

LE FEDERAZIONI SPORTIVE. NATURA GIURIDICA E DISCIPLINE APPLICABILI.

ANTONIO SAPORITO*

Abstract (it): Il saggio mira ad analizzare le Federazioni sportive nell'ordinamento giuridico italiano, alla luce di una recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, tra diritto pubblico e diritto privato.

Abstract (en): The contribute aims to analyze sports federations in the Italian legal system, in the light of a recent ruling by the European Court of Justice on public and private law.

SOMMARIO: **1.** Cenni storici, il fenomeno sportivo; **2.** La natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali. Il problema di armonizzazione tra ordinamento sportivo e ordinamento nazionale; **3.** La giurisprudenza nazionale ed europea. Analisi e spunti per la risoluzione del problema; **4.** Conclusioni.

1. Cenni storici, il fenomeno sportivo.

1. La natura giuridica delle federazioni sportive si annovera nella più ampia e generale categoria dell'organizzazione giuridica dello sport, la cui attività è tutelata dallo Stato quale interesse pubblico¹. Esse sono considerate come organi ausiliari del Comitato olimpico nazionale italiano (d'ora in avanti "CONI"), definito come ente pubblico non economico, posto sotto il controllo della Presidenza del Consiglio dei ministri e a cui sono demandati i doveri di organizzazione e potenziamento dello

¹* Dottore di ricerca con tesi in diritto amministrativo presso l'Università degli Studi dell'Aquila

In tal senso, Corte Cost., 25 marzo 1976, n. 57, in *cortecostituzionale.it*.

sport a livello nazionale². Il CONI nasce nel 1914 come parte del Comitato Olimpico Internazionale, come ente privato, con l'obiettivo di organizzare la partecipazione degli atleti italiani alle Olimpiadi. Nel 1926 il CONI è passato alle dipendenze del partito nazionale fascista per poi essere dichiarato come "Federazione delle Federazioni" nel 1927³, acquisendo poi personalità giuridica nel 1934. Nel 1932 fu approvato lo Statuto del CONI, che prevede un'importante novità: a differenza di quanto avveniva precedentemente per i finanziamenti, che venivano calcolati solo sulla base delle tasse applicate agli spettacoli sportivi, con lo Statuto del 1932 si riconosceva al Comitato Olimpico Nazionale Italiano un finanziamento fisso inteso come contributo statale. Una volta riconosciutagli personalità giuridica nel 1934, furono ampliati gli Uffici dirigenziali, che avevano il compito di potenziare il funzionamento del Comitato. In particolare, erano stati previsti uffici di stampa, alle dipendenze del PnF, uffici di controllo delle Federazioni, considerate pertanto come "sue organizzazioni"⁴.

Pertanto, il CONI e le sue Federazioni erano alle dipendenze dello Stato ed erano assoggettate unicamente alla disciplina pubblicistica.

2. La natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali. Il problema di armonizzazione tra ordinamento sportivo e ordinamento nazionale.

2. Per inquadrare correttamente l'ordinamento sportivo nella sua attuale configurazione è necessario ripercorrere l'evoluzione storica del concetto di "ordinamento giuridico" in generale, riconoscere il corollario dell'esistenza di una "pluralità di ordinamenti giuridici" ed individuare i rapporti tra l'autonomia degli ordinamenti settoriali e la supremazia del potere statale.

Nell'evoluzione storica della teoria generale del diritto, il concetto di "ordinamento giuridico" viene individuato esclusivamente nel sistema di norme poste dallo Stato, secondo tale impostazione, l'ordinamento giuridico viene individuato come "sistema normativo", composto dal solo elemento della "normazione"⁵.

2 In dottrina cfr. M. COLUCCI, *Lo sport e il diritto. Profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Napoli, 2004; G. NAPOLITANO, voce *Sport*, in *Diz. Dir. Pubblico*, Vol. VI, Milano, 2006.

3 *L'idea di un centro Archivi del Coni*, in *storiasport.com*.

4 Art. 1, Statuto del CONI del 1939.

5 C.d. dottrina normativistica che ha il suo massimo esponente in Hans Kelsen.

Successivamente, tale impostazione viene superata dalla c.d. dottrina istituzionalistica di Santi Romano⁶, secondo la quale l'elemento della "normazione" non risulta affatto sufficiente ad esprimere il concetto di ordinamento giuridico, in quanto esso risulta essere il prodotto della coscienza sociale, posto in essere dai rappresentanti del popolo; viene, pertanto, riconosciuto che gli elementi della "plurisoggettività" e della "organizzazione" preesistono e producono l'elemento della "normazione", con la conseguenza che il concetto di ordinamento giuridico si sovrappone (e coincide) con il concetto di società ("*ubi societas, ibi ius*")⁷. Secondo l'impostazione "istituzionalista", l'insufficienza della nozione di diritto come esclusivo insieme di norme si manifesta in tutta la propria evidenza allorché si ha riguardo all'intero ordinamento giuridico di uno Stato, ad esempio, quando si parla di diritto italiano o francese, abbracciandoli nella loro rispettiva totalità: l'ordinamento giuridico di un intero Stato, anche solo in base alla generale esperienza, va infatti ben oltre l'idea dello stesso come un insieme di regole. La definizione stessa di ordinamento giuridico, come evidenziato da Santi Romano, implica dunque, già di per sé, l'idea di qualche cosa di "più vivo e di più animato: è, in primo luogo, la complessa e varia organizzazione dello Stato, i numerosi meccanismi, i collegamenti di autorità o di forza, che producono, modificano, applicano, garantiscono le norme giuridiche, ma non si identificano con le stesse⁸.

Corollario di tale impostazione risulta essere il riconoscimento dell'esistenza di una "pluralità degli ordinamenti giuridici". Quindi nell'ambito ed all'interno dell'ordinamento statale, vi sono tutta una serie di "sotto-sistemi", qualificabili come "ordinamenti settoriali", i quali perseguono ciascuno la realizzazione di interessi di un determinato settore⁹.

Secondo tale modello, in sostanza, accanto allo Stato, unica Istituzione che persegue interessi generali di tutta la collettività, vengono riconosciute tutta una serie

⁶ S.ROMANO, "*L'ordinamento giuridico*", 1918. Si disconosce il fatto che il diritto possa ridursi alla norma o all'insieme delle norme che costituiscono l'ordinamento, in quanto quest'ultimo, inteso come "Istituzione" o organizzazione, trascende e condiziona il suo aspetto meramente normativo: la "Istituzione" (ovvero l'ordinamento) è, per questa teoria, organizzazione, posizione della società ed il "momento istitutivo" precede e produce quello normativo.

⁷ Così E.LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in *studiolubrano.it*.

⁸ *Ivi*

⁹ M.S. GIANNINI, *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Atti del XIV congresso internazionale di sociologia* (Roma, 30 agosto - 3 settembre 1950), IV, ora in *Scritti (1949-1954)*, vol. III, Milano, 2003, pp. 405-421. Il "riconoscimento del fenomeno sportivo, dal punto di vista giuridico, come ordinamento settoriale si deve a M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, *Riv. dir. sportivo* 1949, 1, 10; poi "ripresa" dallo stesso Autore a distanza di quasi cinquanta anni: *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 671.

di Istituzioni costituite (spesso in forma spontanea, in espressione dell'associazionismo privatistico) per il perseguimento di interessi collettivi di vari settori: tali "formazioni sociali" vengono riconosciute come "ordinamenti settoriali" (ordinamento militare, ordinamento delle varie professioni, ordinamento ecclesiastico, ordinamento universitario, ordinamento sportivo ecc.), i quali - nell'ambito del decentramento delle funzioni amministrative - svolgono la propria attività con una certa autonomia; tale autonomia si concreta nella facoltà di stabilire un'organizzazione propria (auto-organizzazione) e di porre in essere una normazione propria (auto-normazione). La grande intuizione di Giannini è quello di aver colto tutta la rilevanza "non soltanto del fenomeno sociale connesso allo sport - e non solo - e del gruppo sociale che fa capo appunto ad esso, ma soprattutto dei risvolti di natura economica legati al fenomeno stesso, tanto che la norma di riferimento del sistema è vista nell'art. 41 Cost."⁴, ovvero nell'articolo relativo all'iniziativa economica, alla sua libertà e al suo collegamento con l'utilità sociale e con la dignità umana. Giannini inquadra il fenomeno sportivo "nell'ambito degli ordinamenti giuridici sezionali al pari di altri - basti pensare per tutti all'ordinamento del credito - notando che in esso sono presenti i tre elementi caratteristici e caratterizzanti tali ordinamenti, cioè l'elemento della plurisoggettività, quello dell'organizzazione e della normazione"¹⁰.

Con la legge del 16 febbraio 1942, n. 426, il CONI era prefigurato quale ente a struttura associativa con personalità di diritto pubblico, costituito da Federazioni ed associazioni e società sportive affiliate. Questo dato ha reso inevitabile la pubblicizzazione¹¹ delle Federazioni sportive nazionali, alle quali sono affidati compiti amministrativi da svolgersi sotto il controllo del Comitato olimpico. Infatti, nonostante l'ordinamento sportivo vanta di un'autonomia rispetto all'ordinamento giuridico nazionale, ciò non esime il CONI dal rispetto delle norme nazionali. Già con la legge n. 426/1942 la Federazione nazionale ha acquisito pieni poteri amministrativi, procurando alle attività poste in essere dai soggetti dell'ordinamento sportivo piena rilevanza per l'ordinamento statale¹². Tali poteri vengono individuati nell'organizzazione e nel potenziamento dello sport nazionale che si pone come obiettivo primario il perfezionamento atletico degli associati, che può essere delegato

10 P.A. CAPOTOSTI, AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Atti del 3° Convegno Nazionale della SISDC, Napoli, 2009, pp. 697 ss.

11 La natura pubblicistica delle Federazioni sportive è stata riconosciuta anche dalla giurisprudenza. *Ex multis*, Cass. civ., sez. un., 19 giugno 1968, n. 2028, in *cortedicassazione.it*. In dottrina v. da ultimo G. PEPE, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, in *Lavoce del diritto.it*, 2 febbraio 2017.

12 D. DE CAROLIS, *Il CONI e le Federazioni nel quadro normativo nazionale*, in *Lexitalia.it*.

alle singole Federazioni. La legislazione più recente ha in via definitiva stabilito il carattere privatistico delle federazioni sportive nazionali, sostenendo che queste sono considerate persone giuridiche di diritto privato, assoggettandole così al diritto comune. Tuttavia, è necessario considerare in alcuni casi la possibilità che sussistano ancora connotazioni pubblicistiche tali da farle rientrare nella più ampia categoria degli organismi di diritto pubblico di derivazione comunitaria. Sul punto, non sempre risulta facile individuare i casi in cui tali le Federazioni sportive operano *iure privatorum* ovvero come associazioni affiliate al CONI.

Il d. lgs. del 23 luglio 1999, n. 242, nel definire l'assetto organizzativo dello sport italiano, è intervenuto altresì per riformare la normativa ed ha confermato la personalità giuridica di diritto pubblico del CONI.

L'ordinamento giuridico sportivo è strumentale rispetto all'ordinamento statale in quanto esercita in via indiretta le funzioni amministrative nel settore sportivo. Infatti, gli atti amministrativi e regolamentari fanno ricadere gli effetti anche nell'ambito dell'ordinamento statale. Per tale motivo, la potestà legislativa è attribuita all'ordinamento sportivo nei limiti dell'esercizio della funzione amministrativa, come riconosciuto dalla legge n. 42/1942. Pertanto, il potere attinente alla regolamentazione dei rapporti intersoggettivi privati, esercitato con atti aventi l'efficacia di legge, non rientra tra i poteri riconosciuti all'ordinamento sportivo nell'ambito dell'ordinamento dello stato, poiché sussiste una riserva di legge dell'ordinamento statale.

La normativa in tema di Federazioni nazionali è stata modificata con la legge 31 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019), dando avvio ad un profondo percorso di revisione dell'ordinamento sportivo in Italia. *Prima facie*, l'art. 1, comma 629 prevede che la società Coni Servizi S.p.a. prenda la denominazione di "Sport e Salute S.p.a." e che alla stessa sia attribuito il compito di provvedere al sostegno degli organismi sportivi, finora assicurato dal CONI, stabilendo, tuttavia, che ciò avvenga sulla base degli indirizzi generali adottati dal CONI stesso. Inoltre, i commi 630 e ss. del medesimo articolo hanno introdotto significativi cambiamenti per ciò che concerne la sfera di attività demandata al CONI ed il finanziamento statale riservato all'Ente, il quale non dovrà più coprire la contribuzione alle federazioni ed agli altri enti finanziati, dovendo provvedere piuttosto direttamente la società Sport e Salute, la quale deve pertanto istituire un sistema separato ai fini contabili ed organizzativi, che provvede al riparto delle risorse, qualificate come contributi pubblici, anche sulla base degli indirizzi generali in materia sportiva adottati dal CONI in armonia con i principi dell'ordinamento sportivo internazionale.

Il processo di riforma dello sport italiano prosegue ulteriormente con la legge 8 agosto 2019, n. 86, recante «*Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione*». Il Capo I della nuova normativa persegue l'esplicita finalità di completare la precedente riforma di cui alla legge 30 dicembre 2018, n. 145, art.1, andando a ridefinire gli ambiti dell'attività del CONI e delle federazioni sportive nazionali. Si conferma, infatti, che l'obiettivo primario del CONI è quello di «*incoraggiare e divulgare i principi e i valori dell'olimpismo*», in armonia con quanto disposto dalla Carta olimpica.

La legge n. 86/2019, inoltre, si occupa delle professioni sportive. In particolare, l'articolo 5 conferisce delega al Governo per il riordino e la riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché del rapporto di lavoro sportivo. Tra i principi e criteri direttivi della delega, vi sono il riconoscimento del carattere sociale e preventivo-sanitario dell'attività sportiva, inteso come strumento di miglioramento della qualità della vita e della salute, nonché mezzo di educazione e sviluppo sociale ed il riconoscimento dei principi di specificità dello sport e del rapporto di lavoro sportivo e delle pari opportunità, con particolare riguardo alle persone affette da disabilità.

Per quel che concerne l'organizzazione territoriale del CONI, è previsto un modello basato su comitati regionali e delegati provinciali denominati *Coni Point*. Questi ultimi, sono presidi operativi provinciali dell'Ente a disposizione delle istituzioni sportive, delle società e dei dirigenti volontari, nonché del pubblico, attraverso l'erogazione di servizi.

In armonia con i principi ed indirizzi fissati dagli organi centrali del CONI, le organizzazioni territoriali cooperano con i primi per la promozione e la cura dei rapporti con le strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva, nonché dei rapporti con le amministrazioni pubbliche, statali e territoriali e con ogni altro organismo competente in materia sportiva¹³. Inoltre, propone forme di partecipazione dei rappresentanti degli enti territoriali alla programmazione sportiva e, nel rispetto delle competenze, cura l'organizzazione e il potenziamento dello sport. Infine, svolge compiti di supporto operativo, informativo e di sviluppo della pratica sportiva in tutti i suoi aspetti, attraverso azioni di sensibilizzazione, di promozione e collaborazione nei confronti delle società sportive.

Ulteriore elemento di discussione attiene al tema della giurisdizione per le controversie riguardanti le attività poste in essere dalle Federazioni sportive nazionali. L'ordinamento sportivo, nonostante abbia autonomia normativa e

¹³ Corte dei Conti, determinazione 16 dicembre 2019, n. 138.

regolamentare, non preclude la possibilità ai soggetti che lamentano una lesione di diritto soggettivo ovvero interesse legittimo di adire il giudice nazionale. Posto che l'ordinamento sportivo particolare dipende da quello nazionale, l'accertamento dell'esistenza di una situazione di interesse legittimo o di diritto soggettivo di uno sportivo discende dalla normativa sia generale che particolare. Infatti, una rinuncia alla tutela giurisdizionale da parte dello Stato si porrebbe in contrasto con principi fondamentali di ordine pubblico, comprimendo inoltre i diritti fondamentali ed indisponibili di ogni cittadino, il quale non può rinunciare volontariamente alla tutela delle proprie posizioni giuridiche¹⁴.

Va aggiunto inoltre che il CONI detiene un preminente controllo su tali Federazioni sotto il profilo amministrativo, mentre sotto quello penale e contabile è previsto l'intervento degli Organi Giurisdizionali che limitano in tal modo l'autonomia organizzativa di tali associazioni. In tal modo si cerca di limitare il più possibile i casi in cui i due ordinamenti possono essere reciprocamente indifferenti anche quando si tratta di estrinsecazione dell'autonomia privata delle singole federazioni e dei propri affiliati.

Ciò è giustificato dal fatto che le federazioni sportive, aventi natura privatistica di associazioni non riconosciute, assumono la posizione di organi del Comitato olimpico nazionale italiano e partecipano della natura pubblicistico-autoritativa di quest'ultimo, nei casi in cui esse operano nell'esercizio di poteri di organizzazione e disciplina di attività sportive inerenti alle funzioni del CONI¹⁵.

In linea generale il nostro ordinamento, salvo i casi in cui non si verta su tema di settori vitali e di interessi generali, considera l'esercizio del diritto di esclusiva come legittima forma di sfruttamento di un bene (intellettuale o industriale) da parte del titolare. La titolarità del diritto implica la possibilità del titolare di esercitare una politica imprenditoriale più conveniente e più redditizia. Pertanto si ritiene insindacabile la scelta tra le varie modalità di produzione o gestione diretta del bene economico, di cessioni plurime, di cessione *in toto* dell'esclusiva ovvero di rinuncia allo sfruttamento.

Da tali considerazioni emerge che nel nostro ordinamento il fenomeno sportivo si sta sempre più discostando dalle originarie finalità di perseguimento degli interessi pubblici, assumendo sempre più importanza nel campo nella economia nazionale¹⁶.

14 D. DE CAROLIS, *Il CONI e le Federazioni nel quadro normativo nazionale*, cit.

15 G. PEPE, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, cit.

16 A riguardo, v. D. DE CAROLIS, *Il CONI e le Federazioni nel quadro normativo nazionale*, cit.

Sotto il profilo della tutela giurisdizionale, l'ordinamento sportivo ha istituito un sistema di giustizia interno, cui sono sottoposti tutti i soggetti all'interno dello stesso. Tale sistema si occupa della risoluzione delle controversie che insorgono tra detti soggetti, ma anche dell'accertamento e dell'irrogazione di sanzioni delle condotte che sono poste in essere in violazione delle sue norme fondamentali di organizzazione e relazione.

Il sistema prevede un complesso di organi e procedure per il raggiungimento di tali finalità. Ciascuna Federazione sportiva emana regolamenti in materia di giustizia, che costituiscono, insieme al regolamento organico ed allo statuto, le c.d. carte federali, che hanno ad oggetto la regolamentazione di carattere sostanziale dei precetti cui tutti i soggetti in ambito federale devono conformarsi e le relative sanzioni nel caso in cui tali precetti vengano violati, emanati da veri e propri organi di giustizia federale. Più specificamente, le carte federali contengono una norma che prevede che le persone fisiche tesserate ed ai gruppi minori affiliati alla federazione possano adire gli organi di giustizia interni a ciascuna federazione ovvero ad un collegio arbitrale, costituito secondo criteri prestabiliti, per la tutela dei loro diritti ed interessi e per la risoluzione di tutte le controversie sorte tra loro o tra soci e organi federali che hanno ad oggetto lo svolgimento dell'attività sportiva. La difficoltà nel distinguere i momenti associativi-privatistici e pubblicistici, ha sempre caratterizzato la riflessione dei giuristi e dei giudici delle corti. Tuttavia, l'attribuzione di poteri da parte del legislatore e l'attribuzione dei compiti di interesse collettivo delle autorità sportive, porta a preferire qualificazioni tendenzialmente pubblicistiche. Tuttavia, l'ordinamento sportivo tende a disapplicare le norme di diritto comune, soprattutto per controversie che piuttosto hanno una consistente rilevanza all'interno dell'ordinamento statale. Si ritiene, invero, che la libertà normativa debba in ogni caso soggiacere al rispetto delle norme e dei principi posti a fondamento della Costituzione, poiché non ha alcuna rilevanza giuridica la rinuncia alla tutela giurisdizionale statale del singolo cittadino nei casi in cui oggetto della controversia siano i diritti inviolabili dell'uomo. La suddetta rinuncia, pertanto, opera nell'ambito tecnico-sportivo, nell'ambito consentito dall'ordinamento statale, in virtù della natura giuridica degli interessi coinvolti, mentre gli interessi legittimi, a causa dell'intrinseco collegamento con un interesse pubblico, ed in forza dei principi sanciti dall'art. 113 Cost., non sono suscettibili di rinuncia preventiva alla tutela giurisdizionale e, pertanto, devono quindi essere tutelati dinanzi al giudice amministrativo. Secondo la giurisprudenza¹⁷, infatti, il giudice amministrativo è

¹⁷ *Ex multis*, Cons. St., sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050, il quale afferma il generale principio di sindacabilità dei provvedimenti sportivi, per l'oggettiva rilevanza economica e giuridica di questi ultimi.

considerato in questo caso giudice insostituibile, poiché tali provvedimenti, benché emanati dalle federazioni sportive, hanno ad oggetto un interesse pubblico, come ad esempio nelle ipotesi relative all'affiliazione, al tesseramento, all'ammissione e partecipazione ai campionati. Ad avallare tale tesi, risulta interessante quanto affermato dal Consiglio di Stato, secondo il quale «*per chi (singolo o associazione) voglia praticare un tipo di sport con determinati effetti (es. possibilità di partecipare a competizioni ufficiali, etc.) l'adesione alla relativa federazione sportiva riconosciuta appare necessaria; queste osservazioni sembrano già sufficienti a far ritenere che le federazioni non siano mere associazioni di diritto privato*»¹⁸. Pertanto, appurato il carattere amministrativo di tutta l'attività endoassociativa e intrafederale che viene svolta all'interno dell'ordinamento sportivo, la Camera di Conciliazione e Arbitrato del CONI è stata posta al vertice della giustizia sportiva, mentre i suoi lodi sono stati qualificati provvedimenti amministrativi ricorribili al giudice amministrativo¹⁹.

Nel 2003, a seguito di numerosi ricorsi ai T.A.R. territoriali²⁰, è sorta l'esigenza da parte del Legislatore nazionale, di regolare i rapporti tra l'ordinamento sportivo, a carattere settoriale, e l'ordinamento nazionale. L'inquadramento effettivo nell'ordinamento giuridico generale ha avuto realizzazione con la legge 17 ottobre 2003, n. 280, di conversione del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220. L'obiettivo del legislatore è stato quello di stabilire un ordine ai rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva, attraverso la delimitazione degli ambiti di operatività fino a tale momento tracciati dalla giurisprudenza, creando una mediazione tra i principi fondamentali dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e della rilevanza per l'ordinamento generale di alcune situazioni alle quali si deve riconoscere una tutela giurisdizionale piena, in virtù dei principi dell'ordinamento statale²¹. In particolare, il decreto legge n. 220/2003 ha previsto agli artt. 2 e 3 delle limitazioni dell'uno o dell'altro ordinamento. Infatti, secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 1 del decreto legge in commento, all'ordinamento sportivo è riservata la disciplina delle questioni concernenti corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche; i

¹⁸ Cons. St., sez. II, parere 6 luglio 1983, n. 326, in *Riv. dir. Sport*, 1984, 505 ss.

¹⁹ Cons. St., Sez. VI, sent. 9 luglio 2004, n. 5025.

²⁰ L'esigenza è sorta a seguito del contenzioso sorto tra la F.I.G.C. e alcune società di calcio che rivendicavano, con azioni proposte innanzi ai rispettivi T.A.R. territoriali, il titolo a partecipare al Campionato 2003-2004 di Serie B. La F.I.G.C. aveva già varato il calendario ordinario del campionato con la partecipazione di 20 squadre. Alcune delle società ricorrenti, come il Catania e la Salernitana avevano ottenuto provvedimenti cautelari di ammissione a tale campionato, mentre altre attendevano ancora le udienze che si sarebbero tenute nei giorni prossimi all'inizio del campionato. In questo modo, il calcio italiano correva il rischio di far partire il campionato di Serie B con 21 squadre e di dovere poi ampliare tale organico a 22, 23 o 24 squadre.

²¹ In dottrina A. M. GAMBINO, *Giustizia sportiva e crisi della fattispecie*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2016.

comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive; l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società di associazioni sportive e di singoli tesserati; l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti. Pertanto, 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 di cui all'art. 2 d. l. n. 220/2003 è affidata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In questo modo, tuttavia, si era creato un forte sbilanciamento a favore della giustizia sportiva a carattere settoriale, prevedendo l'intervento del giudice amministrativo in via residuale. In particolare, erano affidati agli organi di giustizia sportiva questioni attinenti l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società e tesserati, l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche e l'ammissione delle squadre e atleti a tali attività. Tutte controversie aventi ad oggetto una rilevanza giuridica per l'ordinamento statale e concernenti un interesse pubblico. Per tale motivo, in sede di conversione, il legislatore è intervenuto, sopprimendo delle lettere c) e d) dell'art. 2 del d.l. n. 220/2003.

Una volta affermato che i lodi della Camera di Conciliazione e Arbitrato del CONI sono considerati atti amministrativi impugnabili dinnanzi al giudice amministrativo, la giurisprudenza²² ha ritenuto che il previo intervento dell'organo di giustizia del CONI fosse necessario per la tutela giurisdizionale amministrativa, creando una forma di pregiudiziale tra i lodi della Camera di Conciliazione e Arbitrato e l'intervento del giudice amministrativo. Il Consiglio di Stato²³, infatti, ritiene che la decisione del massimo organo di giustizia sportiva non costituisce un vero e proprio lodo arbitrale, ma rappresenta una decisione di ultimo grado, avente carattere sostanziale di provvedimento amministrativo, costituendo così atto sindacabile dal giudice amministrativo. La *ratio* dell'affermazione compiuta dal Supremo Consesso risiede nella tesi secondo cui le decisioni della Camera di Conciliazione e Arbitrato hanno ad oggetto situazioni di interesse legittimo, che meritano una tutela giurisdizionale statale. Pertanto, il sistema di giustizia sportiva assume un rilievo analogo a quello delle Autorità Amministrative Indipendenti²⁴.

²² Cons. St., sez. VI, n. 5025/2004.

²³ V. sent. *ult. cit.* Cfr. Cons. St., ord. 9 agosto 2005, nn. 3853, 3856, 3857, 3860 e 3865; sez. VI, 25 gennaio 2007, n. 268.

²⁴ Al riguardo, v. E. LUBRANO, *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente dopo la legge n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato*, in *Giustamm.it*, 7/2004, secondo il quale l'attività dell'ordinamento sportivo complessivamente inteso è assimilata a quella svolta da un'Autorità Amministrativa Indipendente per lo sport, la quale, benché si svolga autonomamente,

Dalle considerazioni emerse, risulta chiaro che gli ordinamenti giuridici sportivi non dispongono di una vera e propria tutela giurisdizionale, posto che i giudici statali conservano i poteri e le prerogative ad essi riservate. Ciò evidenzia la profonda carenza di norme statali sull'ordinamento sportivo e, pertanto, sulle giurisdizioni sportive. Infatti, come si è appena visto, le pronunce degli organi di giustizia sportivi non sono riconosciuti come atti giurisdizionali, ma come atti amministrativi assoggettati alla sindacabilità del giudice nazionale. Tuttavia, tale dato comporta, come avviene molto spesso nella prassi, che il giudice statale non abbia gli strumenti idonei per decidere su una questione vertente l'ordinamento sportivo.

3. La giurisprudenza nazionale ed europea. Analisi e spunti per la risoluzione del problema.

3. La giurisprudenza ritiene che le Federazioni sportive, pur agendo in qualità di soggetti di diritto privato, in presenza di talune circostanze devono essere considerati come organi del CONI, partecipando pertanto alla natura pubblica di tale ente²⁵.

Per poter stabilire in quali casi le Federazioni agiscono come soggetti di diritto privato è necessario analizzare la natura dell'attività da esse svolta. Infatti, nel caso in cui agiscano al fine di regolare l'attività interna della federazione e dei rapporti tra società sportive e tra le società stesse e gli sportivi professionisti, le Federazioni operano come associazioni di diritto privato, mentre nell'ipotesi l'attività svolta è finalizzata alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva, devono essere considerate organi del CONI. Infatti, l'agire pubblico di quest'ultimo non esclude la natura privatistica delle federazioni ad esso affiliate²⁶. Solo gli atti adottati dalle federazioni in qualità di organi del CONI sono esplicitazione di poteri pubblici, partecipano della natura pubblicistica e sono soggetti alla giurisdizione del tribunale amministrativo allorché incidano su posizioni di interesse legittimo.

La giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di sostenere che «*l'attività posta in essere da una federazione sportiva volta alla individuazione e scelta del contraente per un contratto avente ad oggetto l'assicurazione, a favore di tutti i tesserati, per la responsabilità*

risulta sottoposta al controllo del giudice amministrativo nei casi in cui ciò un soggetto destinatario del provvedimento finale dell'Autorità sportiva lamenti una lesione del proprio interesse legittimo.

²⁵ Cfr. Cass. Sez. Un., n. 2725/79; Cons. St., VI, n. 1050/95.

²⁶ Cass. civ., Sez. Un., 9 maggio 1986, n. 3092, in *Foro it.*, 1986, 1257.

civile e gli infortuni personali derivanti dallo svolgimento di un'attività sportiva, non costituisce una fase della c.d. vita interna della Federazione stessa, ma rappresenta il momento in cui questa, quale organo del C.O.N.I., provvede alla tutela dei suoi iscritti per i rischi ai quali questi sono esposti nell'esercizio dell'attività sportiva. In quanto finalizzata alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva, la Federazione agisce, dunque, quale organo del C.O.N.I., ponendo in essere atti amministrativi (e non meramente privatistici), con la conseguenza che la giurisdizione sull'eventuale controversia nascente da tale situazione deve essere riconosciuta al Giudice Amministrativo»²⁷.

Recentemente, il giudice amministrativo si è occupato anche dell'attività contrattuale posta in essere dalle federazioni sportive nel perseguimento dei fini istituzionali di diffusione dello sport, oltre che dalle associazioni sportive che esercitano attività editoriale dell'immagine di sportivi professionisti.

Nonostante la natura privatistica delle Federazioni, le attività poste in essere dalle stesse, coincidenti con quelle istituzionali di diffusione dello sport proprie del CONI, sono assoggettate alla relativa disciplina di quest'ultimo. Da ciò ne deriva che le controversie inerenti a tali attività rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo, come nel caso in cui sia instaurata una controversia da parte di un soggetto che non è stato posto in grado di partecipare alla procedura di aggiudicazione di un contratto a trattativa privata indetta da una Federazione sportiva. Poiché si tratta di un'attività di diritto pubblico, è applicabile la normativa prevista per gli enti pubblici che indicano un bando di gara. Invece, nel caso di attività di vigilanza sul mondo economico e della tutela avverso intese restrittive ed eventuali abusi di posizione dominante, il Consiglio di Stato²⁸ ha affermato la illegittimità del provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza che ha qualificato come accordi restrittivi della concorrenza due contratti stipulati nel 1992 e nel 1995 tra l'Associazione Italiana Calciatori (AIC) e la Panini S.p.A., aventi ad oggetto la cessione, da parte dell'AIC alla Panini, del diritto di riprodurre le immagini dei calciatori professionisti in tenuta da gioco al fine di fabbricare e commercializzare album di figurine e relative figurine autoadesive oltre ad altri prodotti appartenenti al collezionabile editoriale²⁹.

²⁷ TAR Lazio 13 aprile 2018, n. 4100, con nota di A. MITROTTI, *La FIGC come organismo di diritto pubblico*, (Nota a sentenza T.A.R. Lazio, Sez. I ter, 13 aprile 2018, n. 4100), in *AmbienteDiritto.it*, 25 aprile 2018. Il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 01007 del 2019 ha confermato le tesi del TAR Lazio, rimettendo alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la questione.

²⁸ Cons. St., sez. VI, 17 febbraio 1999 n. 172.

²⁹ Il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'AIC, associazione di categoria dei calciatori interessati alla Federazione Italiana Calcistica (F.I.G.C.), nonostante la forma associativa e le finalità statutarie collegate alla tutela degli interessi morali, professionali ed economici degli iscritti, opera in *subiecta* materia come impresa.

Recentemente, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea³⁰ ha affrontato una questione di particolare rilievo riguardante l'assoggettamento al controllo pubblico delle Federazioni sportive nazionali. In particolare, ai giudici europei è stato demandato il compito di stabilire se il concetto di «*intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività*», di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE debba ritenersi comprensivo dei poteri di indirizzo di natura sportiva (c.d. *soft law*) e dei poteri di riconoscimento ai fini dell'acquisto della personalità giuridica e dell'operatività nel settore dello sport; se la capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale, di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE, debba essere inteso in senso sostanziale quale capacità di dirigere, condizionare, vincolare e condizionare l'attività gestionale dell'ente non lucrativo; infine, se, in virtù del combinato disposto dei par. 20.15, 4.125, 4.124 del Reg. n. 519/2013/UE possa tenersi conto delle quote associative ai fini del giudizio sull'esistenza o meno del controllo pubblico. Per quanto riguarda la nozione di intervento pubblico inteso come forma di regolamentazione generale, la Corte di Giustizia ritiene che essa comprende ogni forma di intervento di un'unità del settore pubblico, che stabilisce o applica una regolamentazione volta ad assoggettare indistintamente e uniformemente il complesso delle unità del settore di attività interessato a norme globali, ampie e astratte o ad orientamenti generali, senza che una siffatta regolamentazione possa, per la sua natura o per il suo carattere segnatamente «*eccessivo*». È da rilevarsi che le Federazioni sportive parti della controversia (FIG e FISE) sono associazioni sportive senza scopo di lucro, alle quali viene applicata la disciplina per le associazioni prevista dal codice civile. L'ISTAT, invece, aveva inserito tali associazioni senza scopo di lucro nell'elenco 2016 tenendo in considerazione del dato secondo cui esse erano assoggettate al controllo di un'amministrazione pubblica. Inoltre, l'Istituto nazionale di statistica riteneva che fossero assoggettate a tale controllo in quanto, nonostante la loro autonomia decisionale, esse non possedevano piena capacità di autodeterminazione. Tale considerazione emergeva da alcuni dati. Innanzitutto, per il potere del CONI di riconoscere le federazioni ai fini sportivi, di approvarne gli statuti, di controllare le attività di queste in merito agli aspetti di rilevanza pubblica

30 Corte Giust. UE, 11 settembre 2019, n. 705, C-612-613/2017. Si tratta di un rinvio pregiudiziale sull'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 (GU 2013, L 174). Le due cause riunite hanno ad oggetto due controversie. La prima (C-612/2017) tra la Federazione italiana golf (FIG) contro l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) ed il Ministero dell'Economie e delle Finanze (MEF); la seconda (C-613/2017) tra Federazione Italiana Sport Equestri (FISE) ed ISTAT.

ed il potere di commissariamento nel caso fossero riscontrati gravi irregolarità all'interno delle federazioni stesse. In secondo luogo, riteneva che le quote associative degli associati di dette Federazioni erano considerate come aiuto pubblico parafiscale e che le stesse beneficiavano dei finanziamenti da parte del Comitato olimpico nazionale italiano. La FIG e FISE, invece, ritenevano che l'ISTAT avesse erroneamente applicato le disposizioni del regolamento europeo in oggetto in quanto ritenevano di non essere assoggettate al controllo pubblico del CONI. In realtà, la Corte di Giustizia non ha risolto in definitiva il contenzioso nazionale, ritenendo piuttosto che la questione dovesse essere affidata al merito del giudice nazionale. Tuttavia, i giudici europei si pronunciano negativamente sulle prime due questioni, sostenendo l'assenza del controllo di natura ordinamentale e gestionale del CONI sulle Federazioni. Sul terzo quesito, invece, sembra avere una maggiore apertura circa la possibilità di ritenere che, a seguito del conferimento degli associati, assimilabile ai contributi pubblici, possa ritenersi sussistente il controllo pubblico. Più specificamente, la questione si concentra sull'interpretazione di tale nozione con riferimento al potere del CONI di riconoscere federazioni nazionali a fini sportivi e di adottare, nei loro confronti, indirizzi relativi all'esercizio dell'attività sportiva dalle stesse disciplinata. Il dubbio interpretativo nasce in considerazione dell'affermazione secondo cui che ai sensi dell'allegato A, punto 20.15, secondo periodo, del regolamento n. 549/2013, «l'intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività non è rilevante per decidere se una singola unità sia controllata dall'amministrazione pubblica». Nella sentenza la Corte di Giustizia chiarisce che la nozione di intervento pubblico sotto forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono le medesime attività si interpreta nel senso che essa comprende qualsiasi intervento di un organo pubblico, che emana disposizioni volte ad assoggettare indistintamente e globalmente tutte le unità del settore di una determinata attività. La Corte osserva che non può definirsi «controllo» qualsiasi intervento di un'unità del settore pubblico che abbia lo scopo di adottare indistintamente disposizioni astratte, destinate a tutte le unità del settore che compiono le medesime attività; piuttosto, esso è considerato tale quando l'organo pubblico ha un'influenza su tali unità, tale da indirizzarle nella realizzazione delle loro attività. Tuttavia, nonostante quanto affermato, la Corte di Giustizia lascia la questione al merito del giudice nazionale. Secondo il Giudice comunitario, il fatto che le federazioni sportive nazionali detengano il monopolio nella disciplina sportiva di cui si occupano, nel senso che la pratica sportiva nella sua dimensione pubblica non risulta rilevante ai fini di quanto definito dal punto 20.15 del regolamento oggetto di interpretazione. Infatti, tale monopolio è considerato solo

una conseguenza che deriva dall'esercizio di detto potere, dal momento che alle associazioni viene affidato l'onere di disciplinare un determinato sport. Pertanto, spetterebbe ai giudici nazionali sincerarsi se si tratti di monopolio vero e proprio ovvero di un monopolio di fatto nel quale il CONI può interferire con l'adozione di indirizzi relativi all'esercizio dell'attività sportiva.

Quanto alla seconda questione, relativa all'interpretazione della nozione di controllo pubblico come «capacità di determinare la politica generale o il programma» di un'istituzione senza scopo di lucro, ai sensi dell'allegato A, punto 20.15, primo periodo, del regolamento n. 549/2013, la Corte di Giustizia ritiene che tale nozione non dev'essere intesa in senso restrittivo ma piuttosto nel senso generale di «capacità», «possibilità» o «facoltà». Nello specifico, la capacità di un'amministrazione pubblica viene intesa come la capacità svolgere, attraverso gli indicatori di controllo previsti dall'all. A, punto 2.39, lettere da a) ad e), e punto 20.15, lettere da a) ad e), nonché attraverso gli indicatori di controllo corrispondenti applicabili alle istituzioni senza scopo di lucro, di cui all'allegato A, punto 20.309, un'influenza rilevante sulla definizione e sulla realizzazione degli obiettivi dell'istituzione senza scopo di lucro, delle sue attività e dei loro aspetti operativi, nonché degli indirizzi strategici e degli orientamenti perseguiti da tali istituzioni³¹. Precisa, inoltre, che in Italia lo Statuto del CONI prevede all'art. 20, comma 4, un'«autonomia tecnica, organizzativa e di gestione sotto la vigilanza del CONI», rispecchiata anche dalla disposizione degli statuti delle singole federazioni. Anche sulla seconda questione, pertanto, spetterà al giudice nazionale dichiarare se sussiste in capo al CONI una «capacità di determinare la politica generale o il programma» di tali federazioni.

Per quanto riguarda la terza ed ultima questione, riguardante le quote associative, il Giudice comunitario ritiene che esse devono essere prese in considerazione al fine di verificare la sussistenza di un controllo pubblico. Il giudice rimettente, riteneva che la quota associativa rappresenta solo una sorta di contribuzione alle spese generali di funzionamento della Federazione, erogata per acquisire lo status di associato ovvero di affiliato con i diritti conseguenti. A detta della Corte di Giustizia, invece, tali quote associative, nonostante la qualificazione giuridica privatistica nel diritto nazionale, possono rappresentare, nell'ambito dell'indicatore di controllo relativo al grado di finanziamento, ai sensi dell'allegato A, punto 2.39, lettera d), e del punto 20.15, lettera d), indice di carattere pubblico quando si tratta di contributi obbligatori, che sono percepiti in relazione ad un

³¹ P. BRIGUORI, *Le Federazioni Sportive sono Pubbliche Amministrazioni? Ancora incertezza dopo la pronuncia della Corte di Giustizia Europea*, in *Dir. e Conti - Bilancio, Comunità e Persona*, n. 2/2019.

interesse pubblico nei confronti delle federazioni sportive nazionali che esercitano un monopolio nella disciplina sportiva di cui si occupano. Nonostante anche in quest'ultimo punto, la Corte di Giustizia abbia riservato al giudice nazionale la decisione ultima, essa ha affermato che nel caso in cui detto giudice giungesse alla conclusione che tali quote siano considerate come contributi pubblici, esso dovrà ancora verificare se, nonostante il finanziamento quasi completo delle federazioni sportive nazionali interessate da parte del settore pubblico, i controlli esercitati su tali flussi di finanziamento siano tali da influenzare effettivamente la politica generale di tali federazioni.

4. Conclusioni.

4. Attraverso tale pronuncia, il Giudice comunitario offre una chiave interpretativa sulla natura delle Federazioni sportive e sull'applicazione di una determinata disciplina, pubblicistica ovvero privatistica. Inoltre, offre una esegetica per accertare di volta in volta quando sussista o meno il controllo pubblico, facendolo dipendere dalla sussistenza di un controllo sui flussi di finanziamento dell'ente tale da determinarne la politica interna.

Le Federazioni sarebbero, così, soggetti geneticamente privati ma funzionalmente pubblici per taluni atti e finalità, con conseguente applicazione di una speciale disciplina innestata su norme di diritto privato. Da un tale regime giuridico, così composito e variegato, deriverebbe «una sostanziale doppia personalità delle Federazioni: una pubblica per la quale agiscono come organi del CONI, sono finanziate dal CONI e sono soggette al potere di sorveglianza di esso; l'altra privata, che deriva dall'atto di nascita, costituito addirittura dalla collocazione legislativa nell'ambito dei soggetti con personalità giuridica di diritto privato e che si sostanzia nell'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione delle Federazioni» nonché «nella capacità di agire come ente privato in mancanza di una specifica disciplina»³².

Venute meno le storiche barriere tra il diritto pubblico ed il diritto privato, si rilevano oggi commistioni sempre più frequenti tra discipline un tempo distanti. Nelle Federazioni sportive la connotazione privatistica della forma associativa convive con la stessa valenza pubblicistica delle attività esercitate per legge³³. In un

32 In giurisprudenza, *ex plurimis*, Tar Lazio, sez. III, 8 febbraio 1988, n. 135; Tar Lazio, sez. III, 23 giugno 1994, n. 1361; Tar Calabria, sez. II, 18 settembre 2006, n. 984. In dottrina M. SANINO - F. VERDE, *Il diritto sportivo*, IV ed., Padova, 2015, pp. 119 ss.

33 In dottrina, L. TRIVELLATO, *Considerazioni sulla natura giuridica delle federazioni sportive*, in *Diritto e società*, n. 1/1991, pp. 141-167; E. LUBRANO, *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia. La FIGC si adegua*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello*

tale contesto è coerente e ragionevole che un soggetto privato, nel caso di specie una Federazione sportiva, possa svolgere funzioni amministrative. Tale assunto trova conferma nel fenomeno del c.d. esercizio privato di pubbliche funzioni che, valorizzando il profilo sostanziale dell'attività realizzata, prescrive l'applicazione di una disciplina pubblicistica, nonostante la natura privata del soggetto³⁴. In senso conforme la giurisprudenza afferma che qualora l'esercizio privato di pubbliche funzioni riguardi attività amministrativa in senso stretto esso «non può compiersi che tramite atti sostanzialmente amministrativi» che radicano la giurisdizione sulle relative controversie in capo al giudice amministrativo, trattandosi di atti provenienti da organi che si sostituiscono all'amministrazione. Tali atti, oggettivamente amministrativi, in quanto estrinsecazione di un potere di supremazia speciale, soggiacciono al medesimo regime giuridico degli atti formalmente amministrativi, con la conseguenza che sono sindacabili dal giudice amministrativo per incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere³⁵.

Da considerare poi che l'ordinamento italiano riconosce da tempo la possibilità di applicare norme pubblicistiche ad atti ed attività compiuti da soggetti privati. Si pensi, ad esempio, ai principi e alle regole dell'evidenza pubblica nelle procedure di affidamento indette da un organismo di diritto pubblico, che, seppur trattasi di ente talvolta, formalmente privato, viene considerato dall'ordinamento alla stregua di un soggetto pubblico, con applicazione di una disciplina derogatoria rispetto al diritto comune. L'ordinamento dimostra, così, di far prevalere la sostanza sulla forma³⁶.

Sport, n. 2/2005; A. AVERARDI, *Tra Stato e società: le federazioni sportive nel perimetro mobile delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista di Diritto sportivo*, n. 1/2016, pp. 39-55; G. PEPE, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 4/2016, pp. 264-273, A. MITROTTI, *La FIGC come organismo di diritto pubblico, (Nota a sentenza T.A.R. Lazio, Sez. I ter, 13 aprile 2018, n. 4100)*, in www.AmbienteDiritto.it, 25 aprile 2018; S. BASTIANON, *L'incerta natura delle federazioni sportive nazionali: associazioni di diritto privato o organismi di diritto pubblico? Alla Corte di Giustizia l'ardua sentenza*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, n. 1/2019; A. MITROTTI, *L'Organismo di diritto pubblico: dalla genesi al recente caso della FIGC*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, giugno 2020; Sulla natura degli enti pubblici, cfr. *ex multis*, G. ROSSI, *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991.

34 G. PEPE, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, in Lavocedeldiritto.it, 2 febbraio 2017.

35 Cass. civ. Sez. Un., 29 dicembre 1990, n. 12221, in www.cortedicassazione.it. In dottrina, a riguardo, N. BOBBIO, *La grande dicotomia: pubblico/privato (1980-1982)*, in *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, Torino, 1985; G. MORBIDELLI, *Gli Enti dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. Amm.* 1993; F. FRACCHIA, voce *Sport*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIV, Torino, 1999. Recentemente G.P. CIRILLO, *Sistema istituzionale di diritto comune*, Milano, 2018.

36 M. COLUCCI, *Lo sport e il diritto*, cit.

La giustizia amministrativa poi, con sentenza del Consiglio di Stato n. 3043 del 2016³⁷ ha sostenuto una nuova tesi, ossia che la nozione di ente pubblico nell'attuale assetto ordinamentale non può ritenersi fissa ed immutabile. Non può ritenersi, in altri termini, che il riconoscimento ad un determinato soggetto della natura pubblicistica a certi fini, ne implichi automaticamente e in maniera automatica la integrale sottoposizione alla disciplina valevole in generale per la pubblica amministrazione. Recentemente, il TAR Lazio, Sezione I-ter, con sentenza del 5 maggio 2020, n. 4693, ha sostenuto che il diritto di accesso ai sensi della Legge n. 241/1990 ai documenti delle Federazioni sportive può essere esercitato solo in relazione agli atti da queste assunti quali organi del Comitato Olimpico Nazionale Italiano per perseguirne le finalità pubblicistiche³⁸.

In definitiva occorre sottolineare come l'individuazione della natura giuridica delle Federazioni non sia di per sé dirimente ai fini dell'accertamento della natura degli atti compiuti, delle situazioni soggettive in rilievo e del riparto di giurisdizione³⁹. Del resto, nella conclamata crisi della soggettività alla natura giuridica di un soggetto non corrisponde più necessariamente un'unica e predeterminata disciplina, dovendo l'interprete procedere ad un'opera di ritaglio calibrata sull'attività concretamente realizzata e sugli interessi perseguiti.

Ne discende come le Federazioni sportive siano da considerare a pieno titolo soggetti di diritto privato, inquadrati in un sistema pubblicistico, che esercitano ora poteri di autonomia privata ed ora potestà amministrative, con applicazione di regimi giuridici differenti in ragione della natura dell'atto di volta in volta in rilievo⁴⁰. Non è la natura del soggetto che agisce né il tipo di attività svolta, ma la natura dell'interesse da tutelare che determina il regime degli strumenti a disposizione che devono essere adeguati a tale finalità.

Dunque, il tradizionale rilievo pubblicistico delle Federazioni sportive può dirsi, oggi, definitivamente transitato dal profilo formale della natura giuridica del soggetto al profilo sostanziale dell'attività svolta e degli interessi perseguiti.

37 In dottrina, cfr. la nota di A. DE ANGELIS, *Quale "status" per le Università non statali? Una lettura alla luce della recente giurisprudenza amministrativa*, in *Nomos*, 2/2016.

38 Il Giudice amministrativo di primo grado ha avuto modo di pronunciarsi sull'applicabilità della Legge 7 agosto 1990, n. 241, recante "Nuove norme sul procedimento amministrativo" ("Legge n. 241/90") nel caso di istanza di accesso agli atti rivolta nei confronti di una federazione sportiva nazionale. Avendone accertato la natura pubblicistica dell'attività, il TAR Lazio ha riconosciuto, nel caso di specie, l'applicabilità della Legge n. 241/90 alla Federazione.

39 G. PEPE, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, cit.

40 G. NAPOLITANO, voce *Sport*, cit.

