torino, 2009, p. 106; S. GALEOTTI, *Ricerche sulla nozione di damnum. II. I criteri d'imputazione del danno tra lex e interpretatio prudentium*, Napoli, 2016, p. 138 ss.

del concetto di *iniuria* nel pensiero della giurisprudenza classica<sup>29</sup>. Il nostro giurista, cioè, pare preferire un ragionamento incentrato sul carattere virtuoso dell'attività sportiva ad una spiegazione più tecnica, fondata sul parametro dell'elemento soggettivo dell'illecito. Anche se il passo non si sofferma su un parallelo diretto con i soldati, la motivazione dell'esercizio della *virtus* è strettamente connessa con il 'codice espressivo' della guerra. La *virtus*, senza dubbio uno dei fondamenti del valore militare, coincide con la greca ἀρετή, considerata elemento caratterizzante dell'una e dell'altra attività<sup>30</sup>.

## 5. Due storie dalla Magna Grecia

Il nesso tra guerra e sport appare evidente in due storie di atleti magnogreci, diversamente coinvolti in vicende politico-militari del proprio tempo.

La prima è quella di Euthymos di Locri, un pugile famosissimo presso i contemporanei (siamo nel V sec. a.C.). Campione Olimpico di indiscusso talento, egli partecipò attivamente a un'importante vicenda strategica, quella della conquista della vicina città di Temesa. L'episodio aveva assunto connotati leggendari: la leggenda affermava infatti che Euthymos si fosse recato a Temesa per affrontare un demone, forse identificabile con la trasfigurazione di un compagno di viaggio di Ulisse, ucciso dai Temesi per aver violentato una fanciulla locale<sup>31</sup>.

A questo demone era stato dedicato un santuario: qui, ogni anno, per placarne l'ira, occorreva offrire una vergine al di lui desiderio sessuale. Euthymos, indignato da questi fatti, aveva deciso di recarsi sul posto e aveva affrontato il 'mostro' con le armi, riuscendo a farlo cadere in mare e a liberare così la città da questa calamità; aveva poi sposato la vergine scampata quell'anno al rito dell'offerta. Da questa impresa era derivato anche l'ulteriore mito secondo cui egli sarebbe stato assunto tra gli dei, ancora in vita, svanendo nel fiume Kaikinos mentre lo attraversava a nuoto.

A questo racconto corrisponde il fatto storico, che troviamo testimoniato da Strabone, della conquista effettiva di Temesa da parte dei Locresi, con un contingente comandato proprio da Euthymos. Come affermato da Costabile, «sotto l'aspetto storico [...] essa costituisce una giustificazione – in ottica locrese, come osservò, si è già ricordato, Strabone, Geogr. VI 1.5 – della conquista di Temesa, città rientrante nella sfera di dominio o di influenza di Sibari e, dopo la sua distruzione nel 510 a.C., gravitan-

---

<sup>29</sup> Per ragguagli sulla configurazione di essa da assenza di cause di giustificazione a elemento soggettivo dell'illecito, cfr., per tutti, M.F. CURSI, *Iniuria cum damno*, Milano, 2002.

<sup>30</sup> Cfr. P. ANGELI BERNARDINI, *Il soldato*, cit., p. 68. Per le iscrizioni, cfr. MEIGGS R., D.M. LEWIS, *A Selection of Greek Historical Inscriptions*, Oxford, 1969; J. EBERT, *Griechische Epigramme auf Sieger an gymnischen und hippischen Agonen*, Berlin, 1972.

<sup>31</sup> Per un'analisi critica della vicenda, condotta anche sotto il profilo archeologico, cfr. F. COSTABILE, *Euthymos di Locri da Olimpia a Temesa e la statuaria di Pythagoras di Reggio. Iscrizione agonistica, dediche votive e culto delle Ninfe*, in *Minima epigraphica et papyrologica* 25, 2022, p. 16 s.

te attorno a Crotona, cui i Locresi riuscirono almeno per qualche tempo a strapparla». E ancora, «più che negli altri casi, questo racconto ha giocato un ruolo di primo piano nella popolarità di Euthymos: egli si connotava come eroe eminentemente poliade, legato al prestigio olimpionico della città, alla difesa o all'espansione delle sue frontiere territoriali, avendo conquistato, nel fiore dell'età, Temesa (la data è variamente collocata dai moderni per lo più negli anni Settanta del V secolo)»<sup>32</sup>. Prestigio Olimpico, dunque, e valore militare, sono accostati ancora una volta, in questo caso in un racconto a mezza via tra la storia e il mito.

Un altro protagonista dell'epoca è il crotoniate Phayllos<sup>33</sup>: si tramanda che costui, recatosi a Delfi per partecipare alle Pitiche nella primavera del 482 a.C., non avesse fatto ritorno a Crotona, forse per evitare di viaggiare in un periodo in cui le rotte non erano sicure per la stagione invernale. Egli era perciò già presente in Grecia l'anno successivo, in occasione dei giochi istmici. In quello stesso periodo si erano aggravate le tensioni con i Persiani, al punto che «i Greci che pensavano il meglio per la Grecia» avevano deciso di condannare a pagare una decima al dio di Delfi quelli che, essendo greci, erano passati spontaneamente dalla parte del barbaro persiano. Lo stesso Phayllos, che condivideva l'odio contro i Persiani venne allora coinvolto, al fianco dei suoi «fratelli», unico tra tutti i greci d'Occidente, nella battaglia di Salamina del 480 a.C., per la quale armò una trireme a proprie spese. La sua, diremmo, 'fisiologica' migrazione sportiva si era ben presto tramutata in scelta politica di permanenza in un luogo; in tal modo l'atleta, combattendo a fianco dei Greci, si era fatto – anche – «testimone della prima manifestazione di panellenismo politico da parte degli *hellénes* nei confronti dei *bárbaroi*»<sup>34</sup>.

## 6. Conclusioni: il lanciatore di Diadji Diop

La trattazione che precede permette di affermare che nel mondo antico guerra e sport, più che presentarsi come poli opposti, sono aspetti di una stessa realtà, in una compenetrazione tra piani che rende fluido il confine tra un fenomeno e l'altro. Dall'analisi delle fonti emerge, in fondo, una funzione contraddittoria dello sport: esso ci si presenta al servizio, in egual misura, della guerra e della pace. Ma non potrebbe essere diversamente, in un sistema valoriale così diverso dal nostro e, come detto, profondamente condizionato proprio dall'identificazione dell'atleta con il guerriero.

Come ricordato da Angeli Bernardini, l'esperienza sportiva e quella militare partecipano anche dalla cosiddetta 'verità agonale', cioè quella del vincitore. Essa è univoca, non sottoposta a contraddittorio, e, come si deduce dalla sua connotazione etimo-

---

<sup>32</sup> F. COSTABILE, *Euthymos*, cit., p. 17.

<sup>33</sup> G. PUNZO, *Le città della Magna Grecia e i loro campioni*, in *Agonistica in Magna Grecia. La scuola atletica di Crotona*, a cura di A. TEJA, S. MARIANO, Calopezzati, 2004, p. 146.

<sup>34</sup> Ancora G. PUNZO, *Le città*, cit., p. 146.

logica, «non si dimentica»<sup>35</sup>. L'*a-letheia* si oppone infatti a *lethe*, il silenzio, l'oblio: il richiamo immediato è all'immagine, anch'essa bifronte, dello sconfitto prigioniero del silenzio, inteso come il contrario della gloria. Nella prova del guerriero, insomma, come in quella dell'atleta, vi è una verità che non può essere travisata o alterata e che è rappresentata, in ultima analisi, dalla vittoria il cui ricordo rimane fisso nella memoria.

Per chiudere, un richiamo recentissimo: fino al 15 dicembre 2022, l'Università Statale di Milano ha ospitato la campagna [#WhoWeAre], iniziativa progettata dalla Commissione Europea per «promuovere connessioni intelligenti, pulite e sicure nei settori digitale, energetico e dei trasporti e per rafforzare i sistemi sanitari, di istruzione e di ricerca in tutto il mondo».

La tappa milanese è stata dedicata alla sfida della lotta contro la pandemia da Covid19: per rappresentarla, un artista senegalese, Diadji Diop, ha realizzato una statua completamente rossa, che raffigura un uomo che lancia il virus come se fosse il peso: collocata in un angolo del Cortile del Filarete, essa – come descriveva il sito di comunicazione ufficiale dell'Ateneo – «prendendo in prestito il gesto e lo sforzo condiviso dello sport, diventa fonte d'ispirazione per sconfiggere la pandemia e vincere insieme contro altre minacce globali».

Si tratta di un'espressione artistica moderna, che partecipa di un carattere tipico delle statue antiche, nelle quali era difficile distinguere il guerriero dall'atleta se l'artista non aggiungeva elmo, scudo, lancia o spada. L'atleta guerriero, in questo caso, incarna l'agonismo sportivo come simbolo e sublimazione di una guerra globale, perpetuando il nesso, storico e simbolico insieme, tra valore militare e prestantza sportiva.

## Abstract

Il contributo prende in considerazione la relazione tra guerra e sport nelle fonti antiche greche e romane, soffermandosi in particolare su alcuni aspetti: il significato della tregua olimpica ieri e oggi, i combattimenti spettacolari tipici delle arene romane e l'identificazione tra atleta e guerriero.

*The essay analyses the relationship between war and sport in ancient Greek and Roman sources, focuses in particular on some aspects: the meaning of the Olympic truce in the past and today, the spectacular fights typical of the Roman arenas and the identification between athlete and warrior.*

---

<sup>35</sup> P. ANGELI BERNARDINI, *Il soldato*, cit., p. 82.