

IL SIGNIFICATO DELL'AUTONOMIA NEL SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO SPORTIVO NAZIONALE (*)

di RAFFAELE CAPRIOLI

SOMMARIO: 1. L'«ordinamento sportivo nazionale» tra autonomia e indipendenza dall'ordinamento statale. – 2. Autonomia ed eteronomia nel sistema delle fonti del diritto sportivo nazionale. – 3. *Segue*: lo statuto del C.O.N.I. e la normativa federale. – 4. L'«armonia con l'ordinamento sportivo» è canone di valutazione degli atti di autonomia e criterio di collegamento tra le normazioni dei due ordinamenti.

1. L'«ORDINAMENTO SPORTIVO NAZIONALE» TRA AUTONOMIA E INDIPENDENZA DALL'ORDINAMENTO STATALE. Benché il legislatore, nel preambolo al d.l. 19.8.2003, n. 220, abbia espressamente manifestato l'intenzione di razionalizzare i rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale⁽¹⁾, si può ragionevolmente ritenere che, pur dopo l'entrata in vigore del decreto e della legge di conversione (l. 17.10.2003, n. 280) il nodo gordiano dei rapporti tra i due ordinamenti non sia stato ancora sciolto. E ciò non soltanto per le inevitabili lacune della legge che non può prevedere tutte le occasioni di conflitto o, più in generale, di contatto tra i due ordinamenti, che richiedono una specifica regolamentazione, ma anche per la significativa circostanza che, essendo i soggetti dell'«ordinamento sportivo nazionale» nello stesso tempo soggetti dell'ordinamento statale italiano, i comportamenti ad essi imputabili

possono costituire oggetto di valutazione da parte di entrambi gli ordinamenti, dando luogo a contrasti per la cui soluzione non basta l'opera del legislatore, ma occorre la prudente mediazione dell'interprete.

È noto che la scelta di un determinato punto di vista – propriamente: un determinato ordinamento valutante – rappresenta l'indispensabile premessa di qualsiasi discorso, riguardante i rapporti tra ordinamenti, che non voglia limitarsi a descriverne le rispettive sfere di competenza, ma intenda individuare le regole alle quali deve conformarsi l'azione dei soggetti di diritto che ne fanno parte. E quindi il tema può svolgersi nella prospettiva dell'ordinamento sportivo, che qualifichi secondo le proprie regole atti e comportamenti di coloro che praticano attività sportive, oppure nella prospettiva dell'ordinamento statale, che può rivendicare a sé l'esclusività delle qualificazioni giuridiche delle varie manifestazioni dell'attività sportiva⁽²⁾.

(²) Rileva MODUGNO, voce «Pluralità degli ordinamenti», in *Enc. del dir.*, XXXIV, Giuffrè, 1985, 17, che «la relazione tra ordinamenti è giuridicamente qualificata «a partire da un ordinamento dato», appunto quello che «riconosce» l'altro e si pone in collegamento con esso». Il che non esclude che possa avvenire l'inverso. Tuttavia, prescelto un dato criterio di qualificazione, non v'è spazio per altri criteri, perché ogni ordinamento giuridico, nel suo aspetto normativo, è un insieme di valutazioni e qualificazioni esclusive di un certo oggetto o comportamento. Cfr. *Id.*, voce «Ordinamento giuridico (dottrine generali)», *ivi*, XXX, Giuffrè, 1980, 688; DE GIOVANNI, *Fatto e valutazione nella teoria del negozio giuridico*, Jovene, 1958, 114, il quale osserva che «Quando l'ordinamento o centro formale di qualificazioni è guardato nella sua operante attività di criterio, ogni rapporto tra valori scompare, per dar posto all'unicità del criterio valutativo».

Distingue nitidamente il piano dell'ordinamento

(*) Il testo costituisce la rielaborazione, corredata da essenziali note bibliografiche ed esplicative, dell'Intervento all'Incontro svoltosi nei giorni 9 e 10 novembre 2006, presso l'Università di Viterbo, tra gli studiosi di Diritto Amministrativo appartenenti al Gruppo San Martino, sul tema «L'ordinamento sportivo».

(1) L'emanazione del decreto legge è avvenuta per «la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere all'adozione di misure idonee a razionalizzare i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento giuridico dello Stato».

Avendo scelto di esaminare il problema nella prospettiva dell'ordinamento statale, è su questo piano che occorre svolgere il discorso riguardante le fonti di qualificazione dei fatti giuridicamente rilevanti riguardanti la materia sportiva.

È agevole notare, allora, che il fenomeno sportivo è disciplinato da norme aventi provenienza diversa, che possono catalogarsi in due distinti gruppi a seconda che le fonti da cui esse promanano siano esterne o interne all'organizzazione sportiva; rispetto ad essa le norme del primo gruppo possono definirsi eteronome, quelle appartenenti al secondo gruppo autonome.

Le prime sono riconducibili all'esercizio della potestà legislativa statale o regionale, o comunque all'attività normativa di competenza della pubblica amministrazione. Le seconde sono frutto dell'autonomia normativa dei numerosi gruppi costituiti da soggetti individuali o collettivi, ordinati gerarchicamente o in base a specifiche competenze, che agiscono nell'ambito dell'organizzazione sportiva nazionale.

Le norme di entrambi i gruppi integrano il sistema del diritto sportivo nazionale che, pur risultando prodotto da fonti di origine diversa, si può configurare come un complesso normativo inserito nella cornice dell'ordinamento statale.

In questo quadro di riferimento le norme create all'interno della comunità sportiva nazionale emergono sul piano dell'ordinamento statale – e sono da esso qualificate – come il prodotto dell'autonomia normativa pubblica o privata riconosciuta dallo Stato alle organizzazioni sportive. Debbono rispettarne perciò i principi e le norme inderogabili; pur dovendo attribuirsi estesi spazi di libertà ed ampia capacità di autodeterminarsi all'autonomia collettiva nell'attuale contesto istituzionale, che riserva allo Stato il compito di organizzare e promuovere le spinte autonome che si levano dalla società civile⁽²⁾.

Nell'ordinamento statale vigente autonomia

sportivo dal piano dell'ordinamento statale per l'individuazione di differenti profili di rilevanza delle norme tecniche sportive, LIOTTA, *Attività sportive e responsabilità dell'organizzatore*, Jovene, 2005, 30 ss.

(²) Il tema dell'autonomia delle organizzazioni sportive registra ormai numerosi contributi. Tra i

non vuol dire assoluta indipendenza ma essenzialmente relazione, come inconfutabilmente dimostra la fondamentale presenza nel tessuto normativo dell'art. 1322 cod. civ. Per questa ragione, può dirsi che essa «è coesenzialmente limitata»^(*).

Non giova, allora, alla chiarezza della definizione dei rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo l'impiego del termine «autonomia» nell'art. 1 l. n. 280/2003.

Nel comma 1° l'ordinamento sportivo nazionale è considerato «quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale». Orbene, in tale veste, all'ordinamento sportivo nazionale non deve riconoscersi alcuna «autonomia», posto che questa è, attualmente, carattere proprio degli ordinamenti non origina-

più recenti v. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, Jovene, 1997; ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, Giuffrè, 2000; MANZELLA, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 1 ss.; VIDIRI, *Organizzazione dell'attività agonistica, autonomia dell'ordinamento sportivo e D.L. n. 220 del 2003*, in *Giust. civ.*, 2003, II, 509 ss.; GIACOMARDO, *Caso Catania: l'autonomia dello sport è normale autogoverno di una comunità*, in *Dir. e giust.*, 2003, n. 31, 2 ss.; DE SILVESTRI, *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in *AA.VV.*, *La giustizia sportiva: analisi critica della legge 17 ottobre 2003, n. 280*, *Experta*, 2004, 83 ss. E i due saggi, pubblicati nel volume a cura di VACCÀ, *Giustizia sportiva e arbitrato*, Giuffrè, 2006, di BERNINI, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo: profili storici e problemi attuali*, 9 ss.; e di ALVISI, *Le fonti statali dell'autonomia dell'ordinamento sportivo*, 3 ss.

Con riferimento a quanto detto nel testo va comunque precisato che le stesse norme, considerate dal punto di vista dell'ordinamento sportivo – inteso come originario criterio di valutazioni e qualificazioni esclusive di fatti e comportamenti da esso ritenuti rilevanti –, sono frutto dell'assoluta libertà di cui gode ogni ordinamento di creare le proprie regole, senza incontrare i limiti posti da altro ordinamento.

(*) Cfr. ROMANO, voce «Autonomia nel diritto pubblico», nel *Digesto IV ed.*, *Disc. pubbl.*, II, Utet, 1987, 33.

ri⁽⁵⁾, mentre l'ordinamento sportivo internazionale (*recte*: infrastatale), con le sue articolazioni interne⁽⁶⁾, è certamente originario anche se non sovrano.

Così come vi è un uso improprio del termine «autonomia» nell'art. 1, comma 2°, l. n. 280/2003 dove, proclamando che «i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo», si vuole in realtà dire che – salvi i casi di rilevanza – le situazioni giuridiche che possono interessare i due ordinamenti sono regolate in maniera *indipendente o reciprocamente ininfluyente*⁽⁷⁾; ma non si può e non si vuole certo escludere la rilevanza di situazioni giuridiche che costituiscono manifestazioni di autonomia dei soggetti dell'organizzazione sportiva. Perché gli atti di autonomia, quando siano conformi ai principi e non siano contrari alle norme inderogabili, sono indubbiamente rilevanti per l'ordinamento statale.

(5) La precisazione si deve a ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, 1983, 18 s.

(6) GUARINO, *Lo sport quale «formazione sociale» di carattere sovranazionale*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Giuffrè, 1996, 347 ss., sviluppa la tesi enunciata nel titolo muovendo dalla ricognizione del collegamento tra comunità sportiva ed art. 2 Cost. Ed osserva: «un primo corollario di tale premessa è il riconoscimento del carattere «originario» e conseguentemente della «indipendenza» dell'ordinamento sportivo» (*ivi*, 349).

(7) Con ben altra chiarezza e precisione l'art. 7 Cost. recita: «Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani». Ciò che non impedisce di aggiungere che «I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi».

E l'art. 2 l. 13.12.1989, n. 401, perspicuamente dispone: «L'esercizio dell'azione penale per il delitto previsto dall'articolo 1 e la sentenza che definisce il relativo giudizio non influiscono in alcun modo sull'omologazione delle gare né su ogni altro provvedimento di competenza degli organi sportivi» (comma 1°). Così come «l'inizio del procedimento per i delitti previsti dall'articolo 1 non preclude il normale svolgimento secondo gli specifici regolamenti del procedimento disciplinare sportivo» (comma 2°).

2. AUTONOMIA ED ETERONOMIA NEL SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO SPORTIVO NAZIONALE. Sostituendo quindi il termine «organizzazione» a quello, pure adoperato dal legislatore, di «ordinamento», oppure precisando che per «ordinamento sportivo» deve intendersi un «ordinamento settoriale nell'ambito del più generale ordinamento giuridico della Repubblica»⁽⁸⁾, si può ben dire che l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale trae fondamento dai principi generali che costituiscono l'ossatura della Costituzione repubblicana, piuttosto che dalla enfatica enunciazione contenuta nell'art. 1 l. n. 280/2003.

In questa direzione si muovono due recenti sentenze della Corte di Cassazione, nelle quali è scritto che «il fondamento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo è da rinvenire nella norma costituzionale di cui all'art. 18 Cost., concernente la tutela della libertà associativa, nonché nell'art. 2 Cost., relativo al riconoscimento dei diritti inviolabili delle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità del singolo»⁽⁹⁾.

È qui la chiave di lettura dei rapporti tra l'ordinamento statale e la comunità sportiva nazionale. In via di principio le regole dettate dalle comunità sportive per disciplinare la loro attività – siano esse regole di organizzazione, di comportamento, o tecniche – hanno, nell'ordinamento dello Stato, potenzialmente la stessa rilevanza che hanno le regole di ogni altra comunità che rientri nel catalogo delle formazioni sociali riconosciute e garantite dallo Stato. In una prospettiva pluralista che, preso atto dell'esistenza di una vasta rete di autonomie, assegna all'ordinamento statale il compito di coordinare i rapporti

(8) FORLENZA, in AA.VV., *Diritto dello sport*, Le Monnier, 2004, 28, il quale così interpreta l'espressione «ordinamento sportivo» contenuta nell'art. 117 Cost., escludendo che con essa la norma costituzionale possa fare riferimento ad un ordinamento inteso in senso originario.

(9) Così Cass., 28.9.2005, n. 18919, in *Dir. e form.*, 2005, 1583 ss., con ampia nota di commento di GIACOMARDO, *Legittimo il vincolo di giustizia delle federazioni sportive. Secondo la Suprema Corte garantisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo*; Cass., 27.9.2006, n. 21006, ined.

tra le formazioni sociali autonome e tra esse e lo Stato⁽¹⁰⁾.

Deve quindi riconoscersi un ruolo preminente alle fonti autonome del diritto sportivo⁽¹¹⁾, in quanto espressione del pluralismo associativo che la Costituzione garantisce come insostituibile strumento di sviluppo della persona umana⁽¹²⁾.

Il fatto, poi, che questo tessuto normativo sia completato mediante l'innesto di norme eteronome (ma esse sono in gran numero inferiori a quelle autonome), o che alcune norme sportive riproducano norme già sorte e vigenti in comunità sovranazionali (Federazioni internazionali), nulla toglie all'autonomia della organizza-

zione sportiva nazionale, che si manifesta nella creazione spontanea, o frutto di una concordata elaborazione, di regole di comportamento, di organizzazione, o tecniche.

Anzi, direi, all'autonomia delle numerose organizzazioni sportive che possono germogliare nell'ambito della cornice fornita dai principi generali della Costituzione. Rispetto alla quale, e all'ordinamento italiano, non tutte le norme sportive possono essere dotate di uguale rilevanza.

È avvenuto, in Italia, che i soggetti della comunità sportiva abbiano dato vita, senza alcuna imposizione, al Comitato Olimpico e alle Federazioni sportive nazionali.

Nate per iniziativa dei cultori di differenti discipline sportive, e naturalmente riconducibili all'esperienza del diritto privato, queste aggregazioni sono state in larga misura pubblicizzate tra gli anni venti e quaranta del secolo scorso, fino alla l. 16.2.1942, n. 426, in cui si disponeva, all'art. 1, che il C.O.N.I., avente personalità giuridica, era costituito alle dipendenze del Partito Nazionale Fascista e, all'art. 5, che le Federazioni erano «organi» del C.O.N.I., ma sono state oggi ampiamente ricondotte nell'alveo del diritto privato dal d. legis. 23.7.1999, n. 242, modificato dal d. legis. 8.1.2004, n. 15.

Se è vero, infatti, che al C.O.N.I. è espressamente attribuita la «personalità giuridica di diritto pubblico» (art. 1 d. legis. n. 242/1999), è anche vero che questo ente «confederazione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate», nell'esercizio della propria potestà statutaria – come in ogni altra sua attività –, «si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato Olimpico Internazionale» (art. 2, comma 1°, come modificato dal d. legis. n. 15/2004), e che «i contratti stipulati dal C.O.N.I. e dalle Federazioni Sportive Nazionali nell'esercizio delle proprie attività istituzionali sono disciplinati secondo le norme del diritto privato», ex art. 1, comma 9°, l. 31.1.1992, n. 138. Con disposizione per un verso anticipatoria rispetto a quanto dispone l'art. 1, lett. b), l. 11.2.2005, n. 15, «La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato

(10) Cfr. MANZELLA, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, cit., 1 ss., il quale osserva che «la salvezza e anche l'efficienza dello Stato moderno è nella sua capacità di organizzare le autonomie: anzi di organizzare se stesso come rete, come collettore e *relais* delle varie spinte autonome» (ivi, 2).

(11) Sul tema del diritto prodotto dalle formazioni sociali v. PIZZORUSSO, in PIZZORUSSO-FERRERI, *Le fonti del diritto italiano*, 1, *Le fonti scritte*, nel *Trattato di diritto civile*, diretto da SACCO, Utet, 1998, 183 ss., per il quale «è possibile che forme di produzione normativa rilevanti per il diritto statale derivino da attività normative private» (ivi, 186); ALPA, in ALPA - GUARNERI - MONATERI - PASCUZZI - SACCO, *Le fonti del diritto italiano*, 2, *Le fonti non scritte e l'interpretazione*, nel *Trattato di diritto civile*, diretto da SACCO, Utet, 1999, 120, dove si sottolinea l'importanza della «formazione negoziale del diritto». Vale a dire «della creazione di regole e della istituzione di diritti soggettivi che non proviene dall'alto, cioè dalla imposizione con legge o con provvedimento amministrativo (...) ma proviene dal basso, cioè dalle formule organizzatorie della società civile».

(12) Sui vari aspetti del pluralismo, nell'ottica dello studioso del diritto privato, è doveroso richiamare i fondamentali scritti di Rescigno, tra i quali v., recentemente, RESCIGNO, *Le formazioni sociali intermedie*, in *Riv. dir. civ.*, 1998, I, 301 ss., dove l'a. ricorda che nella norma costituzionale è racchiusa «la garanzia del pluralismo: del pluralismo sociale, politico, religioso, culturale, inteso in un'accezione assai più ampia e penetrante del modo in cui lo intende il giurista, fermo all'idea ed alla prospettiva, pur preziosa e consolidata, della pluralità degli ordinamenti».

salvo che la legge disponga diversamente»; e per un verso superflua per quanto riguarda l'attività delle Federazioni sportive nazionali che sono ora, a norma dell'art. 15 d. legis. n. 242/1999, come sostituito dal d. legis. n. 15/2004, «associazioni con personalità giuridica di diritto privato» e «soggette, per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, alla disciplina del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione».

3. Segue: LO STATUTO DEL C.O.N.I. E LA NORMATIVA FEDERALE. Riflettendo sulle fonti del diritto sportivo si avverte che lo Statuto del C.O.N.I. rappresenta l'elemento di raccordo tra fonti eteronome e fonti autonome.

L'art. 18, comma 7°, d. legis. n. 242/1999 dispone che «sino all'approvazione dello statuto dell'ente a norma dell'articolo 2 e per quanto non diversamente disciplinato dal presente decreto, continuano ad applicarsi le disposizioni del Decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1986, n. 157».

Ciò vuol dire che lo Statuto del C.O.N.I. ha – sia pure indirettamente – efficacia abrogativa e sostitutiva delle norme di attuazione della l. n. 426/1942 emanate con il d.p.r. n. 157/1986. E si hanno quindi in esso norme di diritto pubblico.

Non v'è dubbio che lo sia l'art. 1, che richiama in parte il contenuto del comma 1° dell'art. 2 d. legis. n. 242/1999, come modificato dal d. legis. n. 15/2004. Aggiungendo che «Il C.O.N.I. è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali», certamente non per autonoma scelta, ma in ossequio al dettato dell'art. 1 d. legis. n. 242/1999.

Vi sono tuttavia anche norme di diritto privato: ad esempio quelle contenute nell'art. 30, che fissano i requisiti per ottenere il riconoscimento di Associazione sportiva benemerita; o quelle dell'art. 33, che prescrivono agli Ufficiali di gara di svolgere le proprie funzioni con lealtà sportiva, in osservanza dei principi di terzietà, imparzialità e indipendenza di giudizio. E, in genere, tutte le norme in cui l'ente si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo sovranazionale.

Insomma, non tutte le norme contenute nello Statuto del C.O.N.I. sono espressione dell'autonomia normativa pubblica spettante a ta-

le ente. Perché «i soggetti aventi poteri di autonomia normativa [pubblica] sono anche soggetti aventi capacità di diritto privato»⁽¹³⁾.

E si conferma l'opinione che «la meccanica catalogazione nelle categorie privatistiche o pubblicistiche mal s'adatta ai fenomeni giuridici prodotti dai corpi sociali»⁽¹⁴⁾.

Un percorso logico inverso deve invece essere seguito per quanto riguarda le norme prodotte dalle Federazioni sportive nazionali e dalle discipline sportive associate.

Si tratta essenzialmente di regole autonome, che sono il prodotto del corpo sociale di cui la federazione o la disciplina sportiva associata è espressione. Queste sono associazioni aventi personalità giuridica di diritto privato e sono soggette alla disciplina del codice civile, il quale prevede che gli statuti delle associazioni debbono contenere «le norme sull'ordinamento e sulla amministrazione», quelle riguardanti i diritti e gli obblighi degli associati, le condizioni della loro ammissione ed, eventualmente, quelle relative all'estinzione dell'ente e alla devoluzione del patrimonio (art. 16, commi 1° e 2°, cod. civ.).

Il potere di autonomia normativa, riconosciuto in via generale alle associazioni dal codice civile, viene precisato – e in un certo senso delimitato – dall'art. 16 d. legis. n. 242/1999, come sostituito dal d. legis. n. 15/2004.

Il principio di democrazia interna e quello di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizione di parità costituiscono le basi su cui debbono poggiare le norme statutarie e regolamentari, che non possono porsi in contrasto con le regole dell'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale. «L'armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale» facente capo al C.I.O. non è soltanto un'esigenza propria dell'organizzazione sportiva, ma è per il legislatore italiano un importante punto di riferimento (v. anche art. 2, comma 1°, d. legis. n. 242/1999), ed un criterio di valutazione della adeguatez-

⁽¹³⁾ GIANNINI, voce «Autonomia. b) Teoria generale e diritto pubblico», in *Enc. del dir.*, IV, Giuffrè, 1959, 357.

⁽¹⁴⁾ ROSSI, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, Jovene, 1979, 123.

za delle norme federali alle prescrizioni di legge.

Statuti e regolamenti federali, e quelli delle discipline sportive associate, costituiscono essenzialmente fonti autonome del diritto sportivo in quanto promananti dall'interno dell'organizzazione dello sport. E nella cornice del diritto privato – che conosce il fenomeno delle autorità costituite su base democratica all'interno dei gruppi organizzati⁽¹⁵⁾ – vanno inquadrati agevolmente «i poteri di vigilanza e controllo esercitabili dalla federazione e dalla disciplina associata nei confronti delle articolazioni associative interne alla propria organizzazione», anch'essi definiti negli statuti secondo la prescrizione del comma 6° dell'art. 16 d. legis. n. 242/1999. Ma occorre ricordare che la «valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del C.O.N.I.» (art. 15, comma 1°, d. legis. n. 242/1999) costituisce criterio idoneo ad attrarre nell'orbita del diritto pubblico anche le norme statutarie e regolamentari che disciplinano tali attività.

In particolare, vanno qui richiamate le norme federali che disciplinano l'attività di controllo svolta dalle federazioni sull'equilibrio finanziario delle società sportive professionistiche ex art. 12 l. 23.3.1981, n. 91⁽¹⁶⁾. Il controllo è svolto dalle Federazioni per delega del C.O.N.I., secondo modalità e principi da questo approvati, come è espressamente previsto dalla legge. Di guisa che le relative norme federali, emanate per regolamentare l'esercizio di una potestà ad esse attribuita dalla legge, vanno catalogate nell'area del diritto pubblico, nel cui ambito costituiscono manifestazione di autonomia.

Deve però escludersi una relazione di necessaria consequenzialità tra attività avente valenza pubblicistica e regime degli atti attraverso i quali essa viene espletata. Si precisa infatti nell'art. 23, comma 1° *bis*, dello Statuto del C.O.N.I. che «la valenza pubblicistica dell'attività non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei sin-

goli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse». Con disposizione che viene a bilanciare l'ampiezza ingiustificata dell'elenco delle attività aventi valenza pubblicistica, contenuto nel comma 1° dello stesso articolo.

L'attività normativa delle federazioni, considerata alla luce della disciplina speciale e di quella oggi dettata in via generale per gli atti non autoritativi della Pubblica Amministrazione, sembra consentire il superamento della distinzione tra il regime di diritto pubblico e il regime di diritto privato in relazione a tutti gli atti che non siano compiuti per delega del C.O.N.I. o per espressa attribuzione da parte della legge, con riconoscimento del relativo potere d'imperio.

4. L'«ARMONIA CON L'ORDINAMENTO SPORTIVO» È CANONE DI VALUTAZIONE DEGLI ATTI DI AUTONOMIA E CRITERIO DI COLLEGAMENTO TRA LE NORMAZIONI DEI DUE ORDINAMENTI. Il d. legis. n. 242/1999 e il d. legis. n. 15/2004 non hanno attribuito alle Federazioni sportive nazionali un potere statutario e regolamentare maggiore di quello ad esse spettante in quanto associazioni private, ma hanno prefigurato un esercizio di tale potere conforme ai contenuti dei decreti stessi, che individuano nella armonia tra i due ordinamenti il criterio da seguire nell'attività normativa delle Federazioni e delle Discipline sportive associate.

La relazione di «armonia», nel cui segno deve, per legge, esercitarsi il potere di autonomia normativa non è nuova in questo settore dell'ordinamento. Ad essa faceva espresso riferimento l'art. 29, comma 1°, d.p.r. n. 157/1986 e ad essa ritengo che debba conformarsi anche l'attività normativa dei gruppi di rango minore, quali le «leghe», che sono certamente associazioni di diritto privato, ed i «settori» (giovanile, arbitrale, tecnico) che acquistano sempre maggiore importanza nell'ambito della organizzazione federale.

Pertanto, ove venga deliberata da una assemblea federale, o di una associazione sportiva, una norma statutaria o regolamentare che si ponga in aperto contrasto con prescrizioni vincolanti e non derogabili del Comitato Internazionale Olimpico o delle Federazioni internazionali, si può prospettare l'ipotesi della sua invalidità sul piano dell'ordinamento statale.

⁽¹⁵⁾ In argomento v., con lucida analisi, BIANCA, *Le autorità private*, Jovene, 1977.

⁽¹⁶⁾ Su cui v. VITTORIA, *Le società sportive fra controlli federali e controlli giudiziari*, in *Contr. e impr.*, 1985, 773 ss., con riferimento alla disciplina vigente prima delle modificazioni introdotte con l. 18.11.1996, n. 586.

A questo proposito si deve ricordare l'art. 23 cod. civ., il quale dispone che «le deliberazioni dell'assemblea contrarie alla legge, all'atto costitutivo o allo statuto possono essere annullate su istanza degli organi dell'ente, di qualunque associato o del pubblico ministero». Alla cui stregua il contrasto tra la norma federale, o di altro sodalizio, e quella dell'ordinamento sportivo, a certe condizioni ed entro certi limiti, potrebbe essere considerato contrario alla legge.

Un ulteriore spunto di riflessione sulle fonti «autonome» del diritto sportivo è suscitato dalla consuetudine⁽¹⁷⁾.

Alle norme e alle «consuetudini sportive» fanno riferimento gli artt. 29, comma 4°, 31, comma 2°, 32, comma 1°, dello Statuto dell'Ente pubblico C.O.N.I., prescrivendone l'os-

servanza ai soggetti facenti parte dell'organizzazione ufficiale dello sport, siano essi società, associazioni, atleti o tecnici. E realizzando in tal modo un esemplare modello di armonia tra l'ordinamento sportivo, nel cui ambito si forma spontaneamente la consuetudine, e l'ordinamento statale che le attribuisce rilevanza, includendola tra le fonti del proprio diritto.

Ciò va detto considerando l'armonia con l'ordinamento sportivo da un punto di vista «interno» all'ordinamento statale. Perché, da un diverso punto di vista – propriamente quello *descrittivo* dei rapporti tra i due ordinamenti⁽¹⁸⁾ –, l'armonia può servire da criterio di collegamento tra la normazione a vocazione globale⁽¹⁹⁾ dell'ordinamento sportivo e quella naturalmente nazionale dell'ordinamento statale.

⁽¹⁸⁾ Vale a dire, come scrive CAPOGRASSI, *Note sulla molteplicità degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1939, 10, «dal punto di vista della esperienza totale cioè dal punto di vista della pura molteplicità, della eguaglianza (iniziale e vedremo più oltre in quale senso) di tutti gli ordinamenti puramente considerati come tali».

⁽¹⁹⁾ La vocazione globale della normazione sportiva nasce dal fatto che l'ordinamento sportivo (o gli ordinamenti sportivi) si è formato – tra la fine del diciannovesimo e l'inizio del ventesimo secolo – con carattere sovranazionale, per la necessità di stabilire regole generali valide per tutti i partecipanti ai Giochi Olimpici e alle altre competizioni internazionali. Cfr. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, 17.

GROSSI, *Crisi della legge e processi di globalizzazione*, in *Quaderni del Dottorato di ricerca in Diritto ed economia. I. Prolusioni*, Jovene, 2004, 29 s., nel descrivere il processo di produzione del diritto nella fase della globalizzazione, si sofferma sull'esistenza di canali giuridici di comunità interstatuali, «con una proiezione tendenzialmente globale», che scorrono «in un'orbita privata e senza vincoli territoriali con questo o quello Stato», rilevando che il fenomeno interessa anche l'ambito sportivo (nt. 13). Mentre la dimensione globale del diritto sportivo è efficacemente rappresentata nel saggio di AGRIFOGLIO, *Costo dei diritti e valore del diritto (prendendo spunto dal caso Charleroi g-14 c/FIFA, dal c.d. caso Moggi e dal caso FIFA c/la Federazione ellenica del calcio)*, in *associazione de i costituzionalisti.it/materiali*.

⁽¹⁷⁾ ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, cit., 29 s., osserva che l'autonomia può manifestarsi anche per mezzo di consuetudini.