

SILVIA BENINI HEMMELER

*La natura giuridica delle Federazioni Sportive Nazionali alla luce del D.lgs 23 luglio 1999, n. 242*

ABSTRACT

Il D. Lgs 23 luglio 1999, n.242 pur rientrando nel quadro più generale di un riordino della pubblica amministrazione, introduce rilevanti innovazioni nel settore sportivo. Emanato infatti in attuazione dell'art. 11 della Legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Legge Bassanini) risponde all'esigenza, da molti condivisa, di un riassetto dell'intero ordinamento sportivo del Paese non più adeguato alle esigenze dello sport post moderno. Tale nuova configurazione passa attraverso il cambiamento della struttura dell'Ente CONI; la distinzione tra esso e le Federazioni Sportive Nazionali che, fuoriuscendo dal Comitato, acquistano maggiore autonomia come associazioni private dotate di personalità giuridica ed, anche, l'adeguamento ai principi di democrazia interna della composizione degli organi direttivi degli enti sportivi. Il riordino operato con il decreto in questione rappresenta tuttavia solo il primo, anche se importante passo verso una complessa riorganizzazione dello sport nazionale che vede la progressiva ed ampia partecipazione ai vertici della gestione del fenomeno sportivo di tutti i soggetti coinvolti, anche di quelli sino ad oggi esclusi come gli atleti ed i tecnici.



SILVIA BENINI HEMMELER

LA NATURA GIURIDICA DELLE FEDERAZIONI SPORTIVE  
NAZIONALI ALLA LUCE DEL D.LGS 23 LUGLIO 1999, N. 242

SOMMARIO

1) *La riforma del settore sportivo attraverso il D.lgs. 242/1999 ed il nuovo assetto del CONI*; 2) *Le Federazioni Sportive nazionali dopo l'intervento riformatore*; 3) *Il riconoscimento delle Federazioni Sportive Nazionali*; 4) *Il riconoscimento nelle forme previste dall'art. 21, comma 4, dello Statuto del CONI*; 5) *Aspetti innovativi e conservativi della riforma anche in tema di natura giuridica delle Federazioni Sportive Nazionali*.

1. L'emanazione del D.lgs. 23 luglio 1999, n.242 sul "Riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano – CONI a norma dell'art. 11 della Legge 15 marzo 1997, n. 59" ha introdotto rilevanti innovazioni. Esso richiama espressamente, come precisato in epigrafe, la delega contenuta nell'art. 11, comma 1, lett. b, della Legge 59/1997, che affida al Governo il compito di "riordinare gli enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dall'assistenza e previdenza". Il riordino persegue, tra gli altri, l'obiettivo di una complessiva riduzione dei costi amministrativi, attenendosi ad una serie di principi tra i quali quello "della trasformazione in associazioni o in persone giuridiche di diritto privato degli enti ... per il cui funzionamento non è necessaria la personalità di diritto pubblico" (art. 14, comma 1, lett. b)<sup>1</sup>. Sotto il profilo procedurale la legge delega dispone, inoltre, che i decreti legislativi in questione siano emanati previo parere della Commissione parlamentare bicamerale istituita ai sensi dell'art. 5 della legge stessa, da rendere entro trenta giorni dalla data di trasmissione; è inoltre consentita l'emanazione di disposizioni correttive ai decreti stessi, entro un anno dall'entrata in vigore di questi ultimi.

L'utilizzo di forme privatistiche che il decreto è chiamato ad attuare non tocca affatto il CONI, che, al contrario, viene riconosciuto *ex lege* ente di diritto pubblico; esso è invece suggerito per l'esercizio di alcune attività dell'Ente, mentre è stabilito direttamente per le Federazioni sportive nazionali (art. 15, comma 2). Quanto agli adempi-

---

<sup>1</sup> Cfr. "Le Leggi", 1999, I, 2448.

menti, il testo prevede l'adozione e la successiva approvazione governativa dello statuto del CONI (art. 2, comma 2) e l'emanazione dei rispettivi statuti da parte delle Federazioni sportive (art. 15, comma 2).

Va sottolineato che il D.lgs. 242/1999 trova origine nell'opinione, da molti condivisa, che l'ordinamento sportivo del nostro Paese e in particolare la struttura dell'ente CONI non fosse più adeguata alle esigenze del mondo dello sport non solo italiano ma anche europeo. Per quanto concerne la realtà italiana ed in particolare il CONI, in effetti, sono trascorsi oltre cinquant'anni dalla sua costituzione e il Consiglio nazionale dell'Ente stesso già da tempo ha istituito una commissione per formulare una proposta di riforma. Il riordino del CONI, operato con il decreto in questione, rappresenta peraltro solo il primo, anche se importante, tassello di una complessiva riorganizzazione dello sport nazionale che vede la progressiva ed ampia partecipazione ai vertici della gestione del fenomeno sportivo di tutti i soggetti coinvolti quali gli atleti ed i tecnici, soggetti sino ad oggi esclusi<sup>2</sup>.

Gli elementi portanti che caratterizzano la norma riformatrice debbono essere collocati ed analizzati all'interno di questo generale processo di trasformazione. Tali elementi sono:

- la distinzione tra ente CONI e Federazioni sportive, realizzata attraverso il mutamento della natura giuridica di queste ultime, che diventano associazioni riconosciute di diritto privato;
- l'adeguamento a principi di democrazia interna nella composizione degli organi dell'ente, relativamente ai quali è garantito l'accesso anche agli atleti ed ai tecnici sportivi;
- la garanzia che tutte le componenti del mondo sportivo possano dare il loro apporto all'opera di regolazione e di vigilanza del CONI nello svolgimento dell'attività sportiva professionistica o dilettantistica;
- un regime di condizioni di ineleggibilità e di incompatibilità per

---

<sup>2</sup> La relazione governativa sullo schema di decreto precisa, infatti, come l'intervento rappresenti soltanto "il primo, anche se importante, tassello di una più complessiva riforma dello sport". Nello stesso senso si esprime il parere della Commissione parlamentare bicamerale approvato il 17 giugno 1999, per il quale "la complessità del fenomeno sportivo sotto il profilo sociale ed economico richiede un più ampio intervento normativo, a partire dalla definizione di nuove regole in materia di ordinamento delle società ed associazioni sportive dilettantistiche, della promozione dello sport di base nel rispetto delle competenze regionali e degli enti locali, di lotta al doping, di finanziamento dell'attività sportiva alla luce della nuova realtà dei concorsi pronostici, di rapporto tra ordinamento sportivo e giustizia ordinaria".

l'accesso agli organi dell'ente, volto a garantire l'autonomia di ciascun organo;

– il recepimento dei principi generali del D.lgs. 29/1993 per quanto attiene alle funzioni degli organi, separando le funzioni di indirizzo da quelle di gestione amministrativa.

I principi che connotano la riforma si ricavano sia dall'analisi della normativa che dalle stesse considerazioni contenute nella relazione governativa sullo schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 29 gennaio 1999. La relazione individua, infatti, in quegli obiettivi gli elementi fondamentali della nuova disciplina che, come è stato osservato, non dispone "un semplice riordino del CONI", ma determina "una riforma complessiva della organizzazione sportiva italiana, i cui effettivi contenuti dipenderanno anche dalle modalità di esercizio dell'autonomia statutaria da parte del CONI e delle federazioni". Si sottolinea inoltre che da essa "traspare tuttavia anche una trasformazione complessiva della natura e del ruolo dell'organizzazione sportiva italiana, capace di superare definitivamente le concezioni statalistiche che erano alla base della l. n.426/1942. Il decreto, infatti, produce l'effetto di radicare ancor più saldamente il CONI e le federazioni all'ordinamento sportivo internazionale e nazionale"<sup>3</sup>.

Il D.lgs. 242/1999 abroga esplicitamente la Legge 16 febbraio 1942, n. 426 "Costituzione e ordinamento del Comitato Nazionale Olimpico Italiano (CONI)" e l'art. 14 della Legge 23 marzo 1981, n. 91 recante disposizioni sulle "Federazioni sportive nazionali"; prevede il riordino del CONI e, di conseguenza, l'emanazione di un nuovo statuto da approvarsi, ai sensi dell'art. 18, comma 1, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del decreto. Fino all'approvazione del

---

<sup>3</sup> G. NAPOLITANO, *La riforma del CONI e delle Federazioni sportive*, in "Giornale di Dir. amministrativo", 2000, I, 119. A chiarimento della sua tesi l'Autore afferma che il maggior legame con l'ordinamento internazionale "è determinato dal riconoscimento di un'ampia autonomia statutaria e dall'orientamento di questa ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale. Il riferimento al secondo (ovvero all'ordinamento sportivo nazionale, n.d. A.) è garantito attraverso una legittimazione maggiormente democratica degli organi, che rispecchiano non più soltanto i vertici dirigenziali, ma anche i diretti protagonisti dell'attività sportiva nazionale. Il CONI e le federazioni costituiscono, dunque, sempre più l'elemento di raccordo, rispettivamente generale e settoriale, tra la rete dell'organizzazione sportiva internazionale e la rete dell'organizzazione sportiva nazionale". (*Ibidem*).

nuovo statuto, la materia resta regolata dal DPR 28 marzo 1986, n. 157<sup>4</sup>.

All'art. 1 della legge di riforma si statuisce che il CONI ha personalità giuridica di diritto pubblico, necessaria "al fine di un migliore e più razionale svolgimento delle funzioni". La Legge 426/1942 istitutiva dell'ente si limitava invece ad attribuirgli la personalità giuridica senza esplicitarne la natura pubblica o privata (art. 1, l. 426/1942). Tuttavia dottrina e giurisprudenza sono stati sempre concordi nel ritenere il CONI ente pubblico, muovendo da una serie di elementi ritenuti indici di soggettività pubblica quali la costituzione ex lege, la sottoposizione dell'istituzione alla vigilanza dell'autorità ministeriale, la generalità degli interessi perseguiti, la provenienza statale dei finanziamenti, il regime fiscale e contabile<sup>5</sup>. Successivamente la legge 20 marzo 1975, n. 70 includeva il CONI tra gli enti del "parastato" suggellandone così la qualificazione di ente pubblico mentre, nel contempo, gli si riconosceva ampia autonomia organizzativa con la legge 31 gennaio 1992, n. 138<sup>6</sup>.

Lo stesso articolo pone il CONI sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali<sup>7</sup>. Essa si concreta in una serie di provvedimenti che vanno dall'approvazione dello statuto dell'ente (art. 2, comma 2) alla nomina del Collegio dei revisori dei conti (art. 11, comma 1), all'assenso per la costituzione di società di capitali private per una migliore gestione dell'ente (art. 14, comma 1) sino al potere di scioglimento della Giunta nazionale e di revoca del Presidente per gravi violazioni di norme, impossibilità di funzionamento o irregolarità amministrative, con la previsione della nomina in loro vece di un commissario straordinario (art. 13). I poteri di vigilanza dell'autorità governativa paiono finalizzati, principalmente, alla garanzia del corret-

---

<sup>4</sup> In attuazione del disposto dell'art. 18 del decreto 242/1999 il Consiglio Nazionale del CONI ha provveduto, nella seduta del 24 marzo 2000, a deliberare il nuovo Statuto tenuto conto delle osservazioni pervenute dal Ministero per i Beni e le attività culturali. L'approvazione è avvenuta con d. m. 19 aprile 2000 pubblicato in G.U. del 6/06/2000.

<sup>5</sup> Cfr. sul punto MARANI-TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977, 229-231.

<sup>6</sup> Sull'evoluzione della normativa sul CONI si veda G. MORBIDELLI, *Gli enti nell'ordinamento sportivo*, in "Dir. amm.", 1993, 303 ss.

<sup>7</sup> Istituito con D.lgs. 368/1998 dopo l'abrogazione del Ministero del turismo e spettacolo a seguito di referendum popolare.

to funzionamento del comitato ed in questa linea si incentrano in primo luogo sugli aspetti organizzativi più rilevanti.

Di contro viene riconosciuta al comitato la piena autonomia statutaria prima assente. Viene rimessa quindi allo statuto la disciplina dell'organizzazione periferica, (art. 2, c. 3), prima regolamentata dalle disposizioni di cui al DPR 157/1986 (artt. 23-26), la previsione di integrazioni delle funzioni e dei compiti degli organi (art. 5, c. 2, lett. h; art. 7, c. 2, lett. h; art. 8, c. 1; art. 12, c. 2, lett. c), la regolamentazione dei requisiti di eleggibilità (art. 6, c. 6) e delle procedure elettorali (art. 9, c. 3).

Anche a seguito della legge di riordino il CONI mantiene peraltro la sua duplice natura di ente esponenziale del fenomeno sportivo nazionale, che cura tutta l'organizzazione sportiva italiana, e di Comitato Olimpico Nazionale riconosciuto dal CIO, che cura la partecipazione della rappresentativa italiana ai Giochi Olimpici. Con ciò si ribadisce la sua doppia soggettività: nell'ordinamento giuridico statale e in quello sportivo a cui corrispondono due differenti sfere di funzioni ed attribuzioni. Tale duplice qualifica trova infatti riscontro nella norma di riordino (artt. 1 e 2, D.lgs. 242/1999) la quale, per quanto attiene al secondo aspetto, riconosce in modo esplicito l'inserimento del CONI nell'ordinamento sportivo internazionale disponendo che esso "si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato Olimpico Internazionale, di seguito denominato C.I.O." (art. 2).

La legge istitutiva del CONI non conteneva in effetti alcun riferimento all'ordinamento sportivo internazionale, probabilmente anche a causa delle ideologie nazionalistiche proprie del periodo storico-politico in cui essa fu emanata. Soltanto con il DPR n. 157/1986 tale legame veniva formalmente riconosciuto anche se i principi dell'ordinamento sportivo internazionale e gli indirizzi del CIO erano intesi esclusivamente come criteri ispiratori dell'attività dell'ente. Il D.lgs. 242/1999 li pone invece quali criteri direttivi della potestà statutaria del CONI imponendo la conformazione dell'azione del CONI a quella del CIO e al diritto comunitario<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Sebbene il D.lgs. 242/1999 non contenga espliciti riferimenti ad una matrice comunitaria della riforma del settore sportivo nazionale, alcune disposizioni contenute negli artt. 10 e 16 spingono ad adottare questa chiave di lettura. Particolare rilievo hanno al riguardo alcuni documenti comunitari quali il documento di lavoro dei servizi della Commissione europea intitolato "Evoluzione e prospettive dell'azione comuni-

Lo Stato ha dunque conferito al CONI compiti di governo e di regolamentazione generale delle attività sportive, riconoscendolo formalmente come articolazione del CIO e come vertice dell'organizzazione sportiva italiana. Si tratta ovviamente di compiti di interesse pubblico che hanno origine nell'esigenza di promuovere e garantire la funzione sociale dello sport; al riguardo l'art. 1 dello Statuto sancisce che il CONI, regolato anche dalla Carta Olimpica, è l'autorità di disciplina, regolazione e di gestione delle attività sportive e che queste vanno intese come "elemento essenziale della formazione fisica e morale dell'individuo e parte integrante dell'educazione e della cultura nazionale".

2. Il decreto, nella sua portata innovativa, non si limita al solo riordino del CONI ma prevede, come già detto, una nuova disciplina delle federazioni nazionali, stabilendo che quelle riconosciute dal CONI alla data del 20 gennaio 1999<sup>9</sup> acquistano personalità giuridica di diritto privato all'entrata in vigore del decreto; non perseguono fini di lucro e sono disciplinate dal codice civile e dalle relative disposizio-

---

taria nel settore dello sport", presentato all'VIII Foro Europeo dello Sport di Straburgo il 25 novembre 1998, e il documento di consultazione elaborato dalla Direzione Generale X della Commissione Europea intitolato "Il modello europeo di sport", presentato al Consiglio Europeo di Helsinki, nel quale si propone di adottare un sistema incrociato di interventi nel settore sportivo: applicazione del diritto comunitario e integrazione dello sport nelle diverse politiche comunitarie, in una prospettiva di dialogo tra le diverse organizzazioni sportive dell'Unione.

<sup>9</sup> A quella data risultano riconosciute 39 Federazioni Sportive Nazionali e precisamente: Automobil Club d'Italia (Aci); Aero Club d'Italia (Aec); Federazione Italiana Bocce (Fib); Federazione Italiana Baseball Softball (Fibs); Federazione It. della Caccia (Fidc); Fed. It. Giuoco Calcio (Figc); Fed. Ginnastica d'Italia (Fgdi); Fed. It. Canoa Kayak (Figk); Fed. It. Canottaggio (Fic); Fed. Ciclistica It. (Fci); Fed. It. Cronometristi (Firc); Fed. It. Atletica Leggera (Fidal); Fed. It. Golf (Fig); Fed. It. Giuoco Handball (Figh); Fed. It. Hockey (Fih); Fed. It. Hockey e Pattinaggio (Fihp); Fed. It. Lotta Pesì Judo Karate (Filpjk); Fed. Medico Sportiva It. (Fmsi); Fed. It. Motonautica (Fim); Federazione Motociclista It. (Fmi); Fed. It. Nuoto (Fin); Fed. It. Pallacanestro (Fip); Fed. It. Pallavolo (Fipav); Fed. It. Pentathlon Moderno (Fipm); Fed. It. Pesca Sportiva e Attività Subacquee (Fipsas); Fed. Pugilistica It. (Fpi); Fed. It. Rugby (Fir); Fed. It. Scherma (Fis); Fed. It. Sci Nautico (Fisn); Fed. It. Sport del Ghiaccio (Fisg); Fed. It. Sport Disabili (Fisd); Fed. It. Sport Equestri (Fise); Fed. It. Sport Invernali (Fisi); Fed. It. Tennis (Fit); Fed. It. Tiro con l'Arco (Fitarco); Fed. It. Tiro al Volo (Fitav); Fed. It. Tennistavolo (Fitet); Fed. It. Vela (Fiv); Unione Italiana Tiro a Segno (Uits).

ni di attuazione, salvo quanto espressamente previsto dal decreto stesso (art. 15, c. 2).

Si dispone altresì che sino all'approvazione dei nuovi statuti federali, previsti dall'art. 16 del decreto, da effettuarsi entro 6 mesi dall'approvazione dello statuto del CONI, quelli vigenti continuano a mantenere tutta la loro efficacia.

Nulla è cambiato invece per quanto concerne l'Aero Club d'Italia, l'Automobil Club d'Italia e l'Unione Italiana tiro a segno, enti già dotati di personalità giuridica di diritto pubblico<sup>10</sup>.

Al riconoscimento da parte dello Stato si aggiunge quello a fini sportivi da parte del Consiglio Nazionale del CONI (art. 15, c. 3). In particolare, le Federazioni si configurano come associazioni di enti (società ed associazioni sportive) e solo in limitati casi previsti dagli statuti anche da singole persone fisiche seppur tesserate.

Manca invece nel testo del decreto ogni riferimento alla federazione come organo del CONI, così come era disposto dalla legge 426/1942 (art. 5) e in termini più restrittivi dall'art. 2, comma 2, DPR n. 157/1986. Si è intravisto in ciò una attenuazione, almeno apparentemente; del "rilievo pubblicistico che esse assumevano in passato, soprattutto secondo l'orientamento prevalente della giurisprudenza"<sup>11</sup>. La dimensione pubblicistica non scompare tuttavia completamente ma si attesta su specifici aspetti della loro attività (art. 15, c. 1), come diremo nel paragrafo seguente.

Ridefinendo la natura giuridica delle Federazioni, la riforma del 1999 ha in parte risposto alla richiesta avanzata da molti di un intervento chiarificatore dello Stato sulla controversa questione della natura giuridica delle federazioni sportive, ma ha anche gettato le basi "per una rivisitazione dei rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale"<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> L'Aero Club d'Italia fu eretto ente morale con R.D. 23 luglio 1926, poi divenne ente pubblico con DPR 29 novembre 1965, n. 1715; l'Automobil Club d'Italia fu dapprima ente morale con R.D. 14 novembre 1926, n. 1452 poi ente pubblico con DPR 8 settembre 1950, n. 881; l'Unione Italiana tiro a segno fu riconosciuto ente pubblico con legge 4 giugno 1936, n. 1143.

<sup>11</sup> Cfr. NAPOLITANO, *op. cit.*, 118.

<sup>12</sup> Così G. VIDIRI, *Le Federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina* (nota a Cass., S.U., 25 febbraio 2000 n. 46), Foro It., 2000, I, 1482. Sul difficile rapporto tra ordinamento statale ed ordinamenti settoriali v. L. DI NELLA, *La teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici: analisi critica dei profili teorici e delle applicazioni*

Se le disposizioni contenute nella nuova normativa fanno abbandonare definitivamente la tesi pubblicistica, esse non sembrano comportare sostanziali innovazioni per quanti, come chi scrive, ritengono che le federazioni fossero già autonomi soggetti di diritto privato configurabili, nella maggioranza dei casi, come associazioni non riconosciute ai sensi dell'art. 36 e ss. del c.c.

In tale ottica il decreto impone ai sodalizi solo un cambiamento di natura giuridica all'interno delle medesime tipologie: da associazioni non riconosciute ad associazioni riconosciute assoggettate così ad una diversa regolamentazione (art. 12 e ss. c.c.). Cambia, in altre parole, lo statuto giuridico e la disciplina civilistica, ma non la sostanza giuridica che resta privatistica.

Il D.lgs. 242/99 regola le Federazioni Sportive Nazionali agli artt. 15, 16 e 17, il nuovo Statuto del CONI, recependo le direttive innovatrici, dedica ad esse tutto il Titolo IV, artt. 20-23.

L'art. 20 recita: "Le Federazioni Sportive Nazionali sono associazioni senza fini di lucro con personalità giuridica di diritto privato" mentre, al comma 2, prevede che siano costituite "da società, da associazioni sportive e, nei soli casi previsti dagli Statuti, anche dai singoli tesserati".

Quest'ultima statuizione rafforza la genesi pattizia dell'ente e quindi la sua natura privata configurandolo come sodalizio spontaneamente costituito da più parti, sulla base di una libera adesione e non più del solo atto di affiliazione, qual'era in precedenza previsto nell'ordinamento sportivo e tra l'altro ribadito nell'art. 14 della Legge 23 marzo 1981, n. 81, oggi abrogato. In esso si stabiliva che: "Le Federazioni sportive nazionali sono costituite dalle società e dagli organismi ad esse affiliati...".

Con l'atto di affiliazione la Federazione riconosce, previo accertamento dei requisiti richiesti, l'ente associativo e con ciò lo incardina al proprio interno, collegandolo ai programmi agonistici del settore. Nel contempo, l'ente affiliato diviene soggetto a pieno titolo dell'ordinamento sportivo dovendo con ciò rispettarne tutta la normativa e non solo quella emanata dalla Federazione alla quale è affiliato; ne acquisisce una sorta di legale capacità di agire di diritto sportivo.<sup>13</sup>

---

*al fenomeno sportivo*, in "Riv. dir. sport.", 1998, 5 ss.; ID., *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999.

<sup>13</sup> Cfr. C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il CONI e la regolamentazione dello sport*, Milano, 2000. L'Autrice chiarisce che l'affiliazione "rende gli

Per lungo tempo la giurisprudenza, a partire da autorevoli pronunce della Cassazione<sup>14</sup>, ha qualificato tale atto, assieme al tesseramento, come provvedimento amministrativo, costitutivo di "status" ed un filone abbastanza consistente della dottrina ha ravvisato proprio nella disposizione contenuta nell'art. 14 della legge 91/1981 una argomentazione a favore della configurazione pubblicistica degli enti federali e quindi dagli atti da essi posti in essere<sup>15</sup>. L'abrogazione dell'articolo operata dal D.lgs. 242/1999 mentre dovrebbe valere a ricomprendere ogni aspetto dell'attività delle federazioni nell'area dell'autonomia privata delle stesse quali associazioni di diritto privato, "lascia tuttavia aperto ed irrisolto il problema della qualificazione delle situazioni soggettive nascenti dagli atti di autonomia finalizzati al perseguimento delle finalità pubblicistiche del CONI e quindi la giuridica qualificazione delle situazioni soggettive su cui quegli atti vengono ad incidere, nonché il tipo di controllo, giudiziale, se civile o amministrativo, cui gli stessi risultano assoggettabili"<sup>16</sup>.

Di contro, in una posizione più netta, e maggiormente condivisibile, si trova chi proprio dalle modifiche introdotte dal decreto, individuata nei regolamenti federali dei semplici atti interni privi di efficacia per l'ordinamento statale in quanto mera espressione dell'autonomia negoziale riconosciuta ai privati in attuazione del disposto dell'art. 16 c.c.; in tale ottica "l'ingresso dei soggetti nella comunità sportiva (e la loro fuoriuscita da detta comunità) non costituisce più materia di provvedimenti amministrativi ma oggetto di atti meramente privatistici, con la conseguenza di ravvisare nel tesseramento un atto di natura negoziale tra atleta da un lato e federazione dall'altro e la revoca dall'af-

---

enti, società ed associazioni sportive, partecipi dell'esercizio dei compiti tipici dell'ente federale preposto a quel dato settore di attività agonistica, dell'organizzazione di gare fino, in certi casi, all'esercizio di potestà esclusiva di regolamentazione di determinati sottosettori di attività agonistica con le connesse potestà disciplinari". (*Ibidem*, 154). Al riguardo l'A. dubita del fatto che un atto (quale il tesseramento o l'affiliazione) che costituisce ad un tempo espressione di autonomia privata e di potestà regolamentatrice del CONI, quale il suo statuto, possa valere di per sé ad attribuire natura pubblicistica a dati atti delle Federazioni, atteso che la matrice provvedimentale è retta ad un tempo da principi di legalità e tipicità.

<sup>14</sup> Cfr. tra queste, Cass. S.U. 9/5/1986, n. 3091; e più ampiamente V. FRATTAROLO, *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, Milano, 1995.

<sup>15</sup> In tal senso, per tutti, L. TRIVELLATO, *Considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni Sportive*, Diritto societario, 1991, 141 ss.

<sup>16</sup> C. ALVISI, *op. cit.*, 158.

filiazione (e la radiazione del ruolo federale) come vera e propria esclusione da detta federazione assoggettabile come tale alle discipline di cui all'art. 24 c.c. con conseguente ridefinizione in tutta la materia in oggetto delle competenze del giudice ordinario"<sup>17</sup>.

Nella vigente normativa introdotta dal nuovo statuto del CONI, le società e le associazioni sportive che hanno la loro sede nel territorio nazionale sono riconosciute, ai fini sportivi, dal Consiglio nazionale o, per delega di questo, dalle Federazioni ovvero dalle Discipline associate o dagli Enti di promozione sportiva; nei casi di attività sportive non agonistiche o agonistiche occasionali non occorre che gli enti sportivi risultino affiliati, l'affiliazione è invece necessaria se tali soggetti vogliono attuare agonismo programmatico rientrando nell'organizzazione federale<sup>18</sup>. Resta del tutto immutato, in effetti, il potere di affiliazione delle Federazioni nei confronti delle società professionistiche che l'art. 10 della legge 91/1981 richiede quale requisito basilare per il riconoscimento del sodalizio a fini sportivi, ma che è anche requisito di esistenza per l'ordinamento statale.

Il decreto n. 242 ha rilevato "la valenza pubblicistica di specifici aspetti" dell'attività federale (art. 15, comma 1) che lo Statuto del CONI, poi, ha individuato, all'art. 23, in una gamma di attività di vario contenuto: dal potere di affiliazione e di tesseramento al potere di riconoscimento, ai controlli sulle società e sulle associazioni sportive, ai tesseramenti, alla tutela sanitaria, assicurativa e previdenziale degli atleti, alla prevenzione e repressione del doping, nonché alla formazione dei quadri e dei tecnici e all'impiego del personale. Tali attività in quanto perseguono le stesse finalità del CONI sono assoggettate ai poteri di indirizzo dell'ente.

La natura sportiva dell'Ente federale è confermata dal decreto in esame all'art. 16, comma 1, ove si prevede che le norme statutarie e regolamentari del sodalizio debbano essere emanate "in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale" ed essere improntate "ai principi di democrazia interna, di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità". È vero che, in precedenza, l'art. 14 della l. 91/1981 già prevedeva che le Federazioni fossero costituite "sulla base del principio di democrazia interna", ma è altrettanto vero che tale affermazione restava lettera morta non tro-

<sup>17</sup> Cfr. G. VIDIRI, *Le federazioni sportive tra vecchie e nuove discipline*, cit., 1482.

<sup>18</sup> Per quest'ultimo aspetto cfr. MARANI-TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, cit., 173.

vando pratica attuazione, a differenza di quanto risulta dalle attuali disposizioni.

L'assoggettamento dei sodalizi sportivi federali alla disciplina civilistica (art. 16 e ss.) prevede il rispetto di rigorose norme sul piano sostanziale, volte a definire anche il contenuto degli atti – costitutivo e statuto – che segnano la nascita del soggetto e costituiscono il presupposto per l'acquisto della personalità giuridica di diritto privato.

Vengono, d'altra parte, mantenuti i caratteri peculiari degli enti sportivi e cioè l'elettività delle cariche, la rappresentatività e democraticità dell'organizzazione centrale e periferica e lo scopo inutilitaristico, come ribadito dal comma 2, dell'art. 15 ove si afferma che le Federazioni "non perseguono fini di lucro". È noto infatti che ad eccezione delle società professionistiche che la legge 23 marzo 1981, n.91 ha obbligato a strutturarsi in spa o in srl, e quindi in società di capitali aventi fine lucrativo<sup>19</sup>, tutti gli altri soggetti dell'ordinamento sportivo hanno come scopo comune il miglioramento del risultato, scopo che fa condividere sforzi, sacrifici ed oneri con spirito di solidarietà.

In definitiva, il fine inutilitaristico funge, come è stato rilevato, da elemento "propulsore" e da elemento "equilibratore" in un processo circolare continuo in cui si deve provocare il miglioramento degli elementi dell'ordinamento per ottenere il miglioramento del risultato<sup>20</sup>. Tra i fini federali diventano ora prioritari la tutela della salute degli atleti, la lotta dello sport contro le diseguaglianze, il razzismo, la xenofobia, la prevenzione e la repressione del doping, la conciliazione della dimensione economica dello sport con la sua dimensione popolare, sociale, educativa e culturale. In quest'ottica le Federazioni oltre che enti sportivi di vertice che attuano l'agonismo programmatico, assumono anche compiti di rilevanza pubblica da svolgersi secondo gli indirizzi e sotto il controllo del CONI (artt. 2, 21, comma 1, lett. c) e 23 Statuto del CONI).

3. Per quanto attiene all'attribuzione della personalità giuridica di diritto privato la situazione si presenta diversa a seconda che riguardi le federazioni già esistenti alla data di entrata in vigore del D.lgs.

---

<sup>19</sup> Così come è riconosciuto nel D.lgs. 20 settembre 1996, n. 486 convertito in legge 18 novembre 1996, n. 586.

<sup>20</sup> Cfr. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi, cit.*, 377.

242/1999 ovvero quelle di nuova costituzione. Alle prime, in quanto riconosciute a fini sportivi dal CONI alla data del 20 gennaio 1999, viene attribuita tale soggettività con decorrenza dall'entrata in vigore della norma in questione attuando così una sorta di riconoscimento "ope legis". Siffatta previsione riguarda le trentanove Federazioni che, secondo la normativa previgente, erano "organi" del CONI ed in quanto tali perseguivano gli stessi fini ed erano ad esso aderenti. Esse devono tuttavia modificare le loro norme interne (atti costitutivi, statuti e regolamenti) nel rispetto di quanto previsto dall'art. 16 del decreto 242 e farle poi approvare dal Consiglio Nazionale del CONI entro sei mesi dall'emanazione del nuovo statuto dell'Ente; sino a quella data gli statuti vigenti vengono prorogati<sup>21</sup>.

In particolare i nuovi statuti federali devono tassativamente ispirarsi al principio di democrazia interna, di partecipazione all'attività sportiva di donne e uomini in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità (a tal fine si deve provvedere ad attuare le procedure elettorali previste dall'art.16, comma 2, del D.lgs.242) nonché essere conformi alle deliberazioni e agli indirizzi del CIO e del CONI. Il nuovo Statuto del CONI dispone inoltre, all'art. 22, che essi rispettino i principi fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale e s'ispirino "al costante equilibrio di diritti e di doveri tra i settori professionistici e non professionistici, nonché tra le diverse categorie nell'ambito del medesimo settore".

È evidente che una simile procedura semplificata nei tempi e nelle modalità di realizzazione, solleva le Federazioni da quegli oneri di natura economica che le nuove dovranno invece sopportare come conseguenza dell'applicazione della procedura civilistica di cui agli artt. 12 ss. che prevede un procedimento costitutivo piuttosto rigoroso e formale.

Per le nuove Federazioni, ovvero per quelle costituite dopo l'entrata in vigore del D.lgs. 242, l'attribuzione della personalità giuridica di diritto privato è concessa a norma dell'art. 12 del codice civile dopo che queste abbiano ottenuto il riconoscimento a fini sportivi dal

---

<sup>21</sup> Ad oggi tutte le Federazioni hanno provveduto alla modifica dei propri statuti la cui approvazione, da parte del Consiglio Nazionale del CONI, è avvenuta a più riprese, comunque in tempo utile per consentire lo svolgimento dell'Assemblea elettiva per il rinnovo delle cariche di Presidente dell'Ente e della Giunta Nazionale, secondo le nuove rappresentatività previste dalla legge di riforma, svoltasi a Roma il 18 aprile 2001.

Consiglio Nazionale del CONI. Si apre per esse una procedura di costituzione più complessa che prelude a due diversi gradi di riconoscimento tra loro ordinati: un primo grado, a fini sportivi, di competenza del CONI; un secondo grado, a fini giuridici ex art. 12 c.c., di competenza dello Stato.

Per quanto concerne il riconoscimento a fini sportivi, si impone il rispetto di una serie di requisiti sia per l'Ente che per il suo ordinamento statutario e regolamentare. Per il primo aspetto, la Federazione dovrà dimostrare di avere svolto, sia in ambito nazionale che internazionale, attività sportiva, ivi inclusa la partecipazione a competizioni, e di avere attuato programmi di formazione di atleti e tecnici; di essere affiliata ad una Federazione internazionale riconosciuta dal CIO (se inesistente, tale requisito non è richiesto); di gestire la propria attività secondo i dettami della Carta Olimpica e nel rispetto delle regole della Federazione internazionale di appartenenza (art. 21, comma 1, Statuto CONI).

In riferimento ai documenti costitutivi, atto e statuto, poiché per legge le associazioni che vogliono ottenere la personalità giuridica di diritto privato devono essere costituite per atto pubblico (art. 14 c.c.), è necessario che anche gli atti federali rivestano tale forma. In precedenza era richiesto, ai fini del riconoscimento, che la Federazione dovesse presentare il solo statuto al Consiglio Nazionale del CONI, la cui redazione, essendo l'ente mera associazione privata non riconosciuta, era a forma libera (art. 5, lettera l, DPR n. 157/1986). Invero il decreto di riforma fa riferimento esplicito nell'art. 16 ai soli statuti e regolamenti quali norme che disciplinano le Federazioni. Dovendosi applicare a questi enti le disposizioni di cui agli artt. 12 ss. c.c. ai fini del riconoscimento giuridico, è implicito che debba disporsi, per atto pubblico, oltre allo statuto anche l'atto costitutivo che, unito all'altro, completa il documento costitutivo di ogni associazione privata (artt. 14 e 16 c.c.).

Pur nel rispetto dell'autonomia negoziale dei privati, il contenuto degli statuti deve attenersi, per il riconoscimento a fini sportivi, a quei principi di democraticità e di rappresentatività degli organi più volte ribaditi nella legge riformatrice, ma anche, come si è visto, prevedere che la composizione degli organi federali attui il disposto dell'art. 16, comma 2, D.gls. 242/1999.

Il controllo sulla regolarità degli atti, costitutivo e statuto, è demandato alla Giunta Nazionale del CONI che ne deve verificare la

conformità alla legge, allo Statuto del CONI e ai principi fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale (art. 22, comma 5).

Nel caso in cui la Giunta rilevi irregolarità o la non conformità a quanto richiesto, entro sessanta giorni provvede a rinviare i documenti alla Federazione perché vi apporti le necessarie modifiche, indicando all'ente anche i criteri in base ai quali operare. In caso contrario, trascorso tale periodo senza che l'organo di controllo riscontri alcuna irregolarità, gli atti si intendono approvati secondo il principio del silenzio-assenso.

L'art. 22, comma 5 dello Statuto del CONI prevede che se la Federazione non modifica lo statuto nel senso richiesto, la Giunta Nazionale, sentito il Consiglio Nazionale, possa nominare un Commissario *ad acta*, tale evenienza potrebbe anche comportare, nei casi più gravi e previa diffida, la revoca del riconoscimento. Spetta infatti al Consiglio Nazionale di deliberare in ordine al riconoscimento, ai fini sportivi, delle Federazioni Sportive Nazionali sulla base, come recita il punto c), comma 4, art. 6 dello Statuto del CONI "dei requisiti fissati dallo Statuto, tenendo conto a tal fine anche della rappresentanza e del carattere olimpico dello sport, dell'eventuale riconoscimento del CIO e della tradizione sportiva della disciplina".

Il CONI riconosce una sola federazione per ciascuno sport ed in particolare quella maggiormente rappresentativa, che associa il maggior numero di enti sportivi o, anche, quella in cui lo sport assuma particolare rilevanza a livello internazionale ed olimpico. Tali priorità, soprattutto se esistenti in presenza di una affiliazione all'Ente federale internazionale, confermano il principio di unitarietà di governo degli sport che è alla base dell'ordinamento sportivo nazionale e mondiale. In applicazione di tale principio deve esistere in concreto un solo organo di governo per ogni sport, in modo che si possano comparare i risultati sportivi conseguiti nel tempo e nello spazio. È questo che permette di conseguire il fine peculiare degli ordinamenti sportivi ovvero l'attuazione dell'agonismo programmatico per il miglioramento continuo dei risultati, fine che esige appunto assoluta unitarietà di governo per ogni sport<sup>22</sup>.

Nel caso di concorso tra domande di riconoscimento provenienti da soggetti diversi "il Consiglio Nazionale del CONI invita le parti interessate a costituire un soggetto federativo comune" (art. 21, comma

---

<sup>22</sup> Cfr. MARANI-TORO I., *Gli ordinamenti sportivi*, cit., 180.

2); se non si addivene all'accordo, il CONI promuove un'intesa "volta alla costituzione di un unico soggetto federativo" (*ibidem*).

Anche in mancanza dell'intesa il CONI provvede egualmente, "*motu proprio*", riconoscendo la Federazione "composta dai soli soggetti che vi hanno aderito".

Il riconoscimento ha effetto immediato e ciò a differenza della precedente normativa per la quale, ottenuto il riconoscimento dal CONI, la nuova Federazione aderiva ad esso, per un quadriennio, in via sperimentale. In tale periodo essa non godeva dello "*status*" di "organo" del CONI, qualifica che si otteneva al termine del quadriennio su parere favorevole del CONI; in caso contrario essa veniva esclusa (art. 28, commi 2 e 3 e art. 29 del DPR 157/1986).

La mancanza dei requisiti richiesti ovvero la non conformità dello Statuto all'art. 22, commi 1, 2 e 3, comporta il diniego del riconoscimento con la conseguenza di non poter assumere lo "*status*" di soggetto dell'ordinamento sportivo e quindi di non poter operare per il fine tipico dell'agonismo programmatico. Il puntuale sistema di controlli che il D.lgs. 242/1999 affida al CONI pare dunque volto ad armonizzare l'azione delle Federazioni, al fine di controllarne l'operato (art. 5, comma 2, lett. c), ma anche di disciplinare e coordinare l'attività sportiva nazionale e di diffondere l'idea olimpica (art. 5, comma 1). In secondo luogo, dalla serie di disposizioni contenute nello Statuto del CONI prima ricordate (art. 21, comma 1, lett. a) e 29, comma 1) e nel D.lgs. 242 (art. 16, comma 1) si evincono i principi fondamentali ai quali debbono uniformarsi sia gli statuti federali che i regolamenti di giustizia sportiva e di lotta al doping.

Ci si è chiesto se tali controlli da parte del CONI ovvero l'obbligo di conformità degli statuti ai principi di democrazia interna e di larga rappresentatività, di cui all'art. 16 del decreto, costituiscano dei limiti all'autonomia privata delle Federazioni, tutelata ai sensi dell'art. 18 della Costituzione. Per quanto riguarda il primo aspetto, non pare condivisibile appieno la tesi di chi sostiene che "né i controlli fissati dall'ordinamento statale, né i controlli introdotti nell'ambito dell'ordinamento sportivo ledono la libertà e l'autonomia delle federazioni, in quanto associazioni private garantite dall'art. 18 Cost."<sup>23</sup>. L'asserzione,

---

<sup>23</sup> G. NAPOLITANO, *op. cit.*, 191. È invece condivisibile l'affermazione che questi controlli costituiscono il necessario "corrispettivo" dei benefici e delle prerogative speciali di cui esse godono, consistenti soprattutto, nella percezione dei contributi finan-

fondata sul fatto che gli uni e gli altri atti non inciderebbero sull'autonomia associativa in quanto tale, ma sulla sua particolare manifestazione nell'ambito sportivo, non tiene in debito conto la peculiare natura di questi sodalizi che, in quanto sportivi e del tipo agonistico programmatico, non potrebbero sussistere se costretti ad operare diversamente. La Federazione è di fatti un ente sportivo che ha nell'agonismo programmatico il suo fine teleologico, il quale presuppone, inoltre, il collegamento con l'ordinamento sportivo internazionale. Cosa diversa è per gli altri enti, associazioni, società, comitati che, anche in mancanza di riconoscimento sportivo, potrebbero egualmente esercitare attività sportiva, anche al di fuori dell'agonismo programmatico (attività ludiche – ricreative – amatoriali – di agonismo occasionale).

In effetti, siamo anche noi dell'avviso che per le attività agonistiche il riconoscimento prelude all'esercizio dell'attività sportiva il cui scopo, nell'ottica ordinamentale, coincide con quello generalmente assunto del continuo miglioramento del risultato sportivo, il quale si fonda anche sul collegamento tra gli enti e sul rispetto di regole uniformi emanate, a livello nazionale, dalle Federazioni in ottemperanza ai principi dettati dal CONI e dal CIO<sup>24</sup>.

In assenza di tale provvedimento, l'ente potrebbe egualmente esistere come soggetto dell'ordinamento giuridico statale, ma non nell'ordinamento giuridico sportivo con la conseguenza che l'attività perseguita sarebbe tagliata fuori dal settore agonistico (che fa capo alle Federazioni) e in linea più generale dagli interventi di finanziamento, di potenziamento e di organizzazione che il D.lgs. 242 ha affidato al CONI per ciò che riguarda tutto lo sport nazionale agonistico, ferme restando le competenze delle Regioni per il settore sportivo amatoriale e del tempo libero.

Per lungo tempo la dottrina si è interrogata circa l'esistenza in capo alla struttura CONI-Federazioni di un sistema verticistico, monopolizzatore di tutto il fenomeno sportivo o almeno di quello agonistico. In effetti il riconoscimento da parte del CONI o per sua delega delle Federazioni (per gli altri enti sportivi, associazioni e società) tramite l'affiliazione, consente al soggetto riconosciuto di entrare a far

---

ziari e nella rappresentanza esclusiva delle singole discipline sportive (*Ibidem*). Sulle necessità di un collegamento tra enti nell'ottica della distinzione tra agonismo occasionale e programmatico cfr. MARANI-TORO, *op. cit.*, 67-94.

<sup>24</sup> Per tutti cfr. G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo, cit.*, 362.

parte dell'ordinamento sportivo, acquisendo lo "status" di soggetto del medesimo. Dal provvedimento discende una sorta di vincolo associativo con l'ente che provvede al riconoscimento, in virtù del quale gli enti riconosciuti si incardinano nelle strutture del primo (CONI-Federazioni, Federazioni-Associazioni), possono concorrere alla nomina dei componenti degli organi di questo e, nel contempo, essere destinatari delle norme da questo emanate e dei controlli da quest'ultimo esercitati. Di contro, possono però godere dei finanziamenti previsti e di un sistema di garanzie di esclusività dell'organizzazione in un dato settore sportivo<sup>25</sup>.

Quanto alla revoca del riconoscimento a fini sportivi, questo è un atto di competenza dello stesso organo del CONI che lo ha disposto: il Consiglio Nazionale. Il provvedimento segue un iter procedurale diverso a seconda che riguardi nuove Federazioni, costitutesi dopo l'entrata in vigore della normativa di riforma o le Federazioni già esistenti alla data di entrata in vigore del D.lgs. 242/1999.

Procedura analoga, in quanto compatibile, riguarda gli Enti di Promozione Sportiva, le Discipline associate e le Associazioni benemerite. Per le prime dispone l'art. 21, comma 3, dello Statuto del CONI che prevede la necessità di un tale provvedimento in caso di sopravvenuta mancata rispondenza dei requisiti richiesti per il riconoscimento. Tale evenienza si verifica, dunque, nel caso in cui la Federazione commetta gravi violazioni quali:

- gestisca l'attività sportiva di sua pertinenza in violazione dei principi e delle norme contenute nella Carta Olimpica o nelle norme della Federazione Internazionale di appartenenza;
- venga meno l'affiliazione alla Federazione Internazionale;
- violi i principi statutari e regolamentari fondamentali imposti dalla legge di riforma quali il principio di democrazia interna e di pari opportunità;
- assuma provvedimenti non conformi alle deliberazioni del CIO e del CONI;
- violi le procedure elettorali e la composizione degli organi diret-

---

<sup>25</sup> Cfr. G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo, cit.*, in particolare p. 321 ove definisce il CONI "una Federazione di federazioni in cui gli "interessi originari" delle Federazioni si esprimono attraverso la presenza dei Presidenti di ciascuna in seno al Consiglio Nazionale del CONI".

tivi in conformità a quanto disposto dall'art. 16, comma 2, D.lgs. 23 luglio 1999, n.242.

4. È disposizione interessante e costituisce fatto nuovo rispetto alla regolamentazione previgente, la norma per la quale le Federazioni esistenti alla data del 20 gennaio 1999, che abbiano presentato i nuovi statuti modificati così come richiesto ma che non abbiano ottenuto conferma del riconoscimento perché prive dei requisiti previsti dall'art. 21, comma 1, possono fruire di una sorta di condizione "salvagente": ottenere cioè il riconoscimento come Discipline sportive associate, Enti di promozione sportiva o Associazioni benemerite (art. 21, comma 4, Statuto del CONI).

L'intento chiaramente ha lo scopo di evitare che organismi sino ad oggi riconosciuti organi del CONI ed autorità sportive nei rispettivi ambiti sia a livello nazionale che internazionale, in quanto affiliate, magari, ad un Federazione Internazionale, debbano scomparire improvvisamente dall'ordinamento sportivo nazionale e mondiale. Ciò anche per i non pochi problemi – e non solo organizzativi –, connessi, come l'assorbimento del personale in esubero.

La figura delle Discipline sportive associate è abbastanza recente nella esperienza italiana. Si tratta di enti minori che trovano origine dalla larga partecipazione di cittadini a manifestazioni e gare a carattere ludico e ricreativo con riferimento a discipline già riconosciute come sportive da Enti internazionali o esteri ma non elevate a dignità di sport in Italia. Essi sono entrati a far parte del CONI nel 1986 con provvedimento del Consiglio Nazionale che aveva stabilito anche i requisiti per ottenere il riconoscimento come "organizzazioni sportive che avessero a svolgere una attività sportiva distinta rispetto a quelle svolte dalle Federazioni Sportive Nazionali e da altre organizzazioni riconosciute e che avessero propri statuti e regolamenti conformi alle norme dell'ordinamento sportivo in modo da possedere una specifica identità giuridica sia sotto l'aspetto sportivo che ordinamentale"<sup>26</sup>.

Un ulteriore intervento normativo del CONI risale al 1995 quando si è previsto la possibilità per questi sodalizi di associarsi direttamente al CONI, sentito il parere delle Federazioni associanti.

A tutto il 2000 si contavano circa una trentina di Discipline spor-

<sup>26</sup> Delibera del Consiglio Nazionale del CONI del 18 febbraio 1986.

tive associate<sup>27</sup>, che seppur riconosciute, mancavano di *status* nell'ordinamento, con conseguenze negative anche per i propri tesserati, quali gli atleti, ai quali era inapplicabile la normativa di tutela sia sanitaria che assicurativa.

Il nuovo Statuto del CONI le ha invece riconosciute formalmente, regolamentandole nel Titolo IV, artt. 24-25. Ad esse sono applicate, se compatibili, tutte le norme che lo statuto detta in riferimento alle Federazioni sportive nazionali. Quanto poi ai requisiti richiesti ai fini del riconoscimento sportivo, alle modalità della procedura prevista per questo, al tentativo di costituzione di un soggetto federativo comune su intesa del CONI, agli indirizzi ed i controlli esercitati su questi soggetti, vengono ripetute quasi in modo pedissequo le norme previste per gli enti federali. Sembrerebbe proprio un "escamotage" per far rientrare dalla finestra ciò che è stato fatto uscire dalla porta principale.

Gli Enti di promozione sportiva limitano la loro attività allo sport agonistico e sono stati riconosciuti dal Consiglio Nazionale del CONI nella seduta del 21 giugno 1976 ai sensi dell'art. 32 del DPR 530/1974, allo scopo di agevolare e potenziare l'organizzazione dello sport a carattere sociale, distinto da quello coordinato e controllato dal CONI e dalle Federazioni, in conformità alle norme dell'ordinamento sportivo internazionale. Si tratta di enti di importanza nazionale che per statuto svolgono sia attività di promozione e di diffusione del-

---

<sup>27</sup> Sono riconosciute dal CONI le seguenti Discipline Associate: Federazione Italiana American Football (F.I.A.F.); Federazione Arrampicata Sportiva Italiana (F.A.S.I.); Federazione Italiana Sportiva Automobilismo Patenti Speciali (F.I.S.A.P.S.); Federazione Italiana Badminton (F.I.B.); Federazione Italiana Biliardo Sportivo (F.I.Bi.S.); Federazione Italiana Bowling (F.I.S.B.); Federazione Italiana Gioco Bridge (F.I.G.B.); Federazione Italiana Canottaggio Sedile Fisso (F.I.C.S.F.); Federazione Cricket Italiana (F.Cr.I.); Federazione Italiana Dama (F.I.D.); Federazione Italiana Danza Sportiva (F.I.D.S.); Federazione Italiana Giochi e Sport Tradizionali (F.I.G.E.S.T.); Federazione Italiana Kendo (F.I.K.); Federazione Italiana Sport Orientamento (F.I.S.O.); Federazione Italiana Pallatamburello (F.I.P.T.); Federazione Italiana Pallone Elastico (F.I.P.E.); Federazione Scacchistica Italiana (F.S.I.); Federazione Italiana Sport Silenziosi (F.I.S.S.); Federazione Italiana Giuoco Squash (F.I.G.S.); Federazione Italiana Surfing (F.I.SURF.); Federazione Italiana Taekwondo (F.I.T.A.); Federazione Italiana Trampolino Elastico (F.I.T.E.); Federazione Italiana Triathlon (F.I.Tr.); Federazione Italiana Twirling (F.I.Tw.); Federazione Italiana Wushu Kung Fu (F.I.WuK) Federazione Trampolino Elastico (FITE); Federazione Scacchistica (FSI); Federazione Automobilismo Patenti Speciali; Federazione America Football (FI AF); Federazione Canottaggio Sedile Fisso.

lo sport che di formazione di operatori sportivi quali animatori dell'attività fisico-sportiva di massa e del tempo libero. Non hanno fini di lucro e sono finanziati dal CONI con parte dei proventi derivanti dal Totocalcio e Totogol.

Lo Statuto del CONI ne prevede il riconoscimento se costituiti, come impone l'art. 27, comma 1, lett. a), nella forma di "associazioni non riconosciute o riconosciute ai sensi dell'art. 12 e ss. del codice civile" ; richiede altresì uno statuto conforme ai principi di democrazia interna e di pari opportunità. Ciò comporta l'adeguamento delle strutture associative e delle norme interne al dettato riformatore per quegli enti che, già esistenti, vogliano ottenere conferma del riconoscimento. Resta escluso da questa procedura il CUSI, già riconosciuto come ente privato dotato di personalità giuridica con DPR 30 aprile 1968, n. 770.

Particolari forme di controllo sono previste sul bilancio di previsione e sul conto consuntivo che gli Enti di promozione dovranno presentare annualmente alla Giunta Nazionale assieme ad una relazione dettagliata e documentata in ordine ai contributi ricevuti dal CONI. In base all'esito del controllo verrà disposto il finanziamento dell'anno successivo ovvero, in caso di gravi irregolarità riscontrate nell'utilizzo dei finanziamenti, può essere proposta al Consiglio Nazionale la sospensione o la riduzione dello stesso e finanche la revoca del riconoscimento.

Essi assumono la veste di enti, associazioni, unioni e comitati<sup>28</sup> che si interessano dello sport non tanto con finalità agonistiche-programmatiche quanto amatoriali e di benessere psico-fisico. Finalità diverse, dunque, da quelle federali che, al contrario, come abbiamo detto, attuano da sempre agonismo programmatico sia professionistico che dilettantistico e per far ciò esercitano una vasta gamma di poteri sportivi. Un riconoscimento in tale veste sarebbe una sorta di "*diminutio*"

---

<sup>28</sup> Gli Enti di Promozione Sportiva riconosciuti a tutto il 2001 sono: Associazione Centri Sportivi Italiani (Acsi); Ass. It. Cultura Sport (Aics); Alleanza Sportiva It. (Asi); Centro Nazionale Sportivo Fiamma (Cns Fiamma); Centro Nazionale Sportivo Libertas (Cns Libertas); Centri Sportivi Aziendali Industriali (Csain); Centro Sportivo Educativo Nazionale (Csen); Centro Sportivo Italiano (Csi); Centro Universitario Sportivo Italiano (Cusi); Ente Nazionale Democratico di Azione Sociale (Endas); Movimento Sportivo Promozionale Italia (Msp); Polisportive Giovanili Salesiane (Pgs); Unione Italiana Sport per tutti (Uisp); Unione Sportiva Acli (Us Acli).

in specie se sfociante nella figura delle Associazioni benemerite, enti di sostegno del fenomeno sportivo ma privi di ogni potere.

Riconosciute dal CONI da più di un ventennio ai sensi della Legge 426/1942 e degli artt. 31 e 32 del DPR 530/1974 le “Associazioni benemerite di interesse sportivo” sono enti che perseguono interessi sportivi di varia natura, con i quali il CONI intrattiene rapporti per il conseguimento dei suoi scopi. Tra le altre, si può ricordare l’Associazione Medaglie d’Oro al Valore Atletico (AMOVA), l’Associazione Nazionale Atleti Azzurri d’Italia (ANAAL) o l’Accademia Olimpica Nazionale Italiana (AONI), il Comitato Nazionale Italiano per il Fair Play (CNIFP).<sup>29</sup>

5. La nuova regolamentazione delle Federazioni costituisce dunque un aspetto del decreto di riforma che reca con sé conseguenze rilevanti.

Un primo indizio di ciò ci è fornito dall’art. 15, comma 1, in forza del quale le Federazioni sportive nazionali svolgono l’attività in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI, “anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifici aspetti di tale attività”. Il riferimento non sembra riguardare soltanto l’attività delle federazioni con personalità di diritto pubblico (Aero Club – Automobil Club – Unione tiro a segno) che sin dal loro costituirsi svolgono compiti anche d’interesse generale, o i poteri assegnati alle federazioni dagli artt. 10, 12 e 13 della legge 23 marzo 1981, n.91 in materia di affiliazione delle società sportive, di revoca della stessa, di controllo sulla gestione societaria, poteri che possono ricondursi tutti all’esercizio di potestà pubbliche. Il termine “valenza” sembra implicare anche

---

<sup>29</sup> Risultano riconosciute dal CONI nel 2001 le seguenti Associazioni benemerite: Associazione Medaglie d’Oro al Valore Atletico (Amova); Associazione Nazionale Atleti Azzurri d’Italia (Anaai); Assoc. Nazionale Coordinatori Educazione Fisica e Sportiva (Ancefs); Anspi Sport; Accademia Olimpica Nazionale Italiana (Aomi); Assoc. Pensionati CONI (Apec); Assoc. Nazionale di Promozione Sportiva nelle Comunità; Comitato Nazionale Italiano per il Fair Play (Cnifp); Collegio Nazionale Professori Educazione Fisica Sportiva (Conapefs); Ekoclub International; Federazione Italiana Educatori Fisici e Sportivi (Fiefs); Fed. It. Sportiva di Attività Educative (Fisae); Unione Italiana Filatelisti Olimpici e Sportivi (Uifos); Unione Nazionale Associazioni Sportive Popolari (Unasp); Unione Nazionale Associazioni Venatorie Italiane (Unavi); Unione Nazionale Insegnanti di educazione Fisica (Unief); Unione delle Associazioni Sportive Slovene in Italia; Unione Nazionale Veterani Sportivi (Unvs).

il richiamo agli effetti sociali prodotti dalle finalità attribuite ora allo sport. La validità di siffatta interpretazione sembra confermata dall'art. 10 del D.lgs. 242/1999 che istituisce *ex novo* il "Comitato nazionale sport per tutti", costituito, tra gli altri, dai rappresentanti del CONI e delle Federazioni, il quale persegue il fine della "massima diffusione della pratica sportiva", partecipando ad iniziative di promozione e di propaganda a livello nazionale in cooperazione con i "soggetti competenti, con particolare riguardo alle istituzioni scolastiche e universitarie"<sup>30</sup>.

La ricorrente locuzione, "sport per tutti", di chiara matrice comunitaria, è contenuta sia nella Carta europea dello sport per tutti allegata alla Risoluzione 76/41 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 24 settembre 1976, sia nel più recente documento di consultazione elaborato dalla Direzione Generale X della Comunità Europea, intitolato "Il modello europeo dello sport". Alla luce di queste fonti comunitarie, il riferimento normativo alla "valenza pubblicitica" dell'attività sportiva mostra che il legislatore della riforma intende tutelare lo sport forse anche in ragione dei valori sociali, della democrazia, dell'eguaglianza e della solidarietà ad esso sottesi e protetti dall'Unione Europea.

Le direttrici lungo le quali si indirizza la riforma sembrano, in definitiva, riguardare le funzioni dello sport nella società postmoderna, la sua organizzazione e la "privatizzazione" delle Federazioni.

È anche vero che da una analisi globale della normativa di riforma si può osservare che molti articoli del decreto sono in una certa misura il risultato dell'accorpamento e della sintesi di alcune disposizioni già contenute nella legge n. 426/1942 relativa al CONI e nel correlato DPR 157/1986. D'altra parte, dal punto di vista della organizzazione della struttura sportiva sia a livello nazionale che internazionale costi-

---

<sup>30</sup> Nell'istituzione di questo organo si è vista una delle modifiche più rilevanti dell'organizzazione interna del CONI con il quale "si anticipa un elemento importante della riforma delle società e delle associazioni sportive dilettantistiche e degli enti di promozione sportiva attualmente in discussione al Parlamento" (cfr. G. NAPOLITANO, *Le riforme del CONI...*, cit., 116). L'attribuzione ad esso della qualifica di organo del CONI, contrariamente a quanto sembrava indicare il progetto di riforma del settore presentato dal Governo nel 1996, impedisce di configurarlo come soggetto distinto dall'ente. Esso si pone, grazie soprattutto alla sua particolare composizione, come organo di raccordo tra l'organizzazione istituzionale dello sport, l'associazionismo ed il sistema delle autonomie locali.

tuita dal sistema piramidale gerarchicamente ordinato, facente capo il primo al CONI ed il secondo al CIO, non è stata apportata alcuna modifica di rilievo.

Per ciò che concerne il rapporto tra ordinamento sportivo nazionale ed internazionale, l'art. 2, comma 1, D.lgs. 242/1999 impone al CONI di "conformarsi ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale". In tal modo la normativa favorisce la conservazione del preesistente sistema sportivo ma garantisce, statuendola, la continuità tra il livello internazionale e quello nazionale della struttura piramidale.

Quanto al sistema interno, in una serie di articoli viene confermata la posizione di vertice ricoperta dal CONI, anche se è in una certa misura ridimensionata, e questo favorisce il mantenimento, nelle sue linee essenziali, del preesistente modello di organizzazione sportiva.

Anche le Federazioni, in questa ottica, mantengono la loro posizione di associazioni di secondo grado<sup>31</sup> che riuniscono le società e le associazioni sportive ad esse associate; esse conservano altresì il ruolo di "autorità sportive" nei loro rispettivi settori con esclusività di poteri di governo e di disciplina. A questa posizione di vertice sottende uno dei principi generali che informa il sistema normativo dell'ordinamento sportivo, a cui già si è fatto riferimento, denominato "principio di unitarietà di governo" di ogni sport. Tale principio trova applicazione nel sistema che consente il mutuo riconoscimento di autorità ed esclusività tra le federazioni nazionali e le internazionali. Come negli altri paesi, anche nel nostro, infatti, le Federazioni nazionali sono articolazioni delle corrispondenti federazioni internazionali benché, talvolta, queste ultime non usino una identica denominazione e non abbiano la stessa composizione.

In tale linea, particolare rilievo viene dato alla Federazione nazionale, a cui è affidato il compito di perseguire l'agonismo programmatico per il continuo miglioramento dei risultati sportivi. Essa pertanto come ente esponenziale nel rispettivo ordinamento è titolare di poteri di governo ed ha "autonomia tecnica, organizzativa e di gestione"; ha il potere di disciplina e regolamentazione dello sport praticato, di controllare che tali norme siano applicate, di stabilire i programmi e le

---

<sup>31</sup> Per le suddivisioni degli enti nell'ordinamento sportivo cfr. MARANI-TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, cit., 167-169.

formule delle gare, di organizzare e di farne organizzare lo svolgimento, di omologare i risultati, di compilare e pubblicare le classifiche, di dirimere le controversie nell'ambito federale e di esercitare i poteri disciplinari sui soggetti; di apprestare i mezzi e le strutture per la pratica sportiva e di amministrare i fondi federali.

Accanto a questa posizione per così dire conservativa della riforma, si affianca quella innovativa fondata sulla "valenza pubblicistica" di specifici aspetti dell'attività federale, contenuta nell'art. 15 del decreto e che pone l'obbligo, derivante anche dall'art. 16 dello stesso, di ispirare le norme statutarie e regolamentari al "principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità e in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale". Tutto ciò rivela in maniera inequivocabile l'attribuzione formale allo sport federale delle funzioni sociali prima evidenziate, le quali devono ora essere perseguite da parte delle federazioni non più in modo riflesso ed occasionale, bensì istituzionalmente ed ufficialmente.

Per le federazioni questo comporta un nuovo modo di concepire il proprio ruolo e di congegnare l'organizzazione delle rispettive attività sportive. In concreto, significa realizzare i propri compiti istituzionali in maniera tale da diffondere una rinnovata cultura sportiva rispettosa della persona, favorire l'integrazione sociale degli emarginati, rimuovere ogni forma di discriminazione, rendere lo sport parte integrante dei processi formativi dei giovani nelle scuole e nelle università, promuovere la salute pubblica combattendo il fenomeno del doping, offrire ad ampie categorie di soggetti la possibilità di praticare lo sport alle condizioni ad esse più confacenti.

Se si analizza l'art. 23 dello Statuto del CONI ci si rende conto che siffatte finalità trovano riscontro in specifiche attività quali: l'affiliazione, il riconoscimento degli enti sportivi (società ed associazioni), il controllo sugli stessi, il tesseramento, la tutela sanitaria, assicurativa e previdenziale degli atleti, la prevenzione e la repressione del doping nonché la formazione di quadri e di tecnici. Tale "profilo pubblicistico" riconosciuto ad enti dotati di personalità giuridica di diritto privato ha come conseguenza l'emanazione di norme regolamentari ad alto contenuto organizzativo, tendenti a fini coincidenti con quelli istituzionali del CONI.

Si tratta, in definitiva, di atti che in alcuni casi attribuiscono "status" quali l'affiliazione e il tesseramento, in altri corrispondono ad esercizio di poteri pubblici (statali) quali il riconoscimento di enti sportivi o il controllo sugli stessi ed in altri ancora hanno, come sco-

po, il conseguimento di fini comuni a quelli statali come la tutela sanitaria, assicurativa e previdenziale nonché la repressione del doping.

L'intervento riformatore costituisce una soluzione alla controversa questione della natura giuridica delle Federazioni?

Come sopra detto, il D.lgs. 242/1999 per quanto concerne le Federazioni nazionali, non ha attuato la loro privatizzazione. Anche prima esse erano configurabili, nella maggior parte, come associazioni private non riconosciute<sup>32</sup>. Il decreto ha operato semmai una sorta di cambiamento del tipo assumibile all'interno della medesima categoria. La sostanza privatistica non cambia. La stessa norma ha fatto scomparire, nel contempo, la definizione delle federazioni come "organi del CONI" stabilita dall'art. 5 della Legge n. 426/1942 erodendo il rilievo pubblicistico che esse assumevano in passato proprio sulla base di quel rapporto di immedesimazione organica. Come si sa un costante punto di partenza del dibattito sviluppatosi sul tema della configurazione pubblicistica delle federazioni è stato proprio il disposto dell'art. 5, comma 1, della legge sopra citata. Con riferimento a tale definizione un primo indirizzo giurisprudenziale ha, a più riprese, riconosciuto alle federazioni la qualifica di enti pubblici sostenendo che il termine "organi" dovesse essere inteso in senso tecnico per designare un vero e proprio rapporto di collaborazione strutturata, di compenetrazione tra federazione e CONI, essendo esse preposte all'espletamento di una medesima attività di interesse pubblico<sup>33</sup>. Si è infatti osservato<sup>34</sup> che le attività svolte da ogni federazione sono sempre dirette ad attuare gli scopi (anche di tipo internazionale) propri del CONI e che i poteri di controllo da quest'ultimo esercitati sulle federazioni (approvazione statuti, bilanci, ecc.) non sarebbero esperibili se le federazioni stesse non

---

<sup>32</sup> Per le tesi della natura privatistica delle federazioni v. S. CASSESE, *Sulla natura giuridica delle Federazioni sportive e sull'applicazione ad esse delle discipline del "parastato"*, in Riv. dir. sport., 1979, 117 ss.; F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, 197 ss.; A. QUARANTA, *Sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, in "Riv. dir. sport.", 1986; R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, Napoli, 1997.

<sup>33</sup> Consiglio di Stato, sez. V, 27 luglio 1955, n. 607, in Riv. dir. sport., 1955, 310 ss. Tale posizione è stata poi successivamente ripresa dalla Corte di Cassazione nelle decisioni seguenti: 3 aprile 1963, n. 811, in Foro it., I, 894; 29 luglio 1963, n. 2118, in Foro it., I, 1631; 25 maggio 1965, n. 1027, in Foro it., I, 1430; 14 marzo 1968, n. 2028, in Riv. dir. sport., 1968, 290.

<sup>34</sup> E. PICCARDO, Commento all'art.14 della legge 23 marzo 1981, n. 91, in *Nuove Leggi civili*, 1982, 647 ss.

fossero altrettante filiazioni del CONI. Alcune disposizioni della legge 23 marzo 1981, n. 91 avallerebbero poi la validità di questa tesi: in particolare, l'art. 10 che attribuisce alla Federazione il potere, prima spettante al CONI (ex art. 10 L. 426/1942), di affiliare le società con la conseguente immissione nell'ordinamento sportivo; l'art. 13, che legittima le stesse a richiedere al tribunale, in caso di gravi irregolarità di gestione, la messa in liquidazione della società sportiva; ma anche l'art. 14 (oggi abrogato), comma 1, che riconosceva alle federazioni oltreché la potestà statutaria anche quella regolamentare, con conseguente capacità di emanare norme valide per l'ordinamento statale<sup>35</sup>.

Come è noto, le argomentazioni in virtù delle quali la giurisprudenza ha imboccato la via dell'interpretazione in senso tecnico del termine "organo" di cui alla L. 426/1942 sono state considerate da buona parte della dottrina, da un lato, come ininfluenti per l'attribuzione alle federazioni della qualifica di enti pubblici e, dall'altro, come giustificazioni che potevano parzialmente avvalorare anche la tesi privatistica<sup>36</sup>. È opinione comune che la legge 91/1981 abbia avuto, nel dibattito, una portata innovativa. Si è detto che con tale legge l'ordinamento sportivo ha subito una spinta verso l'alto, consentendo la "emersione" a livello di diritto statale della sua struttura organizzativa, la quale non può più considerarsi relegata al diritto interno, ma appare oramai operante "*ex autoritate legis*" nei confronti dell'ordinamento statale<sup>37</sup>.

A ben vedere uno dei punti maggiormente qualificati della legge 91/1981 è costituito da un insieme di norme volto a tracciare una linea di demarcazione tra atti delle federazioni sottoposti alla disciplina privatistica ed atti che sottostanno, al contrario, alle regole del diritto pubblico. Si sottolinea al riguardo come gli interventi delle federazioni nei rapporti negoziali tra società ed atleti, aventi ad oggetto l'attività

<sup>35</sup> L. TRIVELLATO, *Considerazioni sulla natura giuridica delle federazioni sportive*, in *Dir. e società*, 1991, 141 ss.

<sup>36</sup> A. DE SILVESTRI, *Le qualificazioni giuridiche dello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1992, 283 ss.; A. CLARIZIA, *La natura giuridica delle Federazioni sportive anche alla luce della L. n. 91 del 1981*, *Id.*, numero speciale, 211.

<sup>37</sup> A. DE SILVESTRI, *Il diritto sportivo oggi*, in *Dir. lav.*, 1988, I, 256; R. FRASCAROLI, *SPORT (Diritto pubbl. e priv.)*, voce dell'Enciclopedia del Diritto, Milano, 1990, XLIII, 523; S. LANDOLFI, *La legge n. 91 del 1981 e la "emersione" dell'ordinamento sportivo*, in "*Riv. dir. sport.*", 1982, 40.

sportiva di tipo professionistico, trovino la loro disciplina nell'ambito del Capo I della legge n. 81 attraverso disposizioni modellate su principi meramente privatistici che diventano vincolanti in forza dell'affiliazione e del tesseramento, in quanto espressione di libera ed autonoma accettazione della normativa federale<sup>38</sup>.

Per contro, si colloca nel Capo II della legge n. 91 l'attribuzione alle federazioni di specifici poteri di natura pubblica. Tra essi, per primo, come già menzionato, il potere di affiliazione ex art. 10 che essendo presupposto della qualifica della società come "sportiva" e dell'acquisto della capacità a stipulare contratti di lavoro con atleti professionisti, comprova l'efficacia "esterna" dell'assetto organizzativo della federazione basato sull'affiliazione. Questa costituirebbe un atto di "ammissione" che consente alla società di acquisire soggettività nell'ordinamento sportivo. Egualmente si configura come pubblico il potere di controllo ex art. 12 sui sodalizi sportivi e sulla loro intera attività gestionale.

Alla luce della normativa di riforma e della parte ancora vigente della legge n. 91, si ricava che le federazioni spiegano i loro compiti istituzionali prevalentemente con strumenti di tipo privatistico e, in alcuni casi rientranti nel regime della legge n. 91 o nella previsione statutaria del CONI, con atti di derivazione pubblica, avvalorandosi così la tesi della doppia natura di questi enti. Questo per una "opzione" attenta ad adattare gli schemi normativi più idonei alla specifica natura degli interessi in gioco e delle finalità da perseguire<sup>39</sup>.

Può dunque affermarsi, pur con le debite cautele, che il legislatore

---

<sup>38</sup> A. DE SILVESTRI, *Le qualificazioni giuridiche dello sport e nello sport*, cit., 283-284.

<sup>39</sup> Tale indirizzo è stato autorevolmente inaugurato in giurisprudenza da Cass. 9 maggio 1986, n. 3092, in Nuova giur. civ. comm., 1987, I, 202, con note del CAPRIOLI e in Foro it., 1986, I, 1254. La Suprema Corte affermava: "Dopo l'emanazione della legge del 1981, però, la realtà giuridica è sicuramente mutata avendo avuto cura il legislatore di attribuire alle singole Federazioni anche "l'autonomia organizzativa" e ciò ovviamente significa che il "pubblico" non deve necessariamente prevaricare il "privato". Più recentemente Consiglio di Stato sez. VI, 3 dicembre 1998, n. 1662, in Giur. it., 1999, 1317 ove si afferma: "Se da un lato le federazioni sportive sono organi di diritto privato d'altra parte l'attività delle stesse coincidenti con quelle istituzionali di diffusione dello sport proprie del CONI mutuano da questo la relativa disciplina, con la conseguenza che le controversie inerenti a tali attività rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo".

re, in una materia in bilico tra il pubblico e il privato<sup>40</sup>, ha riconosciuto natura privata alle disposizioni federali riguardanti l'attività negoziale tra società e sportivi professionisti, mentre ha attratto nella sfera del diritto pubblico quanto attiene agli specifici compiti alle stesse devoluti per la realizzazione di finalità di particolare rilevanza in ordine alle quali i loro scopi coincidono con gli interessi primari e fondamentali dell'ente pubblico CONI<sup>41</sup>.

Dalla "privatizzazione" prevista dall'art. 15, comma 2, delle federazioni discende che a tali enti vanno ora direttamente imputati i risultati delle attività dagli stessi poste in essere. Si è quindi di fronte a soggetti dotati certamente di autonomia, ma anche sottoposti ad un potere amministrativo di conformazione, di indirizzo e di controllo in ragione della natura particolare dell'attività svolta. La *ratio* che presiede all'attribuzione di questi poteri al CONI e che ne segna nel contempo anche i limiti, è quella di verificare che le federazioni perseguano effettivamente gli scopi assegnati e che quindi siano attuate le funzioni sociali dello sport.

Dall'acquisita posizione delle Federazioni a seguito della riforma come soggetti privati riconosciuti discendono due conseguenze principali: l'innegabile rafforzamento delle posizioni giuridiche di cui sono titolari, nella loro qualità di membri delle federazioni, le società, le associazioni sportive e, nei casi previsti dagli statuti, i singoli tesserati; l'ambito normativo di riferimento ai fini della valutazione delle attività federali.

La prima conseguenza comporta il passaggio da una visione burocratizzata ed autoritaria dell'attività sportiva, le cui ragioni venivano a priori privilegiate rispetto a quelle affievolite dei sottoposti soggetti sportivi, ad una impostazione paritaria e dinamica dei rapporti giuridici intercorrenti tra la federazione e i suoi membri. Da questo punto di vista, la riforma ha reso coerente la finalizzazione agonistica propria di

---

<sup>40</sup> R. CAPRIOLI, *Le federazioni sportive nazionali tra diritto pubblico e privato*, in *Dir. giur.*, 1989, 1ss.

<sup>41</sup> Per un'ampia rassegna sull'evoluzione delle tesi "privatistiche", "pubblicistiche" o "miste" delle federazioni sportive si veda M. TORTORA e Altri, *Diritto sportivo, Giurisprudenza Sistematica di diritto civile e commerciale*, Torino, 1998. In dottrina propendono per la natura mista delle F.S.N.: G. MOREIDELLI, *Gli enti nell'ordinamento sportivo*, cit.; S. CASSESE, *Sulla natura giuridica delle Federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del "parastato"*, cit.; S. LANDOLFI, *La legge n. 91 del 1981 e la "emersione" dell'ordinamento sportivo*, cit.

atleti ed enti con la funzione generale di promozione del valore della persona umana svolta dallo sport.

Quanto alla seconda conseguenza, va principalmente fatta una distinzione in ordine alla natura degli atti posti in essere dalle federazioni. Al riguardo dovrebbero ricomprendersi fra i poteri pubblici delle federazioni oltre a quelli previsti in materia di disciplina e di controllo sanitario sugli sportivi professionisti, nonché di affiliazione, di revoca e di controllo gestionale sulle società professionistiche, gli speculari poteri di affiliazione, riconoscimento e controllo sulle associazioni sportive (artt. 6, lett. h e 7, lett. m, nuovo Statuto CONI) nonché quelli relativi ai tesseramenti, alla tutela assicurativa e previdenziale degli sportivi, alla prevenzione e repressione del doping. In quanto atti, espressione di funzioni amministrative delegate dall'ordinamento statale, incidenti su meri interessi legittimi, su di essi è ammesso il sindacato giurisdizionale dei giudici amministrativi<sup>42</sup>.

Vanno iscritti all'area del diritto privato e delle diverse forme di giurisdizione qui ammissibili tutte le restanti attività federali, sia quelle di organizzazione ed amministrazione della vita associativa che quelle di regolamentazione economica e disciplinare.

Si pone allora inevitabilmente la questione dei limiti della autonomia federale.

In primo luogo rilevano quelli generali posti all'autonomia negoziale (liceità, meritevolezza, non contrarietà a norme imperative, ordine pubblico e buon costume), i quali ricorrono anche per la valutazione delle clausole contenute negli atti federali. In particolare, in merito al

---

<sup>42</sup> Di diverso avviso è G. VIDIRI (note e sent. Cass., Sez. III, 5 aprile 1993 n. 4063 Soc. sport. Lazio c/ Soc. Fin Part), *Le Federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina*, cit., 1482, che al contrario sottolinea come le modifiche introdotte dalla legge di riforma ed in particolare la natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato attribuita alle federazioni "portano ad individuare nei regolamenti federali meri atti interni, privi quindi di efficacia per l'ordinamento statale in quanto mera espressione dell'autonomia negoziale riconosciuta ai privati nei rapporti associativi in attuazione dell'art. 16 c.c. e, sotto un distinto versante, spingono a ritenere l'ingresso nella comunità sportiva e la loro fuoriuscita da detta comunità non più materia di provvedimenti amministrativi ma oggetto di atti meramente privatistici con la conseguenza di ravvisare nel tesseramento un atto di natura negoziale tra atleta da un lato e federazione dall'altro, e la revoca dell'affiliazione (e la radiazione dal ruolo federale) una vera e propria esclusione da detta federazione, asseguibile come tale alla disciplina di cui all'art. 24 c.c. con conseguente ridefinizione in tutta la materia in oggetto delle competenze del giudice ordinario".

problema della giustizia sportiva la giurisprudenza, come si sa, è unanime nel ritenere inidoneo il così detto "vincolo di giustizia" ad inibire l'accesso alla giustizia statale.

Oltre ai limiti generali si possono individuare altri limiti specifici previsti dallo stesso decreto 242 o da esso desumibili in via interpretativa. Innanzitutto l'autonomia statutaria delle federazioni è limitata dall'interno in modo conformativo dall'art. 16 del decreto, secondo il quale statuti e regolamenti federali devono essere fondati sul principio di democrazia interna e sul principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità e in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale.

Va inoltre sottolineato il valore della formula "valenza pubblicistica" della attività sportiva di cui all'art. 15 del decreto, la quale è una vera e propria clausola generale in materia sportiva. Essa consente di ritenere meritevoli di tutela le normative federali e a di mantenere la "specificità" della organizzazione sportiva basata sull'agonismo in ragione dei benefici effetti sociali prodotti dalla stessa. Ciò permette anche l'incidenza sui diritti soggettivi degli sportivi come accade col così detto vincolo sportivo, a patto che le limitazioni imposte siano funzionali ai suddetti effetti benefici e siano espresse in disposizioni caratterizzate dalla proporzionalità e dall'idoneità degli scopi prefissati.

Ogni federazione sportiva avrà quindi due "facies": quella pubblica, che continuerà ad essere coordinata ma anche finanziata dal CONI attraverso contributi ordinari e straordinari, e quella privata che dipenderà economicamente dalla stessa federazione, con tutti i problemi che una situazione di questo tipo potrà creare per le difficoltà obiettive di reperire finanziamenti in un settore poco abituato a gestirsi autonomamente.

Si possono ipotizzare possibili strade che le varie federazioni si troveranno ad intraprendere nel tentativo di far fronte alla mutata situazione economica: ottimizzare i propri bilanci attraverso una razionalizzazione delle spese, la vendita dei diritti televisivi ed un maggior ricorso al reperimento di sponsor per le varie manifestazioni. Questo perché il processo di privatizzazione obbliga le federazioni ad acquisire la capacità di autogestirsi, di cercare cioè all'interno del libero mercato i mezzi di sostentamento in uno scenario che fa prevedere probabili futuri problemi economici delle Federazioni anche per il possibile prossimo disimpegno del CONI per quanto riguarda il finanziamento degli enti federali; in tale quadro è evidente che le prime a farne le spese saranno le federazioni cosiddette "deboli" cioè quelle che non

vantano un elevato numero di tesserati e che ovviamente non hanno la possibilità di trovare sponsor.

Non si deve dimenticare inoltre che il CONI, finanziato interamente dagli introiti del Totocalcio, rappresenta un fenomeno tutto italiano nel quale una diminuzione di quei proventi si ripercuote, di conseguenza, anche su quelli delle Federazioni. Molto fa prevedere che ci si muova nella direzione dell'autogestione e dell'autofinanziamento anche a livello federale.

Se lo scenario che si sta prefigurando dovesse verificarsi quali ne sarebbero le conseguenze? In un rapporto così strutturato e soprattutto così ridefinito a livello giuridico le Federazioni, in particolare, potrebbero finire col contestare la posizione sovraordinata del CONI rinnegando le funzioni che quest'ultimo deve svolgere nei loro confronti, con particolare riferimento a quelle di indirizzo e coordinamento. È probabile quindi che con il passare del tempo ci avvicineremo sempre di più al tipo di modello che esiste in tutto il mondo occidentale nel quale, in pratica, il CONI, come istituto, opererà principalmente solo in funzione delle grandissime manifestazioni e soprattutto delle Olimpiadi.