



GIOVANNI PESCE

**Questioni vecchie e nuove sull'autonomia dell'ordinamento sportivo: dal vincolo di giustizia alle vicende della Sport e Salute S.p.A.**

*1. Il principio transnazionale di autonomia dello sport.*

La Carta Olimpica Internazionale, nella sezione dedicata ai rapporti con i Comitati Olimpici Nazionali, dopo aver chiarito che lo sport contribuisce all'educazione, alla salute, all'economia ed all'ordine sociale, auspica che i Comitati Nazionali possano *collaborare* con i Poteri pubblici nella realizzazione dei propri obiettivi. Allo stesso tempo, viene fissato il principio di autonomia: i Comitati Nazionali “*devono preservare la loro autonomia e resistere a tutte le pressioni, incluse, ma non limitate, quelle di ordine politico, giuridico, religioso o economico che possano impedire loro di rispettare la Carta Olimpica*”. La valenza di questo principio, presente in tutte le versioni della Carta<sup>1</sup> e che è alla base dell'autonomia dello sport olimpico nei confronti dei singoli Stati, rende bene l'idea del movimento olimpico inteso quale entità transnazionale composta da individui e associazioni di individui che prescindono dai singoli Stati ed agisce sulla base di regole dotate di specificità. Regole che non hanno natura di diritto pubblico, se è vero che il movimento olimpico, munito dei caratteri della originarietà, è composto, per unanime opinione, da individui e associazioni di individui<sup>2</sup> che operano su base trasversale e federativa, prescindendo dai confini degli Stati e munito di normazione propria del tutto svincolata da ingerenze statali<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Si veda la vigente Carta Olimpica, al punto 27: 5) “*Afin de remplir leur mission, les CNO peuvent collaborer avec des organismes gouvernementaux, avec lesquels ils développeront des relations harmonieuses. Cependant, ils ne s'associeront à aucune activité qui serait contraire à la Charte olympique (...)*” 6) *Les CNO doivent préserver leur autonomie et résister à toutes les pressions, y compris, mais sans s'y restreindre, les pressions politiques, juridiques, religieuses ou économiques qui pourraient les empêcher de se conformer à la Charte olympique*”. Un principio analogo si ricava dall'art. 4 dello Statuto del C.O.N.I.

<sup>2</sup> Si veda, anche per ulteriori richiami, M. VELLANO, *Il CIO e il governo transnazionale dello sport*, in *Riv. Dir. Sport.*, 2017, 2, spec. pp. 245 ss. Il movimento olimpico presenta, come noto, una struttura singolare, che vede al vertice il Comitato Olimpico Internazionale (CIO), organo collegiale che, sulla base della Carta Olimpica, amministra e gestisce verticisticamente l'organizzazione dei giochi olimpici, quindi le Federazioni sportive internazionali, i Comitati olimpici nazionali, le federazioni nazionali, le società sportive, gli atleti ed i dirigenti: si veda R. SAPIENZA, *Sullo status internazionale del Comitato Internazionale Olimpico*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1997, 3, spec. pp. 411 ss.

<sup>3</sup> Sul punto, sempre illuminanti le considerazioni di M. S. GIANNINI nelle sue *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, p. 17 ss., oggi in A. M. Gambino [a cura di], 1949-2019. *Settant'anni della Rivista di diritto sportivo*, 2019, Torino, p. 157: “*...l'ordinamento sportivo ha indubbiamente carattere mondiale. Esso è perciò un ordinamento superstatale, ma diverso dall'ordinamento internazionale. Quest'ultimo infatti ha come propri soggetti giuridici gli Stati: invece nell'ordinamento sportivo mondiale sono soggetti le persone fisiche, e alcuni dei numerosi enti...*”. Tesi ripresa, per questa parte, da F. MODUGNO, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, p. 330, il quale, dopo aver chiarito cosa debba intendersi per ordinamento sportivo mondiale “originario” (in quanto unicamente competente a stabilire le regole per lo svolgimento dei giochi sportivi) ma “non territoriale” (il territorio essendo rilevante solo come presupposto per il compimento di atti e lo svolgimento di attività), connota il significato di originarietà nel senso che la sua efficacia “*è fondata in sé medesima e non su quella di altri ordinamenti*”. In termini di “riconoscimento”, da parte dell'ordinamento giuridico statale, dell'ordinamento giuridico sportivo “già autonomamente esistente e perciò originario” in quanto “collegato all'ordinamento giuridico internazionale (CIO), donde attinge la sua fonte”, si era espressa la Corte di cassazione nella sentenza 2 aprile 1963, n. 811, in *Foro it.*, I, 894. Per gli sviluppi successivi, cfr. L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010, pp. 24 ss., che riconduce le trasformazioni al fenomeno della globalizzazione, cioè di un sistema unico del fenomeno sportivo, dal carattere appunto “transnazionale”, che tiene conto “della matrice privatistica e volontaria delle norme sportive”. Sulla natura pattizia e vincolante delle norme che legano le Federazioni nazionali al CIO, cfr. M. SANINO - F. VERDE, *Il diritto sportivo*, Padova, 2015, p. 27; ancora prima, F. P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, p. 3, per cui lo sport necessita di regole proprio perché “*.....esso è una attività convenzionale, dato che si fonda quasi esclusivamente su regole accettate dai greggiati*”.



## 2. La difesa dell'autonomia dalle pressioni "giuridiche e politiche".

Il principio di autonomia può subire le avvertite "pressioni" perché, a differenza di quello mondiale, gli ordinamenti sportivi nazionali non presentano i caratteri della "originarietà". In questo senso, l'ordinamento sportivo mondiale, si è detto, deve "fare i conti" necessariamente con l'ordinamento statale, per definizione sovrano<sup>4</sup>; sotto questo angolo visuale, riteniamo, assume significato il tradizionale e diffuso riferimento alla teoria del cd. ordinamento settoriale<sup>5</sup> applicata all'ordinamento sportivo per consentirne l'autosufficienza<sup>6</sup>. Proprio perché di settore, l'ordinamento sportivo nazionale non può che "sottostare a ciò che gli Stati dispongono nell'ambito della loro sovranità"<sup>7</sup>, con conseguente limitazione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo mondiale. In realtà Giannini si confrontava, senza menzionarla, con la legge n. 426/1942, di stampo fascista, che non si poneva il problema dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, controllandone anzi ogni aspetto a partire dalla nomina del presidente del C.O.N.I., di stretta competenza governativa (art. 7)<sup>8</sup>. Nonostante tutto, una linea di demarcazione venne dettata dalla dottrina. Se nulla impedisce allo Stato "che esso assoggetti interamente a norme proprie le istituzioni sportive nazionali", a sua volta l'organizzazione dell'ordinamento sportivo mondiale può, però, "agire contro lo Stato che si regoli in tal modo, con una reazione giuridica estrema: ignorandolo", cioè non riconoscendo gli atleti pertinenti dello Stato e quindi non ammettendoli alle competizioni sportive mondiali<sup>9</sup>. Per evitare l'estrema reazione giuridica della non ammissione dello Stato ai giochi olimpici, Giannini suggeriva agli Stati "di tenersi, nella propria regolamentazione interna delle attività sportive, entro limiti tali da salvaguardare almeno in parte la normazione dell'ordinamento mondiale", reputandosi ammissibile al limite "un intervento a fine di coordinamento o di controllo", ma sempre nel rispetto del principio di autonomia<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> F. MODUGNO, *op. ult. cit.*, p. 330.

<sup>5</sup> Santi Romano muove dall'equazione tra i concetti di società e diritto e, quindi, di ordinamento e di istituzione. Dove vi è società vi è diritto. Dove vi è diritto vi è ordinamento. Ogni ordinamento corrisponde ad una "formazione sociale intermedia", vale a dire ad un'istituzione. Tale descrizione, qui necessariamente sommaria, conduce alla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, quale conseguenza della pluralità delle istituzioni: "il concetto necessario e sufficiente per rendere in termini esatti quello di diritto, come ordinamento giuridico considerato complessivamente ed unitariamente, è il concetto di istituzione. Ogni ordinamento giuridico è istituzione e viceversa ogni istituzione è un ordinamento giuridico": implicito il riferimento alla possibilità che detta autonomia potesse essere persino in contrasto con l'ordinamento dello Stato. Cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1918.

<sup>6</sup> W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, pp. 1381 ss., spec. p. 1400, che riconduce lo sport alla volontà della comunità sportiva, all'uopo organizzata, così da vestire il diritto sportivo (creato dai privati, anche a prescindere dal diritto statale) come fenomeno in cui l'aspetto dell'autonomia organizzativa e delle sue regole ne potessero evidenziare, nell'insieme, l'indipendenza ordinamentale. Sul presupposto che l'ordinamento sportivo fosse ancora (e forse lo è anche oggi) "in evoluzione e non perfetto", la più solida costruzione teorica si deve a M.S. GIANNINI nelle già citate "*Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi?*", p. 19, nelle quali, per quanto qui di interesse, si conia la formula del "mutuo non riconoscimento" per giustificare il principio di ripartizione normativa tra l'ordinamento sportivo statale e quello mondiale e consentire, in sostanza, di prevenire l'opposta tendenza, sempre insita in un ordinamento per definizione "sovrano e originario" come quello statale, di assorbire tutta la normativa sportiva sotto l'egida dello Stato. Si può così, con il pensiero di Giannini, ritenere completata la teoria del Romano: cfr. sul punto A. MASSERA, *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, in *Dir. pub.* 2008, p. 113 ss., spec. p. 121, secondo il quale "la ricostruzione dei rapporti tra organizzazioni e regole delle istituzioni sportive e organizzazioni e regole delle istituzioni politiche secondo i dettami della teoria romaniana della pluralità degli ordinamenti giuridici sembra continuare a rimanere particolarmente propizia".

<sup>7</sup> M.S. GIANNINI, *ult. cit.*, p. 18.

<sup>8</sup> Come ricorda A. CAPPUCCIO, *La Rivista di diritto sportivo nella temperie culturale dell'Italia repubblicana*, in *Riv. dir. sport.*, 2019, p. 18, l'escalation della fascistizzazione dello sport trovò l'apice proprio con riferimento al C.O.N.I. che, sorto come associazione privata nel 1914, venne man mano spogliato della sua autonomia sino a quando la Carta statutaria del 1927 rimise al Duce la nomina di diritto del presidente del C.O.N.I. e delle singole Federazioni.

<sup>9</sup> M.S. GIANNINI, *ult. cit.*, p. 18.

<sup>10</sup> M.S. GIANNINI, *ult. cit.*, p. 19.



Con una singolare sentenza del 1982, che qui giova richiamare, il giudice amministrativo si trovò – per la prima volta – a fronteggiare un eclatante caso di violazione del principio di autonomia dello sport da parte del Governo italiano. Si trovò cioè a mettere in pratica la teoria appena esposta. L'occasione fu data dalle Olimpiadi di Mosca del 1980, oggetto di boicottaggio da parte di alcuni Stati, la cui partecipazione da parte degli atleti italiani non incontrò il *favor* del Governo, che addusse vari argomenti tesi a sostenere il potere pubblico di inibire al C.O.N.I. di fare ricorso, ad esempio al tricolore o all'inno nazionale, fino alla decisione di escludere la partecipazione agli atleti in ruolo alle Forze Armate.

Impugnata, da parte di un tesserato, la deliberazione 20 maggio 1980 con la quale il C.O.N.I. aveva autorizzato la partecipazione italiana alle Olimpiadi, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, dopo aver dichiarato l'ammissibilità del ricorso del tesserato “anche se non partecipante ai giochi”<sup>11</sup>, affermò che era legittima la motivazione della deliberazione con la quale il C.O.N.I. aveva autorizzato gli atleti italiani alla partecipazione ai Giochi di Mosca anche se il Consiglio dei Ministri aveva vietato la presenza di rappresentanti ufficiali italiani, suggerendo di non iscrivere gli atleti italiani a tale Olimpiade. La sentenza chiarisce che “il C.O.N.I. non è in posizione di subordinazione gerarchica nei confronti del Governo e pertanto è libero di determinarsi nel modo che crede più opportuno, anche in contrasto con le direttive governative, assumendosene, s'intende, in tal caso la relativa responsabilità”<sup>12</sup>.

La sentenza del TAR, ampliando la giurisdizione amministrativa (il ricorso del tesserato “non atleta” presentava evidenti profili di inammissibilità)<sup>13</sup>, delimita il campo di applicazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo internazionale in un contesto normativo, oltre tutto, ove l'allora vigente legge n. 426/42, per effetto della legge n. 70/1975, qualificava il C.O.N.I. alla stregua di un comune ente pubblico parastatale<sup>14</sup>.

Dal contenuto della sentenza, tuttavia, si comprende bene che le “pressioni giuridiche e politiche” (dunque, creazione di diritto ad opera di giudici, leggi e provvedimenti amministrativi), cui fa riferimento la Carta olimpica e che mettono a rischio l'autonomia dello sport mondiale e, per esso, degli organismi nazionali che lo compongono, possono essere, alla prova dei fatti, di due tipi o, meglio, sono due facce della stessa medaglia. Da un lato, vi può essere una tensione legata all'affermazione di una giurisdizione affidata ai giudici statali, in luogo della tradizionale riserva agli organi di giustizia sportiva, delle controversie tecniche, economiche e disciplinari. Dall'altro lato, è possibile, come dimostra il caso (unico?) dei Giochi di Mosca, che periodicamente il legislatore possa incidere sugli atleti, piuttosto che sull'organizzazione e sui mezzi degli enti chiamati a governare lo sport nazionale per conto dell'ordinamento sportivo internazionale, al fine di perseguire intenti politici poco rispettosi dell'autonomia di quest'ultimo.

### *3. Limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo derivanti dal perimetro della giurisdizione statale.*

---

<sup>11</sup> Ma titolare di un interesse morale a far valere l'onorabilità dell'ordinamento sportivo di cui era ente esponenziale il CONI, pregiudicato da una delibera contraria agli indirizzi governativi.

<sup>12</sup> TAR Lazio, sez. III, 8 marzo 1980, n. 311, in *Riv. dir. sport.*, 1982, p. 329.

<sup>13</sup> Anche ad ammettere che il tesserato potesse far valere, in quel caso, una posizione di interesse legittimo legato al mero vincolo associativo, l'eccezione di inammissibilità spiegata dalla difesa del CONI ben poteva essere accolta alla luce del fatto che il “tesserato” non era un atleta e non avrebbe partecipato ai Giochi, con relativa carenza di interesse a coltivare l'azione. Ma il Tar, mostrando coraggio, si spinse oltre per esaminare il merito della vicenda.

<sup>14</sup> Solo con la legge n. 138/1992 il C.O.N.I. sarà svincolato dal parastato, con relativo potere di deliberare le norme di funzionamento e di organizzazione, l'ordinamento dei servizi, il regolamento organico e il regolamento di amministrazione e contabilità.



Il primo dei due aspetti dianzi indicati è quello che, tradizionalmente, ha occupato per molti anni il dibattito giuridico e che attiene agli ambiti di applicazione del cd. “vincolo di giustizia”, cioè il cuore della giustizia sportiva<sup>15</sup>. Esso consiste, come noto, nella clausola, presente negli Statuti e nei regolamenti delle Federazioni, secondo cui gli affiliati si impegnano ad adire soltanto gli organi federali per la soluzione delle controversie nascenti dall’attività sportiva. Sottraendo il più possibile ogni aspetto dell’ordinamento sportivo alla cognizione dei giudici statali, si crea un sistema di “giustizia interno” realizzato per volontà degli associati<sup>16</sup>. Puntuale si è manifestato, anche in tale segmento giuridico-sociale, il ruolo creativo del giudice<sup>17</sup>, attraverso l’interpretazione delle rilevanti disposizioni costituzionali di riferimento: libertà di associazione (artt. 2 e 18 Cost.), a presidio dell’ordinamento sportivo; tutela giurisdizionale assicurata dai giudici ordinari e amministrativi (artt. 24 e 113 Cost.) a presidio dei singoli. La possibile tensione tra i predetti valori costituzionali si è risolta a sfavore dell’autonomia dell’ordinamento sportivo<sup>18</sup>, come accaduto nel noto “caso Catania”, nato da opera creativa del giudice, ad esito del quale si chiarì -sempre per via giurisprudenziale dal Consiglio di Stato<sup>19</sup>- che il c.d. “vincolo di giustizia”<sup>20</sup> sottrae alla giurisdizione dei giudici dello Stato soltanto l’ambito strettamente tecnico-sportivo,

<sup>15</sup> In giurisprudenza, per es., Cass., 28 settembre 2005, n. 18919, che ha ravvisato nel vincolo di giustizia “un momento fondamentale dell’ordinamento sportivo, essendo ontologicamente finalizzato a garantirne l’autonomia quanto alla gestione degli interessi settoriali, da quello statale, autonomia generalmente ritenuta necessaria per assicurare sia la competenza tecnica dei giudici sportivi, sia in correlazione con lo svolgimento dei campionati sportivi, la rapidità della soluzione delle controversie agli stessi sottoposte”.

<sup>16</sup> La letteratura giuridica è vasta. Sia consentito rinviare ai seguenti contributi: G. NAPOLITANO, *I rapporti tra l’ordinamento sportivo e quello sportivo nel settore della giustizia sportiva*, in C. FRANCHINI [a cura di], *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Torino, 2004, p. 101; N. PAOLANTONIO, *Ancora su sport e giustizia*, in *Foro amm.*, 2007, pp. 3537-3553; A. MERONE, *Il Tribunale Arbitrale dello Sport*, Torino, 2009, pp. 9 ss.; L. STANGHELLINI, *Gli interessi delle associazioni dei tifosi di calcio tutelati nel diritto sportivo*, Napoli, 2009, pp. 22 ss.; E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in L. CANTAMESSA, G. M. RICCIO, G. SCIANCALEPORE [a cura di], *Lineamenti di diritto sportivo*, Milano, 2008, pp. 77 ss.; F. AULETTA, *Sport*, in G. Verde [a cura di] *Giurisdizione. Dizionario del riparto*, Bologna, 2010, p. 694; A. PANZAROLA, *Sui principi del processo sportivo (riflessioni a margine dell’art. 2 del Codice di giustizia sportiva)*, in *Riv. dir. sport.*, 2015, pp. 32 ss.

<sup>17</sup> Se si assume che la giurisdizione è una mera articolazione della legislazione, la “funzione giurisdizionale” può sfociare solo in sentenze che applicano la legge, sia pure attraverso un’opera di interpretazione della stessa. Tale risalente teoria vede la funzione giurisdizionale come prolungamento dell’attività legislativa, se non altro attraverso la precisazione del diritto per il caso concreto, ma sin dall’accentramento statale successivo alla Rivoluzione francese l’opera creativa di diritto del giudice non ha trovato battute d’arresto: cfr., per esempio, R. GUASTINI, *Il giudice e la legge*, Torino, 1995, 27 ss.; M.R. DAMAŠKA, *The Faces of Justice and State Authority*, Yale University Press, New Haven, 1986 (trad. it.: *I volti della giustizia e del potere*, Bologna 1986), 74 ss. spec. 86. La questione dell’opera creativa del diritto da parte dei giudici è, dunque, antica. Ma è utile richiamarla in questa sede per dimostrare che, anche per l’ordinamento sportivo, se ben si riflette, la legislazione statale prende avvio dalle sentenze dei giudici e che, attraverso le stesse, man mano l’autonomia del primo si è ridotta.

<sup>18</sup> F. MODUGNO, *op. cit.*, p. 341.

<sup>19</sup> Nel nostro ordinamento, come noto, il contributo creativo del Consiglio di Stato non si è limitato al diritto processuale amministrativo e non si è risolto con la creazione di istituti importantissimi poi messi a punto dal legislatore. In un saggio del 1968 Sabino Cassese illustra con molta chiarezza, anche in chiave storica, l’opera creativa del Consiglio di Stato, che “*ha prodotto norme sui caratteri del processo che si svolge dinanzi ad esso e sui stessi poteri, norme principio e norme analitiche regolanti l’azione amministrativa, progetti di norme*”. Ed ancora: “*Al giudice che completa e sviluppa l’opera del legislatore, col passare del tempo e l’inerzia dei Parlamenti, si sostituisce la figura del giudice novatore*”: S. CASSESE, *Problemi delle ideologie dei giudici*, ora in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, 1972, p. 1392. Come efficacemente evidenziato da tempo altresì dal Nigro (che colloca la giurisprudenza tra le fonti del processo), la creazione ha avuto ad oggetto “*i lineamenti morfologici della giurisdizione amministrativa ordinaria*” anche se non a caso affermava che a quest’opera della giurisprudenza “*sono legati grossissimi problemi*”, primo tra tutti quello del modo come opera la stessa: M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1983, p. 327.

<sup>20</sup> In quel caso costituito dalla clausola compromissoria di cui all’art. 74 dello statuto della Figc (che imponeva a tutte le società affiliate l’impegno di accertare la piena e definitiva efficacia di tutti i provvedimenti generali e di tutte le decisioni particolari adottate dalla suddetta federazione, dai suoi organi e soggetti delegati nelle materie attinenti all’attività sportiva).





come tale irrilevante per l'ordinamento statale, nonché l'ambito dei diritti disponibili; gli interessi legittimi, invece, devono essere tutelati innanzi al giudice amministrativo, poiché essi, a causa del loro intrinseco collegamento con un interesse pubblico e in forza dei principi sanciti dall'art. 113 Cost., sono insuscettibili di formare oggetto di una rinuncia preventiva, generale e temporalmente illimitata, alla tutela giurisdizionale<sup>21</sup>.

L'attività creativa di diritto da parte del giudice statale consentirà, dopo poco, di sistemare il perimetro di operatività del "vincolo di giustizia" sportiva attraverso leggi indirizzate al riordino dell'intero settore, ancora fermo alla legge del 1942. Il riferimento non è tanto, a questo fine, alla prima versione del d. lgs. n. 242/1999 che pure ha valorizzato le funzioni del C.O.N.I. (con poteri di auto-organizzazione) quale Confederazione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate, che si deve conformare "ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale" (art. 2), quanto soprattutto al d.l. 19 agosto 2003, n. 220. Quest'ultimo, varato dal Governo allo scopo di "razionalizzare i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento giuridico dello Stato", si proponeva di realizzare una *actio finium regundorum* tra queste due realtà, come si desume dall'impostazione iniziale del decreto-legge il quale, nell'affermare che la normativa riconosce e favorisce «l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale», chiarisce che esso è «articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale». Il d.l. 22/2003 contiene: all'art. 1, nel testo finale risultante dalla conversione in legge n. 280/2003, un comma 2 che fissa un criterio generale: "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"; all'art. 2 un elenco di materie assegnate all'ordinamento sportivo<sup>22</sup>; all'art. 3 una norma specifica sul riparto di giurisdizione che, a seguito delle modifiche *medio tempore* intervenute dopo l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, delimita l'ambito di intervento della giustizia sportiva, del giudice ordinario, del giudice amministrativo<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Cons. Stato Sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050, in Foro Italiano, n. 5/1996, pp. 275/276. In precedenza, la Corte Cost. (sentenza 15 luglio 1977, n. 127) aveva stabilito, muovendo però dalla natura di arbitrato irrituale dell'intero sistema di giustizia sportiva, che era da dichiararsi manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 24 e 102 Cost., sotto il profilo di una pretesa violazione del diritto di azione e di difesa e del principio del monopolio statale della giurisdizione, 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".

<sup>22</sup> a) L'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive;

b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive;

c) [l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati];

d) [l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti]. Le lettere c) e d) saranno successivamente spunte in sede di conversione in legge del decreto legge in esame.

<sup>23</sup> Questa la versione dell'art. 3 del d.l. n. 220/03, modificata dopo l'entrata in vigore del c.p.a.: "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 e 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.". Nel contempo, l'art. 133, comma 1, lett. z) del c.p.a. affida(va) alla giurisdizione esclusiva del g.a. "le controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ed escluse quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti?".



L'autonomia dell'ordinamento sportivo riflessa nel "vincolo di giustizia sportiva" resiste ma viene regolata, peraltro in modo da lasciare ampio spazio all'interpretazione del giudice<sup>24</sup>, secondo il principio della rilevanza statale delle situazioni giuridiche soggettive, che di fatto ne circoscrive la concreta operatività<sup>25</sup>. L'intervento legislativo è tale da andare oltre anche quel limite del "coordinamento e intersezione" sul quale insisteva Giannini a proposito della delimitazione<sup>26</sup> tra i due ordinamenti<sup>27</sup>. Ma sembra superare anche la dottrina che, distinguendo tra giustizia sportiva tecnica (sulle gare e punteggi, da riservare all'ordinamento sportivo), giustizia economica (sulle controversie tra associati e associazioni, regolate dalla clausole compromissorie, consentite all'ordinamento sportivo), disciplinare (sulle sanzioni inflitte agli associati, consentite, al pari di quelle arbitrali, all'ordinamento sportivo a condizioni di assicurare indipendenza agli apparati di giustizia domestica e con la "zona grigia" della revoca dell'affiliazione o esclusione<sup>28</sup>) auspicava una legge generale sulla giustizia sportiva "che tenesse in debito conto e bilanciasse i diritti costituzionali dei singoli e dell'associazione"<sup>29</sup>. Il bilanciamento, oggi, è quello stabilito dalla Corte Costituzionale nella sentenza 11 febbraio 2011 n. 49 che legittima, in forma non esente da critiche<sup>30</sup>, il sistema individuato nel d.l. n. 220/2003 che, in sostanza, fissa una triplice forma di tutela giustiziale. Una prima forma, limitata ai rapporti di carattere patrimoniale tra società sportive, associazioni sportive, atleti (e tesserati), è demandata alla cognizione del giudice ordinario. Una seconda, relativa ad "alcune delle questioni aventi ad oggetto le materie di cui all'art. 2", quali (a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive, e b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e

<sup>24</sup> Si veda Cons. Stato, Sez. VI, n. 5782 del 25 novembre 2008. La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 49/2011 che salva l'impianto della DL n. 220/03, afferma che "la valutazione tra l'irrilevante giuridico, che non dà accesso alla giurisdizione statale, e ciò che invece è per quest'ultima rilevante non può che essere rimessa al giudice di merito, che assumerà le sue decisioni secondo quanto prevede il diritto positivo".

<sup>25</sup> Invero, secondo questo assunto non del tutto lineare, come visto, la legge n. 280/2003 - costituente una sorta di "codificazione" di tale "principio di rilevanza" (si veda già Corte di Cassazione, ss.uu., nn. 3091/1986 e 3092/1986) - i provvedimenti emanati dal CONI o dalle Federazioni sportive nei confronti di soggetti ad essi affiliati o tesserati non sono impugnabili innanzi al giudice statale quando essi presentino una rilevanza soltanto interna all'ordinamento sportivo (ovvero laddove essi determinino la lesione di interessi esclusivamente sportivi). Sono invece impugnabili innanzi al giudice statale tutti i provvedimenti che presentino una rilevanza anche esterna all'ordinamento sportivo, ovvero determinino la lesione non solo di interessi esclusivamente sportivi, ma anche di interessi giuridicamente rilevanti, anche solo connessi con quelli sportivi, cioè la lesione di posizioni giuridico-soggettive riconoscibili come diritti soggettivi o come interessi legittimi. E d'altra parte è ormai pacifico che la "rilevanza giuridica" degli interessi lesi vada riconosciuta laddove sia ravvisabile una rilevanza economica, oltre che morale, di tali interessi: in sostanza, ad esempio, laddove un provvedimento federale, oltre a ledere interessi sportivi, può dirsi lesivo di interessi anche "economicamente e moralmente rilevanti", viene comunemente riconosciuta la rilevanza giuridica dello stesso e, per l'effetto, la impugnabilità anche innanzi al giudice statale. Sulla restrizione dell'autonomia sportiva giustiziale, G. VIDIRI, *Autonomia dell'ordinamento sportivo, vincolo di giustizia sportiva ed azionabilità dei diritti in via giudiziaria*, in *Corr. giur.*, 2007, p. 1119.

<sup>26</sup> Vedi nota 10 che precede.

<sup>27</sup> Ad eccezione della fattispecie penalmente rilevante, già regolata dalla legge n. 401/1989.

<sup>28</sup> Che tale sarebbe rimasta: cfr. L. FERRARA, *Il contenzioso sportivo tra situazioni giuridiche soggettive e principi del diritto processuale*, in *Foro amm.*, 2009, p. 1604: "tra l'associazione e l'associato entra in giuoco a pieno titolo la disciplina in punto di esclusione di cui agli artt. 23 ss. c.c. (e con essa la giurisdizione del giudice ordinario)".

<sup>29</sup> F. MODUGNO, *Giustizia e sport*, cit., p. 351. In dottrina non mancano contributi ricostruttivi più concilianti: cfr. N. PAOLANTONIO, *Ancora su sport e giustizia*, op. cit., p. 3548, secondo cui prevale comunque l'impronta privatistica nell'impianto della legge, che si limita "a riconoscere, non a sancire e tanto meno ad imporre" e "in tanto si radica in quanto codesti soggetti scelgano liberamente di aderire alle federazioni sportive, e quindi di impegnarsi negozialmente al rispetto degli statuti di ciascuna di esse...". Sul vincolo di giustizia quale clausola compromissoria per arbitrato irrituale, si vedano, ancora, Cass., 17 maggio 2006, n. 21006; Cass., Sez. un., 24 aprile 2002, n. 6034. Non si può andare oltre, in questa sede. Valga però ricordare, a proposito di cosa residua del vincolo di giustizia persino nelle controversie arbitrali, che l'articolo 4, comma 3, del Codice di Giustizia Sportiva, stabilisce che ai collegi arbitrali possono essere deferite dagli Statuti e dai regolamenti federali soltanto "controversie su rapporti meramente patrimoniali", con i relativi oggettivi limiti del perimetro entro il quale diviene possibile optare per l'arbitrato in luogo della giustizia statale: sul punto, F. AULETTA, *Il tramonto dell'arbitrato nel nuovo orizzonte della giustizia sportiva*, in *www.judicium.it*, pp. 10 ss.

<sup>30</sup> Si vedano M. R. SPASIANO, *La sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale: un'analisi critica e un tentativo di 'riconduzione a sistema'*, in *Riv. dir. sport.*, 2012, pp. 209 ss.; F. BLANDO, *Finale di partita: la Corte Costituzionale salva l'autonomia dell'ordinamento sportivo italiano*, in *Riv. dir. sport.*, 2012, pp. 1 ss.; G. MANFREDI, *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, in *Giur. cost.*, 2011, pp. 688 ss.



l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive, nella quale la tutela, stante la irrilevanza per l'ordinamento generale delle situazioni in ipotesi violate e dei rapporti che da esse possano sorgere, non è apprestata da organi dello Stato ma da organismi interni all'ordinamento stesso in cui le norme in questione sono state poste (e nel cui solo ambito esse, infatti, godono di pacifica rilevanza), secondo uno schema proprio della cosiddetta "giustizia associativa". La terza forma di tutela, di apparente carattere residuale, è rimessa al giudice amministrativo, in quanto è relativa a tutto ciò che per un verso non concerne i rapporti patrimoniali fra società, associazioni sportive, atleti (e tesserati) e, per altro verso, pur scaturendo da atti del CONI e delle Federazioni sportive, non rientra fra le materie sopra indicate – se ed in quanto non idonee a far sorgere posizioni soggettive rilevanti per l'ordinamento generale, ma solo per quello settoriale. Tuttavia, argomentando dai lavori preparatori della legge di conversione, la Corte osserva che, siccome il legislatore ha espunto le lettere c) e d) del comma 1 dell'art. 2 del d.l. n. 220, ove erano indicate le questioni aventi ad oggetto l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, associazioni o singoli tesserati nonché quelle relative alla organizzazione e svolgimento delle attività agonistiche ed alla ammissione ad esse di squadre ed atleti, queste ultime ora ricadono nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo allorché siano lesi diritti soggettivi od interessi legittimi. La possibilità, o meno, di essere affiliati ad una Federazione sportiva o tesserati presso di essa nonché la possibilità, o meno, di essere ammessi a svolgere attività agonistica disputando le gare ed i campionati organizzati dalle Federazioni sportive facenti capo al CONI - il quale, a sua volta, è inserito, quale articolazione monopolistica nazionale, all'interno del "CIO" - Comitato Olimpico Internazionale - non è, nelle parole della Corte, situazione che possa dirsi irrilevante per l'ordinamento giuridico generale e, come tale, non meritevole di tutela da parte di questo. Ciò in quanto è attraverso siffatta possibilità che "trovano attuazione sia fondamentali diritti di libertà - fra tutti, sia quello di svolgimento della propria personalità, sia quello di associazione - che non meno significativi diritti connessi ai rapporti patrimoniali - ove si tenga conto della rilevanza economica che ha assunto il fenomeno sportivo, spesso praticato a livello professionistico ed organizzato su base imprenditoriale - tutti oggetto di considerazione anche a livello costituzionale"<sup>31</sup>. Vi è stato, a dire il vero, il dubbio (o tentativo?) di attrarre alla giurisdizione statale anche le materie afferenti ai comportamenti disciplinari, ma la Corte, operando un bilanciamento, ha operato una distinzione anche a tale riguardo. Poiché in tali fattispecie si deve ritenere che la esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari - posta a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo - non consente che sia altresì esclusa la possibilità, per chi lamenti la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno per equivalente, non potendo chiedere l'annullamento dinanzi alla giustizia sportiva, la tutela risarcitoria viene, quindi, assegnata al giudice statale<sup>32</sup>. In apparenza, così, non viene intaccata (del tutto) l'autonomia dell'ordinamento sportivo, ma la supremazia dell'ordinamento statale sembra prevalere nettamente, come risulterà da una successiva pronuncia dello stesso Giudice delle Leggi<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Non è un mistero, del resto, che il Consiglio di Stato, negando alla decisione della Camera di conciliazione natura di lodo arbitrale, afferma da tempo che "si tratta di atto sindacabile in modo pieno dal giudice amministrativo" sul rilievo che l'arbitrato sportivo libero od irrituale (in ipotesi, riferibile pure agli interessi legittimi, oltre che ai diritti soggettivi: cfr. art. 11, legge n. 241/1990, ed art. 3, legge n. 280/2003) non si sostituisce alla giustizia resa dagli organi giudiziari dello Stato, ma sfocia in un atto – il lodo – avente natura di provvedimento amministrativo, espressivo della volontà ultima dell'ordinamento sportivo, conseguente all'esaurimento dei vari gradi interni di gravame (Sez. VI, 25 gennaio 2007, n. 268). La posizione assunta dal giudice amministrativo appare chiarissima, come si può ricavare pure dalla decisione n. 268/2007 della VI Sezione che argomenta in modo esaustivo le ragioni a sostegno del diritto dei tesserati ad adire la giurisdizione statale (sul punto si veda anche Cons. Stato, VI, n. 527/2006).

<sup>32</sup> Sul punto, F. G. SCOCA, *Autonomia sportiva e pienezza di tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2019, pp. 1687 ss.; P. SANDULLI, *Il potere di controllo del giudice amministrativo sul procedimento disciplinare illegittimo nel giudizio sportivo*, in *Riv. dir. eco. sport.*, 2018, p. 9.

<sup>33</sup> Con ordinanza 11 ottobre 2017, n. 10171, il Tar Lazio ha nuovamente sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. b), e comma 2 della l. n. 280/03, di nuovo, sul profilo della preclusione di domandare al giudice amministrativo l'annullamento delle sanzioni disciplinari sportive. Ma la Consulta ha ribadito che "i profili di censura della normativa contestata in



Nella medesima direzione si sarebbe poi mosso il legislatore che, con la legge finanziaria del 2019, ha apportato modifiche al d.l. n. 220/03, in punto di riparto tra giudice sportivo e amministrativo, individuando con più dettaglio strumenti di tutela dei valori e degli interessi giuridici ritenuti meritevoli di tutela (quanto alle *controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche*) che devono essere affidati al Giudice statale (amministrativo) ma che possono essere altresì assegnati all'ordinamento sportivo e sempre che quest'ultimo dimostri di essere in grado di predisporre procedure rapide e certe per la definizione delle controversie evidenziate<sup>34</sup> e di altre pure affidate alla giurisdizione esclusiva del g.a.<sup>35</sup>. Ma la "supremazia" della giurisdizione statale appare evidente se sol si considera che la *chance* riservata all'ordinamento sportivo (statuto, regolamenti del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive) di approntare organi di giustizia interni in grado di decidere tali questioni "nel merito ed in unico grado" passa da un sentiero molto stretto. Da un lato, infatti, le statuizioni del giudice sportivo devono essere "rese in via definitiva entro il termine perentorio di trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato"; dall'altro, con lo spirare di tale termine "il ricorso all'organo di giustizia sportiva si ha per respinto" e l'eventuale decisione sopravvenuta di detto organo è priva di effetto e i soggetti interessati possono proporre, nei successivi trenta giorni, ricorso dinanzi al tribunale amministrativo regionale del Lazio. Assimilato così il rimedio sportivo ad un qualunque ricorso gerarchico ed assimilata la decisione (amministrativa) della giustizia sportiva alla decisione (tardiva) emessa in via gerarchica<sup>36</sup>, il primato della statualità della giurisdizione sull'ordinamento settoriale sportivo e sulla sua (per quanto relativa) autonomia appare assicurato<sup>37</sup>.

#### 4. Autonomia dell'ordinamento sportivo e società strumentali del C.O.N.I.

---

riferimento agli artt. 103 e 113 Cost. risultano essere stati diffusamente esaminati nella più volte citata sentenza n. 49 del 2011": cfr. Corte Cost., 25 giugno 2019, n. 160.

<sup>34</sup> Per effetto della L. 30 dicembre 2018, n. 145, all'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Sono in ogni caso riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed alla competenza funzionale inderogabile del tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche. Per le stesse controversie resta esclusa ogni competenza degli organi di giustizia sportiva, fatta salva la possibilità che lo statuto e i regolamenti del CONI e conseguentemente delle Federazioni sportive di cui gli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, prevedano organi di giustizia dell'ordinamento sportivo che, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del presente decreto decidono tali questioni anche nel merito ed in unico grado e le cui statuizioni, impugnabili ai sensi del precedente periodo, siano rese in via definitiva entro il termine perentorio di trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato. Con lo spirare di tale termine il ricorso all'organo di giustizia sportiva si ha per respinto, l'eventuale decisione sopravvenuta di detto organo è priva di effetto e i soggetti interessati possono proporre, nei successivi trenta giorni, ricorso dinanzi al tribunale amministrativo regionale del Lazio». Sulla riforma del 2019 si veda P. D'ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019.

<sup>35</sup> Si veda l'art. 133, comma 1, lettera z-septies) del c.p.a., parimenti introdotto con la l.n. 145/2018, sulle "controversie relative ai provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche" affidate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Da ultimo, esprime dubbi in merito a tale nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva, che finisce per ridurre ancora i poteri del C.O.N.I., P. SANDULLI, *Giurisdizione in tema di sanzioni disciplinari sportive*, in *Judicium*, Fasc. 3/2021, p. 392, in nota di commento a Cass. civ., Sez. Un., 6 luglio 2021, n. 4850 (caso Foggia Calcio).

<sup>36</sup> L'assimilazione tra i due rimedi è palese se si considera che secondo l'art. 6 del d.P.R. 1199/71 "Decorso il termine di novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso senza che l'organo adito abbia comunicato la decisione, il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti, e contro il provvedimento impugnato è esperibile il ricorso all'autorità giurisdizionale competente, o quello straordinario al Presidente della Repubblica". Sappiamo tutti l'utilizzo concreto di tale istituto e la sua scarsa applicazione: sarà così anche in questo caso?

<sup>37</sup> Sulla diafrasi tra "statualità ed extrastatualità" della giurisdizione, qui da intendere come conflitto tra sovranità statale e forme non giurisdizionali di risoluzione delle controversie, si veda A. PANZAROLA, *Il controllo della Cassazione sui limiti della giurisdizione del giudice amministrativo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2018, p. 596; M. RAMAJOLI, *Interesse generale e rimedi alternativi pubblicistici*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, p. 481. Sulla concezione della giurisdizione come emanazione della sovranità quale funzione fondamentale dello Stato, cfr. N. PICARDI, *Giurisdizione e sovranità. Alle origini della giurisdizione statale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2007, p. 695.





Come si è detto, l'autonomia, come principio, può essere erosa anche per effetto di interventi legislativi sull'organizzazione, il funzionamento ed il finanziamento dell'ordinamento sportivo interno. Nel sistema delineato dal d. lgs. n. 242/1999, per quanto qui rileva, il C.O.N.I., avente personalità giuridica di diritto pubblico, è la Confederazione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate e si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale. L'ente cura l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale, ed in particolare la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali. Lo statuto è adottato a maggioranza dei componenti del consiglio nazionale ed è approvato dal Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro del tesoro.

Lo statuto disciplina altresì le procedure per l'elezione del presidente e della giunta nazionale (artt. 1, 2).

Il presidente è eletto dal Consiglio nazionale (art. 8, comma 2), che è a sua volta composto dai rappresentanti del mondo sportivo nazionale (art. 4) ed opera *“nel rispetto delle deliberazioni e degli indirizzi emanati dal CIO”* (art. 5). Siedono nel Consiglio nazionale i presidenti delle federazioni sportive nazionali, aventi queste ultime natura di associazione di diritto privato che svolgono l'attività sportiva *“in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO”* (art. 15) ed i cui statuti sono predisposti *“in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale”*.

Tra le prerogative del C.O.N.I. figurava anche quella di costituire, previa autorizzazione del Ministro vigilante, società di capitali *“da esso controllate”* per l'esercizio di specifiche attività economiche o tecnico-economiche *“inerenti le proprie funzioni”*. I relativi rapporti sarebbero stati regolati con convenzioni e tutti gli atti delle società in questione, compresi quelli compiuti in adempimento di convenzioni, sarebbero stati disciplinati dalle norme del codice civile e dalle leggi che regolano le persone giuridiche private (art. 14).

La disciplina in esame, resa in attuazione della legge delega n. 59/97 (artt. 11, comma 1, lettera b, e 14, finalizzata alla razionalizzazione dell'apparato ed al risanamento della spesa), si presenta a prima vista rispettosa dell'autonomia sportiva, come risulta dai continui richiami agli indirizzi del CIO che conformano l'attività del C.O.N.I. e delle federazioni sportive, oltre che per la modalità *“tutta interna”* dell'elezione dei propri rappresentanti e salvo soltanto l'usuale potere di vigilanza ministeriale per il caso di gravi violazioni di legge (art. 13).

A distanza di nemmeno tre anni la riforma tanto attesa del C.O.N.I. è stata oggetto di *“riassetto”* da parte del Governo che, con il d.l. n. 138/2002 ha più incisamente riorganizzato la materia, incidendo in special modo proprio sulle società strumentali del C.O.N.I., che *“per l'espletamento dei suoi compiti”* si sarebbe avvalsa di una società creata *ad hoc* dalla legge: la «CONI Servizi spa» (art. 8).

Società, quest'ultima, a capitale integralmente pubblico le cui azioni sono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze, i cui rapporti con l'ente pubblico sarebbero stati disciplinati da un contratto di servizio annuale. Il presidente della società e gli altri componenti del consiglio di amministrazione *“sono designati”* dal C.O.N.I. e, al fine di garantire il coordinamento e la sinergia delle funzioni della società con quelle dell'ente, le rispettive cariche di vertice *“possono coincidere”*.

L'operazione CONI Servizi mirava non solo a esternalizzare ma anche a *“depatrimonializzare”* il C.O.N.I., con una evidente dequotazione del relativo tasso di pubblicità di un ente formalmente pubblico<sup>38</sup>. Da un lato, infatti, la legge disponeva la successione della società nei rapporti attivi e passivi dell'ente pubblico, acquisendone anche

---

<sup>38</sup> Secondo la felice espressione di G. NAPOLITANO, *Il “riassetto” del Coni*, in S. CHERUBINI - C. FRANCHINI (a cura di), *La riforma del Coni. Aspetti giuridici e gestionali*, Milano, 2003, pp. 14 e ss.



il relativo patrimonio<sup>39</sup> e il personale<sup>40</sup>, diventando così quest'ultimo il "committente" della società; dall'altro lato, l'ente pubblico avrebbe anche trasferito all'amministrazione dei monopoli di Stato le funzioni gestorie in materia di giochi e scommesse, diventando "concedente" di quest'ultima. In sostanza, l'ente pubblico veniva svuotato dal suo interno e trasformato in un organo di indirizzo, di promozione e di regolazione.

In questa sede non interessa tanto indagare sulla natura giuridica della Coni Servizi S.p.a. e sulla gestione della stessa, quanto stabilire l'incidenza del nuovo "assetto" del C.O.N.I. rispetto al doveroso rispetto del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo, fissato dalla Carta olimpica e ribadito dalla legge nazionale. Nonostante fosse chiara la natura strumentale della società rispetto agli scopi dell'ente pubblico, già all'epoca attenta dottrina aveva evidenziato l'ingerenza della politica nella vita sportiva, se è vero che era stato il legislatore, d'imperio, a procedere direttamente alla esternalizzazione delle funzioni e al trasferimento del patrimonio del Coni, sostituendosi a quest'ultimo (a differenza di quanto aveva stabilito l'art. 14 del d. lgs. 142/99), e, allo stesso tempo, ad attribuire al Ministero dell'economia e delle finanze un ampio potere sia di negoziazione e di influenza nelle scelte strutturali dell'organizzazione di vertice dello sport. Ragione per cui, per quanto la Coni Servizi S.p.A. si configurasse pur sempre come soggetto servente del C.O.N.I. e che la designazione dei membri del Consiglio di amministrazione consentisse al C.O.N.I. di influenzare il governo della Società, tuttavia *"rimane il dubbio che l'autonomia del Coni e, dunque, dell'ordinamento sportivo venga in qualche modo limitata, pur essendo evidente che, in attuazione di un precetto giuridico derivante dall'ordinamento sportivo internazionale, essa dovrebbe essere sottratta ad ogni ingerenza di natura politica"*<sup>41</sup>.

#### 5. Verso Tokyo: l'autonomia dello sport nella vicenda della Sport e Salute S.p.a.

Il caso delle Olimpiadi di Mosca sembrava ormai sepolto, come la vecchia sentenza del giudice amministrativo degli anni '80 che, all'epoca, stabilì un possibile confine tra le prerogative del C.O.N.I. e quelle della politica<sup>42</sup>.

Le "pressioni" sul mondo sportivo (per usare ancora le parole della Carta olimpica), però, sembrano essersi nuovamente manifestate ed hanno trovato l'apice in vista dei Giochi olimpici di Tokio.

Il "riassetto" del C.O.N.I. è stato oggetto di modifiche in occasione della legge di bilancio 2019. L'art. 1, comma 629 e ss. della L. 30 dicembre 2018, n. 145, dopo aver mutato la denominazione della CONI Servizi S.p.A. in «Sport e salute Spa», stabilisce quanto segue: a) le azioni sono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze; b) la società è amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre membri, di cui uno con funzioni di presidente; c) il presidente è nominato dall'autorità di Governo competente in materia di sport previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, ed è il legale rappresentante e amministratore delegato; d) gli altri due componenti sono nominati, rispettivamente, dal Ministro della salute e dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti; e) i requisiti manageriali e sportivi necessari per le nomine degli organi della società, fermo quanto previsto per le società a controllo pubblico dall'art. 11 del t.u. 175/2016, sono stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dell'autorità di Governo competente in materia di sport, previo parere del CONI; f) gli organi di vertice della società sono incompatibili

<sup>39</sup> Con Decreto del MEF 30 giugno 2005 sono stati conferiti alla Coni Servizi Spa i beni immobili patrimoniali ivi indicati, tra cui lo stadio olimpico.

<sup>40</sup> Sui delicati problemi legati alla successione del personale CONI nella società strumentale, con prevalenza della disciplina di diritto comune, cfr. S. BATTINI, *La disciplina del personale dopo le riforme*, in S. CHERUBINI - C. FRANCHINI (a cura di), *La riforma del Coni*, cit., p. 41.

<sup>41</sup> C. FRANCHINI, *Il riordino del Coni*, in *Giorn. dir. amm.*, 11/2003, p. 1213.

<sup>42</sup> La sentenza è quella del TAR Lazio del 1982 menzionata in nota 11 che precede.



con gli organi di vertice del CONI, nonché con gli organi di vertice elettivi delle federazioni sportive nazionali; g) il presidente del collegio sindacale della società è designato dal Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri componenti del medesimo collegio dall'autorità di Governo competente in materia di sport; h) il contratto di servizio tra la società ed il C.O.N.I. è efficace dopo l'approvazione dell'autorità di Governo competente in materia di sport; h) il livello di finanziamento del C.O.N.I. e della Sport e salute Spa viene stabilito in misura fissa, pari al 32% delle entrate effettivamente incassate dal bilancio dello Stato e comunque in misura non inferiore complessivamente a 410 milioni di euro annui, derivanti dal versamento delle imposte ai fini IRES, IVA, IRAP e IRPEF nei seguenti settori di attività: gestione di impianti sportivi, attività di club sportivi, palestre e altre attività sportive; i) le risorse di cui sopra sono destinate al C.O.N.I., nella misura di 40 milioni di euro annui, per il finanziamento delle spese relative al proprio funzionamento e alle proprie attività istituzionali, nonché per la copertura degli oneri relativi alla preparazione olimpica e al supporto alla delegazione italiana, mentre, per una quota non inferiore a 368 milioni di euro annui, alla Sport e salute Spa; l) detti importi possono essere rimodulati con DPCM in sede di prima applicazione; m) al finanziamento delle Federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, etc., si provvede, in misura inizialmente non inferiore a 280 milioni di euro annui, a valere sulla suddetta quota destinata a Sport e salute.

E' sufficiente mettere a raffronto il precedente testo di legge che istituiva la Coni Servizi con quello appena illustrato per appurare la trasformazione di quella che era una società servente del C.O.N.I. in luogo di una società il cui vertice viene nominato dal Governo, anzi dall'autorità di Governo competente in materia di sport (non identificata *a priori* e suscettibile di cambiamento), con un ruolo di rilievo assunto dal Presidente del consiglio dei ministri, in aggiunta al Ministro dell'economia. Quelli che erano poteri formali del Governo, quanto alla approvazione di atti o di vigilanza, diventano poteri di nomina, indirizzo e finanziamento a carico del bilancio pubblico dell'attività di una società che assume i contorni di una "*in house*" sottoposta al controllo governativo e che, tra le varie cose ma non in via esclusiva, fornisce servizi al C.O.N.I..

Quella che, secondo lo Statuto di Coni Servizi S.p.A., era una società che, "*in conformità con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO*", aveva per oggetto sociale "*l'attività strumentale per l'attuazione dei compiti*" del C.O.N.I., diventa così una società che "*produce e fornisce servizi di interesse generale a favore dello sport, secondo le direttive e gli indirizzi dell'Autorità di Governo competente in materia di sport*" (così, art. 4 Statuto Sport e Salute S.p.A.). Ogni riferimento al Comitato Olimpico Internazionale ed alle relative direttive viene sfumato. Sport e Salute può sì fornire al C.O.N.I. "*servizi e prestazioni a supporto delle attività*" in base a specifici accordi, ma detti accordi non sono efficaci, come si è detto, senza l'approvazione del Governo: il che implica un potere assoluto di quest'ultimo sulla vita stessa del C.O.N.I.. Inoltre, prosegue lo Statuto, oggi la Sport e Salute, a differenza di CONI Servizi, può liberamente fornire servizi e svolgere attività nel campo dello sport, inclusa a titolo esemplificativo la promozione e l'organizzazione di eventi, la gestione di centri e impianti sportivi, a favore dei soggetti pubblici o privati che operano nel campo dello sport e della salute e provvede a sviluppare e sostenere la pratica sportiva, i progetti e le altre iniziative finalizzati allo svolgimento di attività a favore dello sport, della salute e dello sviluppo della cultura sportiva. Altresì, detta Società è il soggetto incaricato di "*attuare le scelte di politica pubblica sportiva*", con particolare riferimento all'erogazione dei contributi per l'attività sportiva da destinare alle Federazioni e, più in generale, "*agirà quale struttura operativa dell'Autorità di Governo competente in materia di sport e, in tale qualità, potrà svolgere ogni altra iniziativa connessa alla realizzazione delle attività di cui sopra*" (sempre l'art. 4 Statuto): in pratica, il braccio operativo del Governo in materia sportiva, alle cui scelte ogni Federazione, che poi è affiliata al C.O.N.I. e contribuisce alla nomina dei suoi organi, dovrà per forza di cose adeguarsi.

Che tutto ciò sia vero trova palese evidenza dalla norma statutaria secondo cui "*ai fini dell'esercizio del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, l'Autorità di Governo competente in materia di sport impartisce, annualmente, all'organo amministrativo della Società direttive pluriennali in ordine al programma di attività, all'organizzazione, alle politiche economiche, finanziarie e di sviluppo. Le direttive sono preventivamente comunicate all'azionista ai fini della verifica dei profili*



*economici e finanziari*”. L’Autorità di Governo competente in materia di sport ha inoltre “*diritto di avere dagli Amministratori notizie e informazioni sulla gestione e amministrazione della Società*” (art. 17 Statuto).

Nessun dubbio, quindi, sul fatto che la legge n. 145/2018 abbia attribuito al Governo il controllo di un’unità del settore pubblico sportivo (la società *in house*), con il relativo potere di determinare la sua politica generale<sup>43</sup>. A differenza della CONI Servizi, le cui azioni pure erano detenute dal Tesoro, in Sport e Salute il potere di nomina del vertice e le direttive ad essa impresse rendono, di fatto, quest’ultima una società “nelle mani” del Governo. E siccome il Governo finanzia Sport e Salute in modo massiccio e che quest’ultima finanzia le Federazioni, la stessa intera attività sportiva diventa parastatale<sup>44</sup>.

Al C.O.N.I., svuotato dalle sue funzioni, sarebbe rimasta una non meglio definita attività di preparazione olimpica degli atleti. In realtà, a norma dell’art. 1 del l.g.s. 242/99, il C.O.N.I. è (e resta) la Confederazione delle Federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate, con relativa difficoltà di dissociare la sorte delle Federazioni da quella del C.O.N.I.. Altresì, l’ente “*cura l’organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale*”, ed “*in particolare*” la preparazione degli atleti e l’approntamento dei mezzi idonei per le Olimpiadi e *per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali*, con relativa difficoltà di considerare l’ente stesso un contenitore destinato soltanto a vivere per le Olimpiadi.

Si noti, poi, che la descritta trasformazione della CONI Servizi, da strumento dell’ente C.O.N.I. chiamato a realizzare i “suoi scopi” in armonia con gli indirizzi del CIO, a società *in house* del Governo nel vasto territorio dello sport e della salute<sup>45</sup>, è stata realizzata senza modificare le norme dell’art. 8 del d.l. n. 138/2002 destinate al passaggio del patrimonio e del personale dello stesso C.O.N.I. in CONI Servizi.

Sport e Salute S.p.A., pertanto, secondo il disegno della L. n. 145/2018, continuava ad essere titolare altresì del patrimonio, degli impianti e del personale un tempo del C.O.N.I.: dotazioni sottratte a quest’ultimo, si ritiene, sul presupposto giuridico e fattuale della strumentalità della società operativa rispetto agli interessi dell’ente C.O.N.I. ma che si può ritenere venuto meno una volta impostata nel modo che abbiamo visto la Sport e Salute S.p.A. Tanto per fare un esempio, la titolarità (o meglio la gestione esclusiva) dello stadio Olimpico, secondo questo disegno, passerebbe alla Sport e Salute.

In sintesi, i già evidenziati dubbi sulla persistenza delle condizioni di autonomia reclamati dall’ordinamento sportivo internazionale presenti nell’operazione CONI Servizi, possono a maggior ragione e convinzione raggiungere la certezza nella vicenda legislativa della Sport e Salute S.p.A.

Due le conseguenze in caso di effettiva implementazione della normativa in esame, quanto mai delicata proprio in vista dell’organizzazione dei giochi olimpici di Tokyo, che in quel momento poteva dirsi ormai prossima.

---

<sup>43</sup> Utile appare un riferimento al diritto europeo: la Corte di Giustizia non si è occupata di questo specifico caso ma dell’interpretazione del regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell’Unione europea. Nel contesto di due controversie fra la Federazione Italiana Golf, da un lato, e l’Istituto Nazionale di Statistica e il Ministero dell’Economia e delle Finanze, dall’altro, relativamente all’inserimento della Federazione It. Golf nell’elenco delle amministrazioni pubbliche incluse nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni. In tale contesto, ha individuato i criteri indicatori del controllo pubblico del settore sportivo in Italia, tra i quali essenzialmente il diritto di nomina, veto o revoca dei membri del consiglio di amministrazione e la proprietà della maggioranza delle partecipazioni con diritto di voto: CGUE, Sez. II, Sent., 11-09-2019, n. 612/17.

<sup>44</sup> Sulle preoccupazioni dello sport italiano per questa scelta, cfr. M. Pittalis, *Sport e Diritto*, 2019, p. 71.

<sup>45</sup> Resta da chiedersi perché denominare la società “Sport e Salute”. Non è chiarissima la scelta, tanto più perché dallo Statuto della Società non si comprende in cosa consista la “mission” relativa alla salute (Sport e Salute S.p.A. “...*fornisce servizi e svolge attività nel campo dello sport...a favore dei soggetti pubblici o privati che operano nel campo dello sport e della salute...*”). Facile perciò evocare ingombranti riferimenti con il passato, sulla formazione della gioventù “sana e forte” (come prevedeva lo Statuto del CONI del 1939).





La prima, di ordine esterno, discende di nuovo l'art. 27 della Carta olimpica, che tra le missioni e il ruolo dei Comitati olimpici nazionali, prevede la possibilità per questi ultimi di soltanto di “*collaborare con enti governativi*”, ferma restando l'esigenza di preservare la loro autonomia e di “*resistere a tutte le pressioni, incluse pressioni politiche, giuridiche, religiose o economiche che potrebbero impedire loro di rispettare la Carta olimpica*”. Ragione per cui, il Comitato esecutivo del CIO ben avrebbe potuto deliberare la sospensione o il ritiro del riconoscimento del Movimento olimpico a danno del C.O.N.I. qualora avesse ravvisato che la legislazione italiana in vigore “ha l'effetto di ostacolare l'attività del Comitato nazionale o la formazione o l'espressione della sua volontà”.

La seconda conseguenza, di carattere interno, si riflette sull'impatto costituzionale della normativa in esame, specie alla luce della sentenza n. 160/2019 della Corte costituzionale, nella quale si ribadisce che “*nel quadro della struttura pluralista della Costituzione, orientata all'apertura dell'ordinamento dello Stato ad altri ordinamenti, anche il sistema dell'organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18). Con la conseguenza che eventuali collegamenti con l'ordinamento statale, allorché i due ordinamenti entrino reciprocamente in contatto per intervento del legislatore statale, devono essere disciplinati tenendo conto dell'autonomia di quello sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice. Per altro verso, la disciplina legislativa di meccanismi di collegamento, anche diretto, fra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale trova un limite nel necessario rispetto dei principi e dei diritti costituzionali*”. Poiché la normativa sulla Sport e Salute S.p.A. non trova giustificazione nella tutela giurisdizionale di diritti ed interessi legittimi, viene a mancare quel limite del rispetto dei diritti costituzionali di associati ed atleti, che giustifica invece a certe condizioni la deroga al vincolo di giustizia sportiva e alla relativa autonomia ordinamentale: sicché il rischio di illegittimità costituzionale non potrebbe (né poteva) escludersi *a priori*.

## *6. Il necessario intervento correttivo e il riequilibrio delle funzionalità del C.O.N.I. alla luce delle critiche del Comitato Olimpico Internazionale.*

La caotica produzione legislativa dei mesi che hanno preceduto le Olimpiadi di Tokyo si distingue, dopo il varo della Sport e Salute S.p.A., per una certa approssimazione<sup>46</sup>.

Una legge delega (la n. 86 dell'8 agosto 2019) aveva assegnato al Governo di adottare, entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi per il riordino del C.O.N.I. e della disciplina di settore, compresa quella di cui al d. lgs. 242/1992 (il “riassetto” del “riassetto”). Merita qui evidenziare, tra i principi e criteri direttivi, quello relativo alla definizione degli ambiti dell'attività del C.O.N.I., delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva, dei gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato e delle associazioni benemerite. L'ennesimo intervento sul C.O.N.I., da un lato, avrebbe dovuto essere confezionato “*coerentemente con quanto stabilito dall'articolo 1, comma 630, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e con il ruolo proprio del CONI di governo dell'attività olimpica*”: quest'ultima è la norma che destina il finanziamento a CONI e Sport Salute, nel modo già visto, cioè tutto, o quasi, alla seconda e poco o pochissimo al primo; dall'altro lato, avrebbe dovuto confermare, in coerenza con quanto disposto dalla Carta olimpica, la missione del CONI di “*incoraggiare e divulgare i principi e i valori dell'olimpismo, in armonia con l'ordinamento sportivo internazionale*”: pleonasticamente, si potrebbe dire, trattandosi del “core business” dell'ente pubblico da quando esso è sorto. La delega non è stata esercitata dal Governo nei termini previsti.

---

<sup>46</sup> Come del resto tutta quella del recente passato: cfr. sul punto M. Sanino - F. Verde, *Il diritto sportivo*, cit., pp. 260 e ss.



Di maggiore rilievo ai nostri fini è quanto accaduto, invece, negli ultimi mesi del 2020.

Come si ricava da atti ufficiali, sin dalle prime interlocuzioni informali, nonché nelle missive inviate dal Presidente del CIO - Comitato Olimpico Internazionale - al ministro delegato allo Sport (l'11 settembre 2020), era emerso l'avvio da parte del CIO (Comitato Olimpico Internazionale) di un'attività istruttoria per comprendere gli impatti che la L. 145/2018 avrebbe avuto sull'assetto organizzativo del C.O.N.I. e sul principio di autonomia e indipendenza sancito nella Carta olimpica. Il CIO avrebbe dunque rappresentato all'Italia una serie di doglianze sul ruolo, la missione, l'autorità e le responsabilità del CONI, assoggettato al rispetto dei requisiti minimi della Carta olimpica. In particolare, avrebbe destato forte preoccupazione il regime del personale del C.O.N.I., che non poteva essere assunto e controllato da una entità esterna riconducibile allo Stato (Sport e salute S.p.A.), ma che avrebbe dovuto avere una propria dotazione organica e una propria struttura amministrativa.

Sulla base di queste premesse, il Governo, si potrebbe dire, corre ai ripari e si affretta a licenziare un decreto-legge allo scopo di assicurare la piena operatività del C.O.N.I. nonché la sua autonomia e indipendenza quale componente del Comitato olimpico internazionale, attraverso la ricostituzione della pianta organica e l'assegnazione dei beni strumentali necessari all'assolvimento dei propri compiti istituzionali, nel rispetto dei principi della Carta olimpica e, in particolare, dell'articolo 27, comma 6, che - come si è detto più volte - stabilisce l'autonomia e l'indipendenza dei Comitati olimpici nazionali. Ciò soprattutto in vista della partecipazione della delegazione italiana alla XXXII edizione dei Giochi olimpici di Tokyo, fissati per il 23 luglio 2021.

Approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta n. 94 del 26 gennaio 2021, viene pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto-legge n. 5 del 29 gennaio 2021<sup>47</sup>. Significativo il preambolo del decreto-legge, che, in coerenza con quanto appena narrato, richiama la legge 30 dicembre 2018, n. 145 con il relativo subentro di Sport e salute S.p.A. in ogni rapporto prima imputato alla CONI Servizi, specie il personale; richiama l'articolo 27, comma 6, della Carta olimpica, che preserva la autonomia e indipendenza dei Comitati olimpici nazionali; riconosce la rilevanza della missione del Comitato olimpico nazionale italiano volta ad incoraggiare e divulgare i principi e i valori dell'olimpismo, in armonia con l'ordinamento internazionale, in vista dei XXXII Giochi Olimpici di Tokyo; ravvisa di conseguenza la straordinaria necessità e urgenza di assicurare, sotto il profilo formale e sostanziale, la piena operatività, l'autonomia e l'indipendenza del C.O.N.I., in coerenza con quanto stabilito dalla Carta Olimpica, anche al fine di favorire l'ottimale partecipazione della delegazione italiana ai XXXII Giochi Olimpici di Tokyo.

Il d.l. n. 5/2021, di conseguenza, agisce su due fronti: il personale, il patrimonio.

Sul primo: a) al fine di assicurarne la piena operatività, autonomia e indipendenza, il C.O.N.I. viene munito di una propria dotazione organica nella misura di 165 unità di personale; b) il personale di Sport e Salute S.p.A. già dipendente del C.O.N.I. alla data del 2 giugno 2002 che, alla data di entrata in vigore del decreto legge, prestava servizio presso il C.O.N.I. in regime di avvalimento, si intende trasferito nel ruolo del personale dello stesso ente, salvo il diritto di opzione per restare alle dipendenze di Sport e Salute S.p.A.; c) si dispone il completamento della pianta organica del C.O.N.I. tramite mediante concorsi pubblici per titoli ed esami, con una quota riservata al personale dipendente a tempo indeterminato della Sport e Salute S.p.A.<sup>48</sup>.

Sul secondo fronte, sempre ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali del C.O.N.I., ad esso sono trasferiti i beni individuati nell'Allegato A del d.l. n. 5/2021, o da utilizzare in comune con Sport e Salute

<sup>47</sup> Convertito in legge senza modificazioni dall'art. 1, comma 1, L. 24 marzo 2021, n. 43.

<sup>48</sup> Si omettono altre disposizioni relative alla delicata transizione del personale dalla ex Coni Servizi al CONI, che generano non poche difficoltà operative e che sono in via di soluzione.



individuati nell'Allegato B dello stesso decreto legge<sup>49</sup>. Per l'effetto e dalla data del trasferimento, il C.O.N.I. è subentrato in tutti i rapporti ed i contratti attivi e passivi in essere, facenti capo alla Sport e salute S.p.A. inerenti agli immobili predetti.

## 7. Conclusioni

La vicenda della Sport e Salute S.p.A., al momento, sembra giunta ad un punto fermo, in attesa di nuove “riforme” e “riassetti”. Ai nostri fini, si può chiosare in questo modo. Una legge italiana espressamente riconosce che, con ogni probabilità, erano state esercitate “pressioni” sull’attività del C.O.N.I., che l’art. 27 della Carta Olimpica mira a scongiurare. E’ la prima volta, a quanto consta, che ciò accade. La legge, a differenza dell’atto amministrativo, è un atto politico che non necessita di motivazione e la sua ragione è nella stessa legge. Nella fattispecie, anzi, le leggi sono due: la prima, che nel 2018 ha disposto un nuovo assetto del C.O.N.I., oggetto di rilievi dell’ordinamento sportivo mondiale così convincenti da indurre l’autorità politica ad una parziale modifica dell’operazione societaria; la seconda, nel 2021, pensata per prevenire eventuali sanzioni dovute al fatto che l’ordinamento mondiale, in caso contrario, avrebbe impedito agli atleti di gareggiare a Tokyo<sup>50</sup>.

Per i Giochi di Mosca del 1980 le cose andarono diversamente. Le “pressioni” contrarie alla Carta olimpica si erano consumate, l’ordinamento mondiale le aveva ignorate e l’autorità politica italiana aveva espresso il proprio convincimento nel senso di boicottare le olimpiadi. L’ordinamento sportivo nazionale si mosse però in autonomia rispetto all’indirizzo politico, reagendo con un atto amministrativo adeguatamente motivato che autorizzò la partecipazione degli atleti a Mosca: atto impugnato in sede giurisdizionale e ritenuto legittimo dal giudice con una sentenza che, anche in quel caso per la prima volta, scrisse nero su bianco che l’autonomia dello sport non è un “gioco”.

Legge, atto amministrativo, sentenza: facce dello stesso potere statale che, di fronte all’ordinamento sportivo mondiale, rischiano di recedere quando la regolazione interna proceda in modo eccessivo, come ammoniva Giannini, verso “la statizzazione totale delle attività sportive”.

---

<sup>49</sup> Tra i quali gli impianti “Giulio Onesti” in Roma e lo Stadio olimpico. Per le modalità del trasferimento si veda il DPCM 17/6/2021.

<sup>50</sup> E, visti i brillanti risultati, sarebbe stato davvero un peccato.