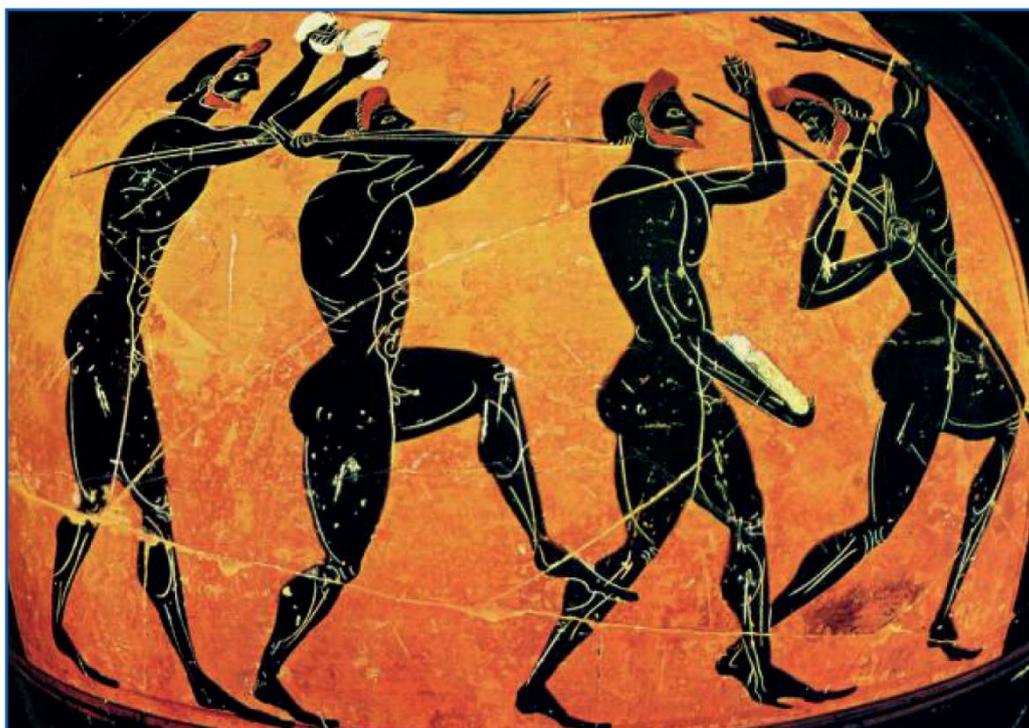


# DIRITTO DELLO SPORT

Rivista di informazione e approfondimento sul diritto, l'organizzazione  
e la gestione dello sport e delle attività motorie



Volume 5  
Numero 2 **2024**

**Bologna**  
University Press

# DIRITTO DELLO SPORT

Rivista di informazione e approfondimento sul diritto, l'organizzazione  
e la gestione dello sport e delle attività motorie

Volume 5 Numero 2 – 2024

**Bologna**  
University Press

# DIRITTO DELLO SPORT

Volume 5 Numero 1 – 2024

[www.dirittodellospport.eu](http://www.dirittodellospport.eu)

## COMITATO DI DIREZIONE – EDITORIAL BOARD

### EDITOR-IN-CHIEF

**Carlo Bottari**

*Alma Mater Studiorum – Università di Bologna*

### EDITORS

**Giuseppe Cappiello**

*Alma Mater Studiorum – Università di Bologna*

**Andrea Carinci**

*Alma Mater Studiorum – Università di Bologna*

**Paco D’Onofrio**

*Alma Mater Studiorum – Università di Bologna*

**Massimiliano Iovino**

*Avvocato nel foro di Bologna*

**Federico Laus**

*Alma Mater Studiorum – Università di Bologna*

**Carlo Rasia**

*Alma Mater Studiorum – Università di Bologna*

**Silvia Renzetti**

*Università degli Studi di Bologna*

**Carlo Zoli**

*Alma Mater Studiorum – Università di Bologna*

**Elena Zucconi Galli Fonseca**

*Alma Mater Studiorum – Università di Bologna*

### EDITORIAL MANAGER

**Luca Zambelli**

*Alma Mater Studiorum – Università di Bologna*

### SEGRETERIA DI REDAZIONE – EDITORIAL SECRETARIAT

Giovanni Maria Cavo, Tommaso Costantini, Francesco Olindo dal Maso, Luca Dimasi, Angelo Francini, Giulia Marchi, Silvia Marzot

### COMITATO SCIENTIFICO – SCIENTIFIC COMMITTEE

Enrico Amati, Maurizio Benincasa, Francisco Miguel Bombillar Sáenz, Eloisa Carbonell Porras, Angelo Clarizia, Enrico de Giovanni, Luca Enriques, Leonardo Ferrara, Maddalena Filippi, Tommaso E. Frosini, Nuria Garrido Guenca, Mattia Grassani, Maria Laura Guardamagna, Frank Hendrickx, Alvio La Face, Roberta Lombardi, Cesare Mastrocola, Tommaso Mauceri, Luigi Melica, Luca Miranda, Carmen Nunez Lago, Eduardo Oteiza, Alessandro Pajno, Gabriella Palmieri Sandulli, Francesco Pegreffo, Leo Piccininni, Alberto Rigoni, Remedio Roqueta Buj, Laura Salvaneschi, Leonardo Sanchez Meza-Martinez, Piero Sandulli, Mario Sanino, Laura Santoro, Luigi Stortoni, Massimo Zaccheo, Virginia Zambrano

### EDITORE

**Bologna University Press**

Via Saragozza 10, 40123 Bologna

tel. (+39) 051 232882

[www.buonline.com](http://www.buonline.com)

CC-BY 4.0

ISSN ONLINE 2785-1141

DOI: 10.30682/disp0502

# SOMMARIO

Ordine pubblico europeo e arbitrato extra-UE: il paradigma dell'arbitrato sportivo <b>Elena Zucconi Galli Fonseca</b>	1
The U.N. CESC Committee Takes on the Right to Take Part in Sports <b>Aleydis Nissen</b>	13
Il rapporto tra sport e concorrenza alla prova della giurisprudenza nazionale. Sui poteri regolatori delle Federazioni Sportive Nazionali in relazione all'art. 102 TFUE Nota a Consiglio di Stato, sez. VI, 5 giugno 2024, n. 5054 <b>Valentina Carucci</b>	25
La giustizia sportiva e le riforme C.O.N.I. che hanno inciso sul processo decisionale sportivo. La nuova filosofia della procura federale <b>Angela De Michele</b>	59
Luci e ombre nella riforma del lavoro sportivo <b>Giulio Centamore, Tommaso Costantini</b>	80
Longevity: il chinesiologo delle attività motorie preventive e adattate come figura di riferimento nell'ambito delle attività motorie <b>Pasqualino Maietta Latessa, Guido Belli</b>	104



# ORDINE PUBBLICO EUROPEO E ARBITRATO EXTRA-UE: IL PARADIGMA DELL'ARBITRATO SPORTIVO

**Elena Zucconi Galli Fonseca**

Professore ordinario di Diritto processuale civile nell'Università di Bologna

## Abstract

*La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha da tempo riconosciuto che la conformità dei lodi arbitrati al diritto pubblico europeo si basa su due pilastri: a) il controllo del lodo da parte di un giudice statale, in particolare durante le impugnazioni, e b) la possibilità per il giudice del controllo di rivolgersi al giudice europeo tramite rinvio pregiudiziale. È un sistema che può entrare in crisi quando l'arbitrato ha luogo in uno Stato extra-UE. L'autrice prende a paradigma l'arbitrato del Tribunale arbitrale per lo sport di Losanna ed esamina alcuni casi, come il caso Royal Football Club Seraing, in cui il giudice belga ha messo in dubbio se il lodo Tas possa avere forza nell'UE quando violi l'ordine pubblico, e il caso Isu, che evidenzia parimenti le fragilità dell'arbitrato Tas, con particolare riguardo al controllo del giudice dell'impugnazione del lodo.*

Parole chiave: Arbitrato, Sport, Europa, Ordine pubblico

---

## Abstract

*The Court of Justice of the European Union has long recognized that the compliance of arbitral awards with European public order rests on two pillars: a) the oversight of the award by a State judge, particularly during judicial recourse for the setting aside, and b) the possibility for the reviewing judge to refer the matter to the European Court for a preliminary ruling. This system can face challenges when arbitration takes place in a non-EU state. The author uses the arbitration of the Court of Arbitration for Sport (CAS) in Lausanne as a paradigm, examining cases such as the Royal Football Club Seraing case, where the Belgian judge questioned whether a CAS award could have effect within the EU if it violates public order, and the ISU case, which similarly highlights the vulnerabilities of CAS arbitration, particularly with regard to the judicial review of the award.*

Keywords: Sport, Arbitration, Europe, Public order

---

## 1. Il quadro

È pacifico che l'ordine pubblico europeo debba essere rispettato anche in arbitrato.

La Corte di giustizia lo aveva esplicitamente detto già nel 1982, nel caso *Nordsee*<sup>1</sup> e ripetuto nel caso *Ecoswiss*<sup>2</sup> ed *Asturcom*<sup>3</sup>, individuando i due pilastri su cui poggia la conformità dei lodi arbitrali al diritto d'ordine pubblico europeo: a) il controllo della conformità del lodo da parte del giudice statale, ed in particolare dal giudice dell'impugnazione, che è ciò deputato per definizione; b) la possibilità di instaurare un dialogo con la Corte di giustizia, attraverso il rinvio pregiudiziale, riservato al giudice del controllo del lodo.

Il punto è che, nella grande maggioranza dei casi sottoposti alla sua attenzione, la *lex causae* e la *lex arbitri* dell'arbitrato era intra-europea, con la conseguenza che, per un verso il giudice dell'impugnazione del lodo era abilitato al rinvio pregiudiziale, per altro verso il diritto europeo rientrava direttamente nell'ordine pubblico su cui era chiamato ad effettuare il controllo.

Il problema nasce, invece, quando l'arbitrato ha sede in uno Stato terzo: il giudice dell'impugnazione non è abilitato al rinvio pregiudiziale, né è scontato che l'ordine pubblico su cui è chiamato a pronunciarsi tenga conto dei valori fondamentali della Ue.

Va chiarito che la questione può porsi solo se il lodo sia destinato ad avere effetti l'interno della Ue: neppure il paneuropeismo più spinto potrebbe portare a ritenere che una decisione irrilevante per l'ordinamento europeo debba adeguarsi ad esso; tuttavia, occorre vedere che cosa si intenda per "effetti", perché non è detto che debba necessariamente trattarsi della esecuzione sul suolo di uno Stato membro, come si vedrà a breve.

Un buon terreno di prova delle precedenti riflessioni è rappresentato dall'arbitrato sportivo, sul quale si sta concentrando, da qualche tempo, l'attenzione della Corte di giustizia Ue, insieme alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

## 2. Il caso -600/23, Royal Football Club Seraing

Partiamo dalla fine.

Il 1° ottobre 2024 si è tenuta l'udienza del caso *Royal Football Club Seraing*, in esame alla Corte di giustizia, su quesito pregiudiziale della Corte suprema del Belgio. La questione, ridotta ai minimi termini<sup>4</sup>, è la seguente: può un lodo, deciso in un Paese extra-Ue e sottoposto al

---

<sup>1</sup> Corte Giust. UE, 23 marzo 1982, c-102/81: "L'importante è che il diritto comunitario sia interamente osservato nel territorio di tutti gli Stati membri; le parti di un contratto non hanno quindi la facoltà di derogarvi. In tale prospettiva, è opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che, se un arbitrato convenzionale solleva questioni di diritto comunitario, il giudice ordinario può esaminarle, vuoi nell'ambito del contributo che offrono gli organi arbitrali, in particolare assistendoli in taluni atti processuali o nell'interpretare il diritto da applicare, vuoi nell'ambito del controllo del lodo arbitrale, più o meno ampio a seconda dei casi, che spetta ad esso in caso di appello, di opposizione, di exequatur, o di qualsiasi altra impugnazione contemplata dalla normativa nazionale di cui trattasi".

<sup>2</sup> Corte Giust. UE, 1° giugno 1999, c-126/97.

<sup>3</sup> Corte Giust. UE, 6 ottobre 2009, c-40/08.

<sup>4</sup> Il quesito è più complesso perché allarga la domanda anche alla opponibilità del lodo come prova nei confronti dei terzi.

controllo di un giudice esterno all'Europa, assumere forza di cosa giudicata in uno Stato membro, quando metta in gioco l'ordine pubblico europeo?

Il lodo in questione è emesso dal Tribunale arbitrale dello sport (il Tas), che ha sede in Svizzera, ed il giudice in questione è il Tribunale federale svizzero; il merito della decisione, che riguardava la legittimità del contratto sportivo *Third Party Ownership*, mette in gioco il diritto della concorrenza, caposaldo dell'azione europea.

Ripercorrendo dall'inizio la vicenda, la Fifa aveva imposto una sanzione nei riguardi della società calcistica belga *Royal Seraing* e il Tas ne aveva confermato la legittimità; il Tribunale federale svizzero aveva a sua volta confermato il lodo.<sup>5</sup> La società decideva, allora, di rivolgersi al giudice belga per ottenere tutela, ma la Corte d'appello di Bruxelles<sup>6</sup> respingeva la domanda, ritenendo di essere vincolata al lodo arbitrale non più impugnabile, automaticamente riconosciuto con effetti di giudicato ai sensi della normativa belga.<sup>7</sup> La Corte di cassazione belga<sup>8</sup>, adita dalla società calcistica, va in una direzione opposta: partendo dal presupposto che

---

<sup>5</sup> Il caso riguardava un accordo fra una società di calcio belga e una società maltese, c.d. *third-party ownership*, proibito dal regolamento Fifa sullo *status* ed il trasferimento dei giocatori: scattata la sanzione, la società di calcio la impugnava prima per le vie sportive e poi davanti al Tas, sostenendo l'illegittimità del divieto. Il Tas, nel 2017, respingeva l'impugnazione: dopo aver stabilito che il diritto applicabile fosse la *lex sportiva* e poi la legge svizzera - compresa la Carta europea dei diritti dell'uomo, ratificata anche dalla Svizzera -, nonché il diritto europeo sulla libera concorrenza, riteneva che le disposizioni del regolamento citato non si ponessero in contrasto dette norme; il Tribunale federale svizzero (20 febbraio 2018, 4A\_260/2017), investito dell'impugnazione del lodo, confermava il lodo Tas, ritenendo inammissibili le censure sull'ordine pubblico - dunque, non entrando nel merito della loro sussistenza - per non avere la parte indicato con precisione i punti da censurare.

<sup>6</sup> C. app. Bruxelles, 12 dicembre 2019, n. 9624/19: la Corte invoca l'art. 22, comma 1°, della legge di diritto internazionale privato belga, precisando che non rileva il fatto che il lodo in questione non abbisogni di *exequatur* in quanto auto-esecutivo (*exequatur* che, evidentemente, avrebbe permesso il controllo dell'ordine pubblico). Vi erano state più iniziative giudiziali *en référé* in Belgio (Bruxelles e Liegi) per ottenere la sospensione della sanzione, poi respinte; risulta anche un ricorso alla Commissione europea, che aveva ritenuto di non procedere oltre, nonché davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Nel frattempo, dal 2016, le società sportive avevano adito le corti belga, affinché rinviassero in via pregiudiziale alla Corte di giustizia per la valutazione della conformità all'ordine pubblico europeo; la Corte d'appello di Bruxelles aveva emesso dapprima una decisione non definitiva del 29 agosto 2018, con la quale aveva respinto l'eccezione di arbitrato sollevata dalla Fifa e dall'Uefa (per genericità della clausola compromissoria, v. *infra*). La sentenza del 12 dicembre 2019 chiude il giudizio d'appello.

<sup>7</sup> La Corte parte da alcuni presupposti: che (a prescindere dalla vigenza o meno della clausola arbitrale) la *Royal Seraing* ha accettato la giurisdizione del Tas partecipando senza contestazioni al procedimento, per cui non rilevarebbe il carattere forzato dell'arbitrato; che il lodo non è invalido per il fatto che gli arbitri non possono effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia; che non rileva neppure la supposta non imparzialità dell'arbitrato Tas, rigettata dal Tribunale federale svizzero (ed anche dalla Cedu nel caso *Pechstein* cit. *infra*); dopo di che, passa al cuore del ragionamento, affermando il vincolo di cosa giudicata.

<sup>8</sup> *Court de cassation belge*, 8 settembre 2023, n. C.20.049.F; le parole della Corte sono significative: "une application du principe de l'autorité de la chose jugée interdisant au juge belge de vérifier si la sentence arbitrale du tribunal arbitral du sport, telle qu'elle a été contrôlée par le Tribunal fédéral suisse, ne viole pas les dispositions fondamentales du droit de l'Union et, pour ce faire, de poser le cas échéant des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne, entraînerait dans les matières précitées des obstacles à l'application effective des règles communautaires ne pouvant être justifiés par le principe de sécurité juridique, et doit donc être considérée comme contraire au principe d'effectivité du droit de l'Union".

la lesione del diritto alla concorrenza Ue deve garantire il risarcimento dei relativi danni<sup>9</sup> e che la possibilità di rinvio pregiudiziale è la “pietra angolare del sistema giudiziario così concepito”, perchè instaura un dialogo fruttuoso con la Corte di giustizia, lancia il sasso nello stagno chiedendo ai giudici europei se sia legittima una normativa nazionale<sup>10</sup> che riconosce la forza giudicata di un lodo arbitrale, quando il giudice che ne ha accertato la conformità al diritto dell’Unione appartiene a uno Stato che non è membro dell’Unione e che non può adire la Corte di giustizia dell’Unione europea in via pregiudiziale.

### 3. Il caso *Isu*

Facciamo un passo indietro: un analogo quesito si è già posto nel caso *Isu*<sup>11</sup>, ma l’origine della vertenza era diversa. Tutto era nato da una decisione della Commissione europea di sanzionare la *International Skating Union (Isu)* per l’illegittimità delle sue regole sul divieto di competizioni non autorizzate: la Commissione aveva affermato, *per incidens*, che la restrizione della concorrenza era ancor più grave, considerata la difficoltà di controllo dei lodi Tas<sup>12</sup>, ma il Tribunale europeo, adito per l’impugnazione della decisione, aveva ritenuto prevalente l’esigenza di dotare lo sport di un unico strumento di soluzione delle liti, sottolineando che eventuali profili di diritto europeo avrebbero potuto essere recuperati in sede di riconoscimento del lodo o di risarcimento del danno da sanzione sportiva illegittima.

L’avvocato generale Rantos si era espresso in modo analogo, ma la Corte di giustizia cambia direzione, con un ragionamento che può essere riassunto nei seguenti termini: l’arbitrato Tas è senz’altro legittimo; il rispetto del diritto europeo non esclude il Tas come rimedio pregiudiziale (“if necessary following a prior arbitration procedure carried out under an agreement that provides for such a procedure”); non c’è dunque, alcuna similitudine con l’arbitrato degli investimenti, vietato dal caso *Achmea*; tuttavia, il sistema Tas, che comprende non soltanto la fase arbitrale davanti all’organo arbitrale, ma anche la fase di impugnazione del lodo davanti al Tribunale federale svizzero, non presenta sufficienti garanzie di rispetto dei fondamenti del diritto europeo.

<sup>9</sup> La Corte suprema belga prende come riferimenti le sentenze della Corte nel caso *Nordsee* già cit., nonché nei casi C-284/16 del 6 marzo 2018 e C-116/20 del 7 aprile 2022.

<sup>10</sup> Si riferisce agli artt. 24 e 171(3), comma 9, c.p.c. belga.

<sup>11</sup> La strada attraverso la quale il caso giunge alla Corte Ue è diversa: la *Isu* aveva impugnato la decisione della Commissione europea dell’8 dicembre 2017 (C (2017) 8230, che aveva sanzionato la federazione per violazione dell’art. 101 TFUE e art. 53 EEA davanti al Tribunale europeo, che, a sua volta, con sentenza del 16 dicembre 2020 (T-93/18) aveva respinto l’impugnazione, eccetto il punto sulla legittimità dell’arbitrato Tas come fattore di indebolimento del rispetto del diritto europeo (in tal senso si era espressa la Commissione). Se si vuole, il mio *Note sull’arbitrato TAS dopo la sentenza della Corte di giustizia nel caso ISU*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2, 2023, pp. 463 ss.

<sup>12</sup> Già prima, si era posta la questione Comm. Ue, 12 ottobre 2009, *COMP/39471*.

#### 4. I due pilastri del rispetto del diritto europeo e il Tribunale federale svizzero.

Vale la pena di notare che anche nel caso *Isu*, così come nei precedenti *Ecoswiss* e *Nordsee*<sup>13</sup>, la mira della Corte si sposta dagli arbitri al giudice dell'impugnazione: è specialmente il Tribunale federale svizzero a non soddisfare pienamente i due pilastri di cui ho detto all'inizio.

Che il giudice svizzero non possa fare uso del rinvio pregiudiziale è un dato formale indubitabile. Il punto più critico riguarda, però, il controllo dell'ordine pubblico in sede di impugnazione del lodo Tas: il giudice svizzero ne adotterebbe, secondo la Corte, una interpretazione troppo restrittiva, insufficiente a garantire il rispetto del diritto europeo.

In effetti, l'approccio del Tribunale federale è minimalista due volte.

Fin da *Tensacciai*<sup>14</sup>, non è raro leggere nelle sentenze dei giudici svizzeri che le previsioni sul diritto della concorrenza di altri ordinamenti, compresi quelli europei, non sarebbero automaticamente parte della nozione di ordine pubblico rilevante ai fini dell'impugnazione del lodo con sede in Svizzera: andrebbero, infatti, presi in esame unicamente i “valori essenziali e ampiamente riconosciuti che, secondo l'interpretazione prevalente in Svizzera, dovrebbero essere alla base di ogni ordinamento giuridico” ed il diritto della concorrenza non vi rientrerebbe, se non per la violazione dei suoi fondamenti<sup>15</sup> - una “concessione”, quest'ultima, che, evidentemente, non soddisfa appieno la Corte.

Inoltre, secondo il Tribunale, il lodo potrebbe venire annullato solo quando il risultato del lodo produca effetti contrari all'ordine pubblico e non ogniqualvolta un motivo ritenuto fondato dagli arbitri sia contrario all'ordine pubblico: è il c.d. approccio minimalista, che, tuttavia, viene adottato anche da alcuni paesi europei, per cui la Corte non può dolersene più di tanto.<sup>16</sup>

La Corte chiude il cerchio osservando che il controllo dell'ordine pubblico europeo non sarebbe garantito neppure in altre sedi, come quella del riconoscimento del lodo, che in precedenti pronunce – cfr. *Nordsee* - era stata la chiave per salvare l'arbitrato dalla scure del diritto europeo. È noto, infatti, che il ricorso all'*exequatur* statale è raro in materia sportiva, dato che le decisioni sono tendenzialmente *self-executing*, attraverso l'imposizione di sanzioni di natura sportiva.

---

<sup>13</sup> In *Nordsee*, per giustificare l'inapplicabilità del rinvio pregiudiziale in arbitrato, la Corte di giustizia ha precisato che il suo obiettivo è di far sì che gli Stati pongano in atto tutto quanto possono per la realizzazione del disegno europeo, e per questo motivo il *focus* deve concentrarsi sui giudici di controllo dei lodi, che sono pur sempre espressione di una giustizia privata su base volontaria.

<sup>14</sup> ATF 132 III 389, at 3.

<sup>15</sup> Queste parole si trovano anche nel caso *Royal Seraing* sopra cit., che si rifà al caso *Tensacciai*, pur lasciando una apertura verso la rilevanza delle violazioni più patenti della concorrenza.

<sup>16</sup> Il problema, insomma, è più generale e non è, dunque, motivo sufficiente per dequalificare l'arbitrato con sede in Svizzera. Per indicazioni sul tema, C. Rasia, *Tutela giudiziale europea e arbitrato*, Bologna, 2010, pp. 214 ss.; L.G. Radicati Di Bronzolo, *Antitrust: A Paradigm of the Relations between Mandatory Rules and Arbitration: A Fresh Look at the 'Second Look'*, in *Int'l Arb. Law Review*, 2004, pp. 23 ss.; A. Komninos, M. Kamvysi, *Arbitration and EU Competition Law: latest developments*, in *Liber Amicorum Laurence Idot, Concurrence et Europe*, vol. 1 (2022), pp. 422 ss., si può leggere in [SSRN](#). Significative sono le parole dell'avvocato Generale Wathelet nel caso *Genetech*, Corte di giust. Ue, 17 marzo 2016, C-567/14.

Inoltre, continua la Corte, eventuali azioni di risarcimento del danno davanti ai giudici europei non permetterebbero l'effettivo dispiegarsi della tutela della concorrenza, che deve garantire una esecuzione in forma specifica.<sup>17</sup>

L'insoddisfazione circa le valutazioni del Tribunale svizzero non è nuova: era già stata espressa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Semenya*<sup>18</sup>, per di più con riferimento ad una fonte, la Carta dei diritti umani, direttamente applicabile in Svizzera a differenza dell'ordine pubblico europeo.

La sfiducia della Corte Ue nei riguardi della Corte suprema svizzera è destinata, temo, a peggiorare: in due arbitrati degli investimenti intra-Ue con sede in Svizzera, fondati sull'*Energy Treaty*<sup>19</sup>, il Tribunale, adito per l'annullamento dei relativi lodi, ha escluso che il divieto di arbitrato sancito dalla Corte Ue con i casi *Achmea*<sup>20</sup> e *Komstroy*<sup>21</sup>, operi al di fuori del contesto europeo, dovendo prevalere la scelta arbitrale compiuta con la ratifica del trattato.

La conclusione che emerge fra le righe del caso *Isu* è che la tutela in forma specifica della concorrenza davanti al giudice europeo deve sempre essere garantita, nonostante che le parti abbiano scelto l'arbitrato per tutto il contenzioso, compreso il risarcimento del danno da sanzione sportiva illegittima (com'è stato nel caso di specie).<sup>22</sup>

In questo modo, però, si apre, di fatto, ad un riesame nel merito (potenzialmente plurimo) della decisione arbitrale, con suo conseguente vistoso indebolimento<sup>23</sup>, e ad un pericoloso

---

<sup>17</sup> È evidente come l'approccio della Corte sia ben diverso da quello della Corte costituzionale italiana, pronunciatasi per ben due volte sul punto del rapporto fra legittimità delle sanzioni disciplinari (riservata agli organi sportivi) e risarcimento del danno (riservato al giudice statale): Corte cost., 17 aprile 2019, n. 160 e, prima, Corte cost., 7 febbraio 2011, n. 49. Nell'impostazione dei giudici italiani, il lodo sulla legittimità della sanzione non avrebbe una natura strettamente arbitrale (cioè, decisoria su diritti soggettivi) perchè riguarda una materia c.d. irrilevante per l'ordinamento italiano, mentre il giudice è sempre libero di rivalutare la sanzione ai – soli - fini del risarcimento del danno. Il dibattito però è destinato a rinfocolarsi, vista la richiesta di rinvio pregiudiziale ad opera del Tar Lazio, sez. I-ter, 6 giugno 2024, nn. 1157 e 1159: i giudici amministrativi chiedono alla Corte di giustizia di chiarire se sia conforme con il diritto dell'Unione l'impossibilità per il giudice nazionale di annullare la sanzione disciplinare sportiva e i suoi effetti futuri, nonché di sospenderne l'efficacia in via cautelare.

<sup>18</sup> Cedu, 11 luglio 2023, n. 10934/21 precisa che “a causa del suo approccio restrittivo, il Tribunale federale disponeva di un potere di controllo molto limitato nel caso di specie”; e, comunque né il Tas né il Tribunale federale avevano “proceduto ad un esame approfondito, alla luce della Convenzione, dei motivi dedotti a sostegno di una giustificazione obiettiva e ragionevole del regolamento DSD”.

<sup>19</sup> Mi riferisco alle sentenze n. 4A\_244/2023 (*EDF Energies Nouvelles S.A. v. Spain*) dell'aprile 2024, e n. 4A\_66/2024, del giugno 2024 (*Natland Investment et al. v. Czech Republic*). Si legge nella prima decisione: “la sentenza emessa nella causa *Komstroy* non è vincolante per questa Corte, dato che l'obbligo per i giudici nazionali degli Stati membri dell'UE di conformarsi alle decisioni adottate dalla CGUE quando la sede dell'arbitrato si trova in uno di questi Stati non è vincolante per le autorità giurisdizionali situate al di fuori dell'UE, come la Svizzera.”

<sup>20</sup> Corte di giust. Ue, 6 marzo 2018, C-284/16.

<sup>21</sup> Corte di giust. Ue, 2 settembre 2021, C-741/19.

<sup>22</sup> L'art. 27.1 dello Statuto federale, nel prevedere la clausola compromissoria, vi comprende anche “*damage and money claims as well as other claims, which could otherwise be the subject of a lawsuit in a civil court*”.

<sup>23</sup> Nota gli effetti dirompenti dell'azione europea sulla stabilità e forza dell'arbitrato internazionale M. Penades Fons, *The effectiveness of EU law and private arbitration*, in *Common Market Law Review*, n. 57, 2020, pp. 1069 ss.

rischio di conflitto fra decisioni.<sup>24</sup> Le cose si complicherebbero di molto, infatti, se il lodo Tas e la sentenza contrastante di uno Stato europeo dovessero circolare liberamente dentro e fuori Europa: poiché lo sport supera i confini degli Stati e deve essere uguale per tutti, se il lodo fosse riconosciuto in Stati non membri il conflitto fra pronunce sarebbe inevitabile.<sup>25</sup>

### 5. Il paradigma dell'arbitrato sportivo e la sua "esportazione": le tre fragilità.

Dobbiamo allora concludere che tutti gli arbitrati extra-Ue "rilevanti" per l'Europa sono in pericolo? Escludo che la Corte di giustizia voglia arrivare a questo punto: bisogna tenere presente che le soluzioni prospettate sono strettamente correlate al delicato rapporto fra *lex sportiva* e azione europea. Anche nel caso *Achmea* la Corte si era affrettata a precisare che l'arbitrato commerciale va considerato in modo diverso dall'arbitrato degli investimenti.<sup>26</sup>

L'arbitrato sportivo, in effetti, ha alcune caratteristiche peculiari, che ne fanno un "sorvegliato speciale": gli atleti e le federazioni sono in forte squilibrio contrattuale, tanto che sia la Cedu sia la Corte Ue parlano di consenso "forzato"; la *lex arbitri* e *lex causae*<sup>27</sup> sono, per stessa scelta del sistema sportivo, esterne al territorio europeo, benché le decisioni del Tas abbiano spesso pesanti ricadute su di esso; il lodo non abbisogna, nella stragrande maggioranza dei casi, del riconoscimento statale, in quanto il suo inadempimento fa scattare sanzioni sul piano sportivo, che possono essere molto più incidenti ed efficaci di quelle statali; infine, la pronuncia degli arbitri è soggetta al controllo di un giudice non abilitato al rinvio pregiudiziale, né direttamente vincolato al diritto europeo.

Sono peculiarità difficilmente ripetibili, tutte insieme, ma non si può escludere che possano presentarsi anche in campi diversi da quello sportivo<sup>28</sup>, pur sotto vesti differenti: vediamole, dunque, più in specifico.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> La questione del rapporto fra lodi arbitrali e circolazione di sentenze di merito è un tema irrisolto, all'indomani del regolamento n. 1215/12. Un caso limite, ma significativo, è *Steam-Ship*, (20 giugno 2022, C-700/20, *London Steam-Ship vs Spagna*): la Corte Ue ha garantito il riconoscimento di una sentenza spagnola emessa successivamente ad una sentenza inglese che aveva recepito un lodo illegittimo. La *High Court* inglese (6 ottobre 2023 e 19 dicembre 2023), successivamente adita per il riconoscimento della sentenza spagnola, lo ha rifiutato da Stato terzo, non vincolato alla Corte Ue. Per ulteriori considerazioni e citazioni mi permetto di rinviare a *Arbitrato e diritto europeo*, in *Riv. arb.*, 2024, pp. 3 ss.

<sup>25</sup> C. Peiffer, *RFC Seraing & Doyen Sports v. FIFA: changing the rules of the game in international sports arbitration?* in *New York University Journal of International Law and Politics*, 2019, pp. 1359 si rifà alle riflessioni dell'*Icas* nel documento *Press Release* dell'11 settembre 2018.

<sup>26</sup> Sul punto A. Briguglio, *Achmea and the day after Achmea*, in *Riv. arb.*, 2018, pp. 511 ss.

<sup>27</sup> Ai sensi della R58, salva l'applicazione della *lex sportiva*, le parti potrebbero scegliere la legge europea come legge applicabile al merito, ma occorre un accordo esplicito in tal senso.

<sup>28</sup> A. Duval, *The international skating union ruling of the CJEU and the future of CAS arbitration in transnational sports governance*, in *The International Sports Law Journal*, 2023, pp. 472.

<sup>29</sup> Non prendo in esame il tema dell'indipendenza del Tas rispetto al Cio e alle federazioni, in quanto la Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Pechstein* (Cedu, 2 ottobre 2018 *Mutu e Pechstein c. Svizzera*) l'ha risolta in senso favorevole al Tas, anche se il tema rimane sul tappeto. Per ampi riferimenti P. Marzolini, D. Durante, *Legittimità del Tribunale Arbitrale dello Sport: game, set, match? La recente giurisprudenza del Tribunale federale svizzero e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Riv. arb.*, 2018, pp. 662 ss.

a) *La prima fragilità: la questione del consenso “forzato”*. Una Corte suprema dello sport mondiale, che voglia assicurare una uniforme ed esatta interpretazione ed applicazione della *lex sportiva*, deve essere la stessa per tutti: occorre, perciò, che tutti coloro che svolgono attività sportive a livello minimamente agonistico vi siano assoggettati, per qualunque lite che riguardi questa attività.<sup>30</sup>

Questo comporta, innanzitutto, una indeterminatezza della clausola arbitrale, già di per sé problematica, come messo in luce dalla Corte d’appello di Bruxelles nel caso *Seraing*<sup>31</sup> e, ancor più grave, implica una attenuazione del libero consenso, come ha ben chiarito la Corte europea dei diritti dell’uomo nel caso *Pechstein-Mutu*.<sup>32</sup> Infatti, secondo l’avviso dei giudici di Strasburgo, condiviso dalla Corte di giustizia, quando il vincolo compromissorio nasce con l’entrata dell’atleta o del tecnico nell’ordinamento sportivo degli statuti federali attraverso il tesseramento, l’arbitrato va considerato “forzato”. Per il vero, l’aggettivo usato dai giudici europei non mi convince del tutto: se l’arbitrato Tas fosse realmente obbligatorio sarebbe, almeno secondo il diritto italiano, incostituzionale. Quel che le Corti vogliono dire, a mio avviso, è che la posizione dominante<sup>33</sup> di enti privati, quali sono le federazioni, rispetto a soggetti più deboli giustifica il maggior rigore sul rispetto del *due process of law* e dell’ordine pubblico europeo.

La Cedu, nel caso *Semenya*<sup>34</sup>, lo chiarisce bene: “[...] mentre il potere di controllo molto limitato del Tribunale federale potrebbe essere giustificato nel settore dell’arbitrato commerciale, in cui le società che si trovano generalmente su un piano di parità accettano volontariamente che le loro controversie siano risolte con tali mezzi, potrebbe essere più

---

<sup>30</sup> M. Maisonneuve, *L’arbitrage TAS est-il menacé?* In F. Latty, J.M. Marmayou, J.B. Racine (a cura di), *Sport et droit international (aspects choisis)*, Presses universitaires d’Aix-Marseille, 2016, p. 306 definisce il Tas come “un colosso con i piedi d’argilla”.

<sup>31</sup> La Corte d’Appello di Bruxelles, con decisione interlocutoria del 29 agosto 2018 (commentata in senso critico da G. Romano, L. Serafinelli, *Sull’invalidità delle clausole compromissorie contenute negli statuti delle federazioni sportive*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2, 2018, p. 485, che notano come il giudice avrebbe dovuto, prima di tutto, domandarsi quale fosse la legge applicabile alla clausola arbitrale), si era posta il problema dell’opponibilità alla società della clausola arbitrale degli statuti Fifa, che aveva ritenuto inoperante perché indeterminata ai sensi degli artt. 1681 and 1682(1) del c.p.c. belga. È interessante notare come la Corte abbia escluso il parallelo con i soci vincolati alla clausola arbitrale statutaria, in quanto il club non era “diretto membro” della Fifa e della Uefa. Nella stessa direzione si era pronunciata la Corte d’appello di Mons, nel caso *Diarra* (poi risolto dalla Corte Ue, 4 ottobre 2024, C-650/22), che aveva ritenuto di poter valutare il risarcimento del danno da comportamento illecito della Fifa, nonostante la clausola compromissoria.

<sup>32</sup> La vicenda *Pechstein*, che ha visto un percorso parallelo davanti ai giudici tedeschi, è stata commentata da molti. Fra gli altri, L. Di Nella, *Il caso Claudia Pechstein*, in *Rassegna di diritto ed economia dello sport*, 1, 2020, pp. 132 ss.; M. Vigna, *La saga Pechstein: tremano le colonne del tempio TAS?*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2015, pp. 13 ss.; A. Dual, B. Van Rompuy, *The Compatibility of Forced CAS Arbitration with EU Competition Law Pechstein Reloaded*, in SSRN Electronic Journal, gennaio 2015, pp. 1 ss. (si può leggere in [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2621983](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2621983)), che parlano di “mito del consenso”.

<sup>33</sup> Su questo punto si erano concentrati i gradi di merito davanti alle Corti tedesche: se si vuole *Arbitrato dello sport: l’attesa decisione della Corte suprema tedesca nel caso Pechstein*, in *Riv. arb.*, 2017, pp. 148 ss.

<sup>34</sup> Su cui S. Bastianon, *The ECtHR’s ruling in the Semenya v. Switzerland case. What is next for international sports arbitration and athletes’ human rights?*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2023, pp. 152 ss.

problematico nel settore dell'arbitrato sportivo, in cui i singoli individui si trovano in opposizione a organizzazioni sportive spesso molto potenti".<sup>35</sup>

Per la Corte di giustizia, poi, l'inserimento di una clausola arbitrale di un arbitrato con sede extra-Ue potrebbe costituire una spia, o addirittura una circostanza aggravante di detta posizione dominante, finalizzata a sottrarre i deboli dalla tutela offerta dal sistema europeo.<sup>36</sup>

Dalle parole dei giudici europei si ricava un implicito corollario: coerenza vuole che in tutti i casi in cui sussistano analoghe condizioni di squilibrio contrattuale valga lo stesso ragionamento e la Corte di giustizia Ue non può dare per presupposto che questo non si verifichi mai nell'arbitrato commerciale.

b) *La seconda fragilità: la non necessità dell'exequatur.* Poiché la *lex sportiva*, in generale, si auto-esegue attraverso le sanzioni che operano sul piano esclusivamente sportivo, è difficile che il lodo contrario all'ordine pubblico europeo sia presentato davanti ad un giudice di uno Stato membro per l'*exequatur*. È un aspetto tipico di un ordinamento chiuso come quello sportivo, ed è ben più difficile che si verifichi nell'arbitrato commerciale tradizionale.<sup>37</sup> Tuttavia, a parte il fatto che anche in altri ambiti il riconoscimento del lodo non è sempre necessario, dipendendo dal tipo di provvedimento adottato, non può escludersi che un lodo extra-Ue abbia "ricadute" sul territorio europeo anche senza dover essere eseguito in un Paese membro. Ce lo fa intendere la stessa Corte nel caso *Isu*: il controllo effettivo dell'ordine pubblico europeo è necessario ogni qualvolta vi siano "controversie che possono sorgere in relazione all'esercizio di uno sport in quanto attività economica nel territorio dell'Unione".<sup>38</sup> Il che significa, se non vado errata, che la ricaduta sull'Europa non si collega solo alla necessità di eseguire il lodo nel relativo territorio, bensì a tutti i casi in cui il lodo espliciti influenza o rilevanza nei riguardi dei soggetti che appartengono all'ordinamento europeo.

Se così è, non mi sentirei di escludere che ciò possa accadere anche in altri ambiti<sup>39</sup>: penso alle grandi piattaforme di vendita *on line*, i cui comportamenti possono avere indubitabili

---

<sup>35</sup> Continua: "La Corte non vede alcun motivo per cui agli atleti professionisti debba essere concessa una tutela giuridica inferiore rispetto a quella concessa a coloro che esercitano una professione più convenzionale".

<sup>36</sup> Sul punto G. Blanke, *Arbitration Rules Found to Reinforce Infringement of Article 101 TFEU: Case C-124/21 P International Skating Union v Commission*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, n. 15, 2024, pp. 308 ss.; M. Maisonneuve, *L'arbitrage TAS est-il menacé?* cit., p. 314; N. M. Naso, *Non solo Superleague nella "trilogia" su sport e antitrust della Corte di giustizia: il futuro del TAS, dell'arbitrato e della giustizia sportiva alla luce della sentenza International Skating Union*, in corso di pubblicazione in *Conc. Mer.*, 2024, par. 1 ss. ipotizza il concorso in una più ampia unica infrazione continuata, ai sensi dell'art. 101 Tfeue. Il Tas ha affrontato il tema della nullità della clausola arbitrale alla luce del divieto di abuso di posizione dominante, nel caso *Azepeleta* (19 novembre 2015, CAS 2014/A/3561 & 3614).

<sup>37</sup> Sul punto S. Bastianon, *Restrizioni per oggetto e tutela della concorrenza nella trilogia sportiva del 21 dicembre 2023*, in *Foro it.*, 2024, V, p. 143.

<sup>38</sup> La stessa Corte di giustizia, nel caso *Isu*, riconosce che restano esclusi dall'esigenza di rispetto del diritto europeo solo i lodi del tutto indifferenti allo spazio europeo.

<sup>39</sup> Ipotizzano un parallelo M. Schrader, J. Schmidt, H. Nettleau, F. Peitzmeier, *CJEU's "ISU Decision": A Nail in the Coffin of Antitrust-Related Arbitration in the EU?*, su *Kluwer Arbitration Blog*; A. Zanoska, *CAS arbitration clause improper under EU law? The General Court of the EU disagrees* (si può leggere in [Global Arbitration News](#)).

riflessi nei riguardi dei consumatori europei a prescindere dalla eseguibilità di eventuali lodi arbitrali sulle relative liti.<sup>40</sup>

c) *La terza fragilità: l'approccio restrittivo del giudice dell'impugnazione e l'impossibilità di effettuare il rinvio pregiudiziale.* Vi è da chiedersi se le due mancanze, nella prospettiva della Corte, debbano sussistere cumulativamente oppure se, di fronte ad un giudice più sensibile al diritto europeo, la mancanza di rinvio pregiudiziale avrebbe potuto essere valutata con maggiore clemenza. Dopo tutto, un lodo arbitrale non impugnato ha efficacia di sentenza anche se gli arbitri non sono abilitati al ricorso alla Corte di giustizia, come ha giustamente notato la Corte d'appello di Bruxelles nel caso *Royal Seraing*.

In ogni caso, il ragionamento della Corte è, anche in questo caso, adattabile ad arbitrati di qualunque specie con sede in Svizzera.

## 6. Cosa si può fare, allora?

Come ho già avuto occasione di dire<sup>41</sup>, io credo che le fragilità sopra indicate non giustifichino, per ciò solo, la riapertura del merito in territorio europeo<sup>42</sup>, con gli indesiderabili corollari già visti. Occorre, piuttosto, individuare strumenti e rimedi per garantire, fin dove possibile, che una decisione arbitrale con ricadute sul territorio europeo tenga conto dei canoni fondamentali del Trattato Ue.

Il primo rimedio sta nel detto “prevenire è meglio che curare”. Per garantire il rispetto del diritto europeo anche quando le parti hanno scelto l'arbitrato, l'unica strada è quella di potenziare il controllo nella fase arbitrale, anche perchè non è detto che il lodo, sia o no endo-europeo, venga impugnato. Gli arbitri debbono applicare il diritto europeo di ordine pubblico<sup>43</sup>, non solo quando la *lex causae* sia europea<sup>44</sup>, o quando è ipotizzabile un riconoscimento in suolo europeo: è opportuno che lo facciano ogniqualvolta il lodo sia destinato a spiegare effetti in uno Stato membro, perchè il loro compito è emettere un lodo forte e stabile.<sup>45</sup> Certo, se fosse loro riconosciuto il potere di adire la Corte in via pregiudiziale tutto sarebbe più semplice, anche

<sup>40</sup> Non a caso, la proposta di modifica della Direttiva n. 11 del 2013, del 17 ottobre 2023, intende ampliare l'applicazione delle *Adr* di consumo (compreso l'arbitrato, almeno secondo la tesi che ritengo preferibile), sia per l'oggetto, comprendendovi le liti non contrattuali, sia per i soggetti, estendendole anche ai professionisti di Stati terzi, purché il consumatore risieda in Europa.

<sup>41</sup> *Note sull'arbitrato Tas dopo la sentenza della Corte di giustizia nel caso Isu*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2023, pp. 462 ss.

<sup>42</sup> Più dubbioso è S. Bastianon, *Restrizioni per oggetto e tutela della concorrenza nella trilogia sportiva del 21 dicembre 2023*, in *Il foro italiano*, 2024, 3, p. 142.

<sup>43</sup> A. Duval, *The Court of Arbitration for Sport and EU Law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2015, pp. 226 ss.

<sup>44</sup> Ipotesi di non facile avveramento nel caso del Tas; è vero che la R58 delle regole arbitrali Tas prevede che le parti potrebbero sempre scegliere la legge europea: “The Panel shall decide the dispute according to the applicable regulations and, subsidiarily, to the rules of law chosen by the parties or, in the absence of such a choice, according to the law of the country in which the federation, association or sports-related body which has issued the challenged decision is domiciled or according to the rules of law the Panel deems appropriate. In the latter case, the Panel shall give reasons for its decision”; occorre, però, l'accordo di tutte le parti.

<sup>45</sup> Avendo altresì a disposizione l'art. 19 l.d.i.p. di cui si dirà subito appresso.

perchè la possibilità di una mediazione di un giudice statale intra-Ue è astrattamente ipotizzabile (penso alla interpretazione allargata di norme già presenti in Danimarca o in Germania) ma difficilmente praticabile in concreto. Non mi convince l'idea, propugnata dalla Corte, che la realizzazione del disegno europeo spetti esclusivamente ai giudici statuali e non agli arbitri<sup>46</sup>, perchè c'è in gioco la tutela dei diritti delle persone.

È, dunque, importante che gli arbitri Tas focalizzino maggiormente di quanto già fanno<sup>47</sup> l'attenzione verso l'ordine pubblico europeo<sup>48</sup>: questa esigenza traspare chiaramente nelle parole della Corte Ue nel caso *Diarra*.<sup>49</sup>

Un fruttuoso dialogo fra gli organi europei e gli arbitri Tas potrebbe essere incentivato dalla possibilità, astrattamente concepibile, benché, mi rendo conto, onerosa, di intervento della Commissione europea in arbitrato, attraverso una interpretazione lata dell'istituto dell'*amicus curiae*<sup>50</sup> previsto nel regolamento del Tas.<sup>51</sup>

Il secondo rimedio riguarda il Tribunale federale svizzero: questi è pur sempre vincolato dall'art. 19 l.d.i.p., secondo cui il giudice può applicare anche una norma straniera di applicazione necessaria “qualora, secondo la concezione giuridica svizzera, interessi degni di protezione e manifestamente preponderanti di una parte lo richiedano e la fattispecie sia strettamente connessa con tale diritto”. La disposizione potrebbe essere utilmente valorizzata al fine dell'esame del diritto fondamentale europeo.<sup>52</sup>

<sup>46</sup> Si v. nota 13.

<sup>47</sup> Il lodo Tas 2008/A/1644, nel caso *Adrian Mutu v. Chelsea Football Club Limited*, 31 luglio 2009, al punto 18 afferma: “[...] a CAS panel is not only allowed, but also obliged to deal with the issues involving the application of EC law, as confirmed by the Swiss Federal Court (ATF 132 III 399) and CAS jurisprudence (CAS 98/200)”. V. anche lo stesso caso *Royal Football Club Seraing* di cui sopra, nota 5.

<sup>48</sup> M. Maisonneuve, *L'arbitrage TAS est-il menacé?*, cit., p. 323 cita il caso Tas, n°2009/A/1810 & 1811, *SV Wilhelmshaven c/ Club Atlético Excursionistas & Club Atlético River Plate*, del 5 ottobre 2009 ed auspica (p. 325) un controllo più penetrante dell'ordine pubblico. P. Marzolini, D. Durante, cit., pp. 670 ss. notano che la necessità di applicazione del diritto europeo da parte degli arbitri è stata affermata dallo stesso Tribunale federale svizzero nel caso DTF 118 II 193; sul rapporto fra arbitri del Tas e diritto della concorrenza: S. Bastianon, *The Specificity of Sport - Comparing the Case-Law of the European Court of Justice and of the Court of Arbitration for Sport - Part 2* su [The Asser International Sports Law Blog](#); M. Coccia, *Applicable law in CAS proceedings: what to do with EU law?*, in M. Bernasconi, A. Rigozzi (a cura di), *Sport governance, football disputes, doping and CAS arbitration*, pp. 69 ss.; M.N. Naso, cit., par. 2.

<sup>49</sup> Al punto 107 della sentenza la Corte nota come il Tas abbia spesso applicato regole che non tenevano in sufficiente conto l'ordine pubblico della Ue: “Au demeurant, force est de constater que de tels critères d'indemnisation paraissent être destinés davantage à préserver les intérêts financiers des clubs dans le contexte économique propre aux transferts de joueurs entre ceux-ci qu'à assurer le prétendu bon déroulement de compétitions sportives, ce dont témoigne, par ailleurs, la manière dont ces critères sont interprétés et appliqués par la CRL et par le TAS, telle qu'elle ressort de certaines décisions de ces organes qui figurent au dossier dont dispose la Cour”.

<sup>50</sup> Sul punto A.P. Komninos, *Arbitration and EU Competition Law*, 12 aprile 2009, si può leggere in [SSRN](#), p. 26.

<sup>51</sup> Secondo la R41 “after consideration of submissions by all parties concerned, the Panel may allow the filing of *amicus curiae* briefs, on such terms and conditions as it may fix”; sulla legittimazione all'impugnazione davanti al Tas v. la disciplina dell'art. 76 cpv. 1 LTF.

<sup>52</sup> R. Subiotto, E. González Díaz, A. Rimsa, *An Analysis of the Broader Implications of the European Commission's International Skating Union Case*, in 21 *Business Law Int'l*, 2020, p. 141, vanno oltre, ritenendo che l'ordine pubblico sindacabile dal Tribunale comprenda la legge europea *antitrust*.

Altrimenti, non resta che collegare il Tas al territorio europeo<sup>53</sup>, per investire un giudice europeo del controllo del lodo: una soluzione euro-centrica, che è senz'altro risolutiva per la Corte di giustizia, ma che non tiene conto del fatto che lo sport va oltre i confini europei. Va, però, evidenziato che la Uefa ha scelto questa strada, quando, nelle sue *Authorisation Rules governing International Club Competitions*, edizione 2024, permette all'atleta o al soggetto che impugna la decisione dell'ente sportivo di scegliere, all'atto dell'avvio del procedimento, la sede in Irlanda, in deroga alla regola R28 del regolamento Tas.<sup>54</sup> Ci si potrebbe addirittura spingere fino a permettere al ricorrente di scegliere una *lex causae* europea, con vincolo preventivo dell'istituzione sportiva, in forza della R58 del regolamento Tas<sup>55</sup>, ma questa via non risulta ancora percorsa.

Quel che è certo, è che arbitrato ed Europa sono un connubio in divenire: aspettiamo la sentenza *Seraing*.

---

<sup>53</sup> Cfr. le riflessioni di A. Duval, *The international skating union ruling of the CJEU and the future of CAS arbitration in transnational sports governance*, cit., p. 473.

<sup>54</sup> Per un commento S. Spera, *Luxembourg calls...is the answer from Nyon the way forward? Assessing UEFA's response to the ECJ's ISU judgment*, in Asser International Sports Law Blog, 2024, che nota come la "rivoluzione" sia limitata, in quanto "there are many more UEFA rules that can potentially infringe EU competition law which are currently outside of the scope of this new procedure".

<sup>55</sup> Si v. nota 44.

# THE U.N. CESCRC COMMITTEE TAKES ON THE RIGHT TO TAKE PART IN SPORTS

**Aleydis Nissen**

Ph.D. and Sr. chargée de recherches in International law - Université Libre de Bruxelles and Fonds de la Recherche Scientifique.

Assistant professor in Public international law - Universiteit Antwerpen

## Abstract

*Il Patto delle Nazioni Unite sui diritti sociali, economici e culturali (CESCR) non dispone di una disposizione specifica sul diritto di accesso allo sport. Tuttavia, il Comitato CESCR ha costantemente considerato questo diritto come una propaggine del diritto di partecipare alla vita culturale. Nonostante questo riconoscimento, il Comitato ha storicamente evitato riferimenti al diritto di accesso allo sport nel suo strumento di monitoraggio. Una deviazione da questa tendenza si osserva nelle recenti osservazioni conclusive del Comitato per Palestina e Francia. Si tratta di uno sviluppo fondamentale che sfida la nozione di autonomia e ha il potenziale per rimodellare le prospettive sullo sport nei diritti umani.*

Parole chiave: Accesso alla Sport; Diritto alla salute, Autonomia sportiva, Olimpiadi

---

## Abstract

*The United Nations Covenant on Social, Economic, and Cultural Rights (CESCR) lacks a dedicated provision on the right to access sports. However, the CESCR Committee has consistently regarded this right as an offshoot of the right to participate in cultural life. Despite this recognition, the Committee has historically avoided references to the right to access sports in its monitoring tool. A departure from this trend is observed in the Committee's recent concluding observations for Palestine and France. This is a pivotal development that challenges established notion of sports autonomy and has the potential to reshape perspectives on sports within the framework of human rights.*

Keywords: Access to sports; Right to health, Sports autonomy, Olympics

---

## 1. Introduction

The inception of the ‘sports for all’ movement in the 1960s successfully reframed access to sports as an inherent human right, leaving an indelible mark during the formulation of several charters and two pivotal United Nations (U.N.) core international human rights instruments.<sup>1</sup> A

---

<sup>1</sup> E. Zorba, *The Perception of Sport for All in the World and in Turkey*, in *The online journal of recreation and sport*, 2012, 1(2), pp. 26.

pioneering stride occurred in 1975 with the Council of Europe's Sports for All Charter, articulating that 'every individual shall have the right to participate in sport.'<sup>2</sup> Building upon this momentum, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) Charter on Physical Education and Sport (1978) underscored that 'every human being has a fundamental right of access to physical education and sport, which are essential for the full development of his personality'.<sup>3</sup> Furthermore, the Olympic Charter explicitly declared 'the practice of sport is a human right' in 1996.<sup>4</sup> Beyond these influential yet non-binding charters, the right to access sports finds its place in two United Nations core conventions: articles 10 and 13 of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) (1979) and article 30 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) (2006).<sup>5</sup> Human rights charters and conventions not only serve as sources of legitimacy but also act as catalysts, creating 'small openings' for broader changes.<sup>6</sup>

The debates on sports and human rights have, to date, mainly been concerned with the use of rights in international development assistance, as well as with human rights violations in the organisation of elite sports.<sup>7</sup> But they are widening. Notably, Pérez González requested 'UN monitoring bodies to take central stage' in the effective application of international human rights standards in the sporting domain in 2022.<sup>8</sup> These bodies, through individual communications following complaints, general comments, and periodic recommendations to State Parties (in the so-called 'concluding observations'), can take a prominent stance on the right to access sports for all.

The latter monitoring procedure has in particular attracted scholarly attention. The process involves the submission of a periodic report by the State Party to the treaty body, followed by the issuance of a 'list of issues' (LOI) by the treaty body.<sup>9</sup> Subsequent to the state's written responses, a constructive dialogue ensues, culminating in the issuance of concluding observations by the treaty body. In 2021, Yelamos, Carty and MacLachlan studied references to sport, physical activity and physical education in State Party reports, LOI and concluding

---

<sup>2</sup> Council of Europe (Committee of Ministers), *Resolution on the Principles for a Policy of Sport for All*, Resolution (76) 31 Appendix, para 1 (1975).

<sup>3</sup> UNESCO, *International Charter on Physical Education and Sport*, U.N. Doc. SHS/2012/PI/H/1 REV. (1978), art. 2.2. *The androcentric bias in this provision is unfortunate.*

<sup>4</sup> International Olympic Committee (IOC), *Olympic Charter* (1996), fundamental principle 8. See IOC, *Olympic Charter* (2023), fundamental principles 4 and 6.

<sup>5</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Dec. 18, 1979, 1249 U.N.T.S. 13; Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Dec. 13, 2006, 993 U.N.T.S. 3.

<sup>6</sup> K. Tsutsui, C. Whitlinger and A. Lim, *International Human Rights Law and Social Movements: States' Resistance and Civil Society's Insistence*, in *Annual Review of Law and Social Science*, 2012, 8, pp. 369-370.

<sup>7</sup> E.B. Schwab, *Celebrate Humanity': Reconciling Sport and Human Rights Through Athlete Activism*, in *Journal of legal aspects of sport* 2018, 28(2), pp. 170-207; *The Routledge handbook of mega sporting events and human rights* (W. Rook, S. Jain and D. Heerdts eds., 2023), Routledge, London.

<sup>8</sup> C. Pérez González, *The Effective Application of International Human Rights Law Standards to the Sporting Domain: Should UN Monitoring Bodies Take Central Stage?*, in *The international sports law journal*, 2022, 22, pp. 152-164.

<sup>9</sup> Some State Parties are in a pilot project in which they receive a 'list of issues prior to reporting' (LOIPR) before submission of the state party report, based on previous Concluding Observations.

observations of the CEDAW and CRPD Committees.<sup>10</sup> Afterwards, they undertook a similar exercise, in collaboration with Carney, for the Committee that monitors the U.N. Convention on the Rights of the Child (CRC).<sup>11</sup> While the CRC does not explicitly encompass a right to access sports, the CRC Committee interprets access to sports as a derivative right, primarily emanating from children's entitlement to engage in play and recreational activities (article 31 CRC) and their right to education (article 29(1)(a) CRC), as articulated in General Comment 17.<sup>12</sup> More recently, Veal has delved into the examination of State Party reports submitted by European Union Member States to the Committee that monitors the U.N. Covenant on Social, Economic, and Cultural Rights.<sup>13</sup> This burgeoning interest in monitoring procedures reflects a promising shift toward integrating sports-related considerations into the broader human rights discourse.

This article contributes to the identified literature. It aims to examine how the CESCR Committee itself – which was established in 1985 – approached the right to access to sports throughout the years.<sup>14</sup> The analysis is grounded in a scrutiny of the CESCR Committee's general comments, 'list of issues' (LOI), and concluding observations. It is determined that only recently, at the end of 2023, the CESCR Committee tackled the right to access to sports in its concluding observations, challenging the historical autonomy that sports organisations have maintained to safeguard their inherent values from external influences.

All relevant documents were sourced from the U.N. Treaty Body Database on 13 October 2023.<sup>15</sup> First, the CESCR Committee has adopted 26 general comments to date. Second, a collection of all available LOI (including LOI in the absence of a State Party report), spanning from 23 May 23 1997, onwards, was retrieved, totalling 333 documents. Third, the concluding observations, numbering 534 documents dating back to 18 April 1980, were also examined. (The older concluding observations contain requests to State Parties.) Whenever available, the English version of these documents was utilized for analysis. Following a methodology akin to that of Masdeu Yelamos and their co-authors, the study involved coding the occurrences of the terms 'sport(s)' or 'sporting,' along with the correlated concepts of 'physical education' and 'physical activity' within these documents.<sup>16</sup> This systematic approach provides a

<sup>10</sup> G.M. Yelamos, C. Carty and M. MacLachlan, *Assessing and Improving the National Reporting on Human Rights in and Through Physical Education, Physical Activity and Sport (PEPAS)*, in *Revista psicología del deporte*, 2020, 29, pp. 36-44

<sup>11</sup> Convention on the Rights of the Child, Nov. 20, 1999, 1577 U.N.T.S. 3; G.M. Yelamos, S. Carney, C. Carty and M. MacLachlan, *A Thematic Analysis of the UN Convention on the Rights of the Child (CRC) State Party Reporting Mechanisms Related to Physical Education, Physical Activity and Sport*, 29 in *The international journal of children's rights*. 2021, pp. 765-794.

<sup>12</sup> CRC Committee, *General Comment No. 17 on the Right of the Child to Rest, Leisure, Play, Recreational Activities, Cultural Life and the Arts (art. 31)*, U.N. Doc. CRC/C/GC/17 (Apr. 17, 2013), para. 13.

<sup>13</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Dec. 16, 1966, 993 U.N.T.S. 3; A.J. Veal, *Sport and Human Rights: Assessing the Performance of Nation States in Assuring the Right to Sport Participation in European Journal for Sport and Society*, 2023, 20(2).

<sup>14</sup> U.N. Economic and Social Council, Res. 1985/17 (1985) U.N. Doc. E/RES/1985/17.

<sup>15</sup> Office of the High Commissioner of Human Rights, [UN Treaty Body Database](#), (last visited Dec. 16, 2023).

<sup>16</sup> G.M. Yelamos, *supra* note 11, paras. 767 and 773.

comprehensive overview of how the CESCR Committee has addressed the right to access sports over time.

This article is structured as follows. An examination in Section 2 shows that the CESCR Committee originally regarded the right to access sports as a derivative of the right to health (article 12 CESCR). Section 3 delves into the Committee's predominant consideration of the right to access sports as a derivative of the right to participate in cultural life (article 15(1a) CESCR), particularly evident in General Comment 21 on the Right to Cultural Life (2009).<sup>17</sup> While this connection is most explicitly articulated in this specific General Comment, the Committee made similar assertions intermittently between 1991 and 2013 in its LOI. After a hiatus of a decade, the Committee resumed this practice in its LOI of early 2023, concentrating specifically on discriminated groups, notably individuals with disabilities and minors experiencing (intersectional) discrimination. Section 4 explains that the Committee ultimately referred to the right to access sports in its concluding observations to Palestine and France for the very first time at the end of 2023.<sup>18</sup> This marks a significant departure from previous practices. Lastly, in Section 5, the discussion revolves around the transformative impact of this development, challenging traditional concepts of sports autonomy and symbolizing a pivotal stride towards fostering inclusivity and safeguarding the right to access to sports for all.

## 2. Right to Health

The CESCR Committee made its inaugural request concerning the right to access sports in 1989. This pivotal moment occurred when the Committee posed an inquiry to France, seeking clarification on 'whether sporting and recreational facilities were adequately developed and accessible for everyone' under article 12 CESCR on the right to the highest attainable standard of health.<sup>19</sup>

At the time of the Committee's pronouncement, the correlation between the right to access sports and the right to health was not firmly established, which might seem surprising given the current landscape.<sup>20</sup> Presently, the evidence supporting the physical and mental health benefits of sports is robust and widely recognized, surpassing the evidence for the impact of sports on social and community development involving cultural life as well as recreation.<sup>21</sup> Sports play a crucial role in alleviating anxiety and depression, as well as preventing and managing noncommunicable diseases, similar to other forms of physical activity.<sup>22</sup> Physical inactivity

---

<sup>17</sup> CESCR Committee, *General Comment No. 21, Right of Everyone to Take Part in Cultural Life (Art. 15, para 1a of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, U.N. Doc. E/C.12/GC/21 (2009), para. 13(a).

<sup>18</sup> CESCR Committee, *Concluding Observations: France*, U.N. Doc. E/C.12/FRA/CO/5 (Oct. 30, 2023), para. 61; CESCR Committee, *Concluding Observations: Palestine*, U.N. Doc E/C.12/PSE/CO/1 (Nov. 1, 2023), para. 14.

<sup>19</sup> CESCR Committee, *Report on the Third Session*, U.N. Doc. E/1989/22 E/C.12/1989/5 (Feb. 6-24, 1989), p. 35

<sup>20</sup> A. Nissen, *The Right to Access Sport for All*, working paper (2024).

<sup>21</sup> UNESCO, *Impact investment in sport*, 2023, p. 17.

<sup>22</sup> Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health*, U.N. Doc. A/HRC/32/33 (Apr. 4, 2016), para. 64.

causes an estimated 6 percent of the burden of disease from coronary heart disease, 7 percent of type 2 diabetes, 10 percent of breast cancers, and 10 percent of colon cancers.<sup>23</sup> (It is important, however, to adopt a nuanced perspective when discussing the health benefits of sports, acknowledging potential risks such as doping and female athlete triad.<sup>24</sup>)

In recent years, the intrinsic connection between the right to access sports and the right to health has gained increasing recognition. Notably, Dainius Pūras, the U.N. Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standards of physical and mental health, published a report on the right to access sports in 2016.<sup>25</sup> Despite this evolving understanding, the CESCR Committee has not referred to the right to access sports as a derivative of the right to health since 1989. Only one reference was made to ‘physical activity’ in 2018. The CESCR Committee then requested Belarus to ‘describe the measures taken to promote physical activity as an essential component of a healthy lifestyle, such as public awareness-raising and the enhancement of infrastructure for all, particularly children’.<sup>26</sup>

### 3. Right to Cultural Life

Rather, the CESCR Committee usually derives the right to sports from the right to take part in cultural life (article 15(1a) CESCR). Until 2023, the CESCR Committee only referred to this right in its requests to State Parties. In its 1991 inquiry to Sweden, the Committee questioned the existence of government policies subsidizing sports and the availability of specialized educational institutions offering sports instruction under article 15 CESCR.<sup>27</sup> In a 2002 instance, Brazil was similarly asked to elucidate how sports and games are encouraged as ‘an expression of Brazilian *culture*, and as an essential factor in the holistic development of the person’.<sup>28</sup> In 2000, the Committee questioned the alleged disproportionate allocation of funding favoring elite sports over community-level sports and leisure participation projects by the Australian government under article 15 CESCR, rebuking the tendency of governments to privilege elite sports – characterized by more spectacular features and medal fever – over the more grounded sports for all.<sup>29</sup>

<sup>23</sup> I-Min Lee, E. Shiroma, F. Lobelo et al., *Effect of Physical Inactivity on Major Non-Communicable Diseases Worldwide: An Analysis of Burden of Disease and Life Expectancy in The Lancet*, 2012, 380(9838), pp. 219-229.

<sup>24</sup> P. Raimondo and L. Zambelli, *Profili generali della lotta al doping*, in *Diritto dello sport*, 2020, 1(2); S. Torashima, M. Samukawa, M. akamaki-Sunaga, *The Necessity of Female Athlete Triad Education for Postpartum Women: a Case Study on Insufficient Health Education*, in *Gazzetta Medica Italiana*, 181(12) 2022, pp. 992-998.

<sup>25</sup> Human Rights Council, *supra* note 22.

<sup>26</sup> CESCR Committee, *LOI: Belarus*, U.N. Doc. E/C.12/BLR/QPR/7 (Nov. 14, 2018).

<sup>27</sup> CESCR Committee, *Report on the Sixth Session*, U.N. Doc. E/1992/23 and E/C.12/1991/4 (Nov. 24 - Dec. 13, 1991), p. 58. (Note that the right to access sports was not considered as an element of the right for education by the CESCR Committee, contrary to other interpretations, most notably in article 10(g) CEDAW.)

<sup>28</sup> CESCR Committee, *LOI: Brazil*, U.N. Doc. E/C.12/Q/BRA/1 (Jun. 5, 2002) (emphasis added), para. 51.

<sup>29</sup> P. Donnelly, B. Kidd, *Two Solitudes Grass-roots Sport and High-Performance in Canada*, in *Elite sport and sport-for-all* (R. Bailey, M. Talbot eds., 2015), Routledge, London, p. 64. Note that hile the CESCR Committee clearly referred to leisure and recreation in *LOI: Australia*, U.N. Doc. E/C.12/Q/AUSTRAL/1 (May 23, 2000),

More generally and more recently, in its General Comment 21 (2009), the Committee determined that the right to take part in cultural life (article 15(1)(a) CESCR) ‘encompasses, inter alia [...] sport and games’.<sup>30</sup> The concept of culture is expansively defined, encompassing all manifestations of human existence, recognizing its dynamic nature with a past, present, and future.<sup>31</sup> The Committee pinpointed the rights of two traditionally discriminated groups: indigenous people and individuals with disabilities.

First, General Comment 21 set out that indigenous people ‘have the right to act collectively to ensure respect for their right to maintain, control, protect and develop their (intellectual property over) cultural heritage, traditional knowledge and traditional cultural expressions, as well as the manifestations of their sciences, technologies and cultures, including ... sports’.<sup>32</sup> This provision was copied from article 31(1) of the U.N. Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (2007).<sup>33</sup> The Declaration added that in conjunction with indigenous peoples, states shall take effective measures to recognize and protect the exercise of these rights. In its request to Australia, the CESCR Committee also expressed concerns about disparities ‘between indigenous Australians and other minorities and the wider community’ in access and resource allocation to sporting facilities, including the ‘provision of access to public facilities’.<sup>34</sup>

Second, General Comment 21 explained that State Parties should encourage and promote the participation, to the extent possible, in recreational, leisure and sporting activities of people with disabilities.<sup>35</sup> The General Comment referred to article 30 CRPD on ‘participation in cultural life, recreation, leisure and sport’ which stresses in its fifth paragraph that ‘States Parties shall take appropriate measures to enable persons with disabilities to participate on an equal basis with others in recreational, leisure and *sporting* activities’.<sup>36</sup> This article is based on the U.N. General Assembly’s Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities (1993).<sup>37</sup> While there were two distinct rules on culture (Rule 10) and on recreation and sports (Rule 11), the CESCR Committee’s General Comment 5 on persons with disabilities (1994) connected culture with sports in paragraph 36.<sup>38</sup> It explained that State Parties should promote the accessibility to and availability of places for cultural performances and services. The CESCR Committee noted that ‘the same applies to places for recreation sports

---

paras 35 and 37, it has not considered this right as a basis for its pronouncements on the right to sports, as the CRC Committee has done. The right to leisure is included in article 7(d) CESCR, but this article considers this right exclusively in the context of employment relations.

<sup>30</sup> CESCR Committee, *supra* note 17, para. 13(a). See CESCR Committee, *LOI: Congo*, U.N. Doc. E/C.12/COG/Q/1 (June 4, 2012), para. 45; CESCR Committee, *LOI: Ukraine*, U.N. Doc. E/C.12/UKR/Q/6 (Dec. 19, 2013), para. 35.

<sup>31</sup> *Id.* para 11.

<sup>32</sup> *Id.* para 37.

<sup>33</sup> U.N. General Assembly, Res. 61/295, U.N. Doc. A/RES/61/295 (2007).

<sup>34</sup> CESCR Committee, *supra* note 29, para. 36 and 37.

<sup>35</sup> CESCR Committee, *supra* note 17, para. 31.

<sup>36</sup> Emphasis added.

<sup>37</sup> U.N. General Assembly, Res. 48/96, U.N. Doc. A/RES/48/96 (1993).

<sup>38</sup> CESCR Committee, *General Comment No. 5 on Persons with Disabilities*, U.N. Doc. e/1995/22 (Dec. 9, 1994), para. 36.

and tourism' in General Comment 5. Even though the CRPD Committee is now consistently monitoring access to sports for people with disabilities, the CESCR Committee made requests for information on policies and measures to provide accessible sports facilities to persons with disabilities and to promote their participation in sports (competitions) to Malawi in 2023.<sup>39</sup> Similar requests were made to Rwanda and the United Kingdom in 2023.<sup>40</sup>

The CESCR Committee did, however, not refer to CEDAW in General Comment 21. This is unfortunate, as discrimination against women in sports is endemic.<sup>41</sup> The U.N. also has formally committed to gender mainstreaming since the adoption of the Vienna Declaration and Programme of Action in 1993.<sup>42</sup> While the concept of 'culture' has often been used to deny women their rights,<sup>43</sup> it has been a driver for inclusion in sports. In fact, CEDAW was the very first U.N. core international human rights instrument to categorise a right to access to sports for women as an element of the right to take part in cultural life in the 1970s. Article 13 CEDAW determines that 'States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women' to ensure, on a basis of equality of men and women, the same rights, in particular 'the right to participate in recreational activities, sports, and all aspects of cultural life'. This omission is, however, not surprising. The CESCR Committee has, according to its former member Heisoo Shin, often been blind to gender issues and achievements of the feminist movement.<sup>44</sup> Only one exception could be identified. In its 2000 request to Australia, the CESCR Committee requested this State Party to comment on 'disparities' between men and women 'in access and resource allocation to sporting facilities'.<sup>45</sup>

Three other forms of discrimination in access to sports were also addressed in requests of the CESCR Committee to State Parties (that were not mentioned in General Comment 21). First, it made requests regarding differences in access to sport (events) on the basis of location (in rural or remote areas as well as in deprived urban areas).<sup>46</sup> Second, in the 2023 request to the UK the CESCR Committee also referred to access to sports, sports facilities and competitions for transgender persons with disabilities.<sup>47</sup> In so doing, the Committee took an intersectional perspective which acknowledge that many people's disadvantage is multifactorial.<sup>48</sup> The experiences of a transgender person with disabilities cannot be reduced to

<sup>39</sup> CESCR Committee, *LOI: Malawi*, U.N. Doc. E/C.12/MWI/Q/1 (Mar. 22, 2023), para. 28.

<sup>40</sup> CESCR Committee, *LOI: United Kingdom*, U.N. Doc. E/C.12/GBR/Q/7 (Mar. 23, 2023), para. 41; CESCR Committee, *LOI: Rwanda*, U.N. Doc. E/C.12/RW/Q/5 (Apr. 3, 2023), para. 41.

<sup>41</sup> D. Heerd and N. Bernaz, *Elements for FIFA's Feminist Transformation: The Case for Indicators on Football and Women's Rights*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2018, 20(1), pp. 304-305.

<sup>42</sup> World Conference on Human Rights, *Vienna Declaration and Programme of Action*, U.N. Doc. A/CONF.157/23 (June 25, 1993).

<sup>43</sup> G. Binion, *Human Rights: A Feminist Perspective*, in *Human Rights Quarterly*, 1995, 17(3), p. 521.

<sup>44</sup> H. Shin, *Gender and Human Rights at the Seoul National University International Course on Human Rights and Asia* (Jan. 16, 2018).

<sup>45</sup> CESCR Committee, *supra* note 29, para. 37.

<sup>46</sup> *Id.*; CESCR Committee, *LOI: Cambodia*, U.N. Doc. E/C.12/KHM/Q/1 (Jan. 8, 2009).

<sup>47</sup> CESCR Committee, *supra* note 40 (United Kingdom), para. 41.

<sup>48</sup> K. Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in *University of Chicago legal forum*, 1989, 1, 139.

‘just one working of power’.<sup>49</sup> Third, the CESCR Committee requested information on minors.<sup>50</sup> In 2023, it also added an intersectional lens to such requests. The CESCR Committee requested ‘information on measures implemented to promote access to sports, sports facilities and competition for children and youth, *including those of ethnic and national minorities and those with disabilities*’.<sup>51</sup> It also referred to minors with disabilities in the three other 2023 requests to Malawi, Rwanda and the United Kingdom mentioned above. The CESCR Committee should continue expanding its perspective to explicitly consider access to sports for elderly people through an intersectional lens in the future.<sup>52</sup>

#### 4. CESCR concluding observations

Despite the reported requests to State Parties in the aforementioned sections, the CESCR Committee exhibited a persistent reluctance to provide commentary on sports or the right to access sports itself. Until recently, the Committee limited its consideration of sports in its concluding observations to a singular context: assessing the impact on the right to housing for individuals displaced or evicted due to the organization of mega sporting events, such as the Olympic Games or the African Cup.<sup>53</sup>

However, the Committee undertook a groundbreaking shift by incorporating references to the right to access sports for both elite and amateur athletes in its concluding observations to Palestine and France at the close of 2023.<sup>54</sup> In alignment with its well-established practice, the CESCR Committee continued to view the right to access sports as a derivative of the right to participate in cultural life.

Firstly, in addressing Palestine, the Committee underscored the significance of ensuring that companies awarded public contracts do not unjustly raise prices, thus negatively impacting individuals’ ability to afford ‘cultural activities, including sports’.<sup>55</sup> The Committee referred to its General Comment 24 on state obligations in the context of business activities (2017).<sup>56</sup>

Secondly, when addressing France, the Committee urged the nation to ensure that the rules governing the organization of the Olympic Games in Paris in 2024 respect and align with ‘the

<sup>49</sup> A.J. Stone, *Informing Intersections*, in *Berkeley journal of gender, law & justice under deconstruction* (2023).

<sup>50</sup> CESCR Committee, *supra* note 29, para. 37, para. 28.

<sup>51</sup> CESCR Committee, *LOI: Croatia*, U.N. Doc. E/C.12/HRV/Q/2 (Mar. 27, 2023), para. 37 (emphasis added).

<sup>52</sup> CESCR Committee, *supra* note 29, para. 36 vaguely refers to NGO research that indicates ‘disparities [...] between younger and older Australians persist in access and resource allocation to sporting facilities’.

<sup>53</sup> E.g. CESCR Committee, *Report on the Twelfth and Thirteenth Sessions*, U.N. Doc. E/1996/22 E/C.12/1995/18 (May 1-19, 1995; Nov. 20 - Dec. 8, 1995), para. 77; CESCR Committee, *Concluding Observations: Angola*, U.N. Doc. E/C.12/AGO/CO/3 (Dec. 1, 2008), para. 32(d). See also CESCR Committee, *General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing (art. 11(1) of the Covenant): Forced Evictions*, U.N. Doc. INT/CESCR/GEC/6430/E paras 7 and 20; CESCR Committee, *Concluding Observations: United Kingdom*, U.N. Doc. E/C.12/GBR/CO/5 (Jun. 12, 2009), para. 30.

<sup>54</sup> CESCR Committee, *supra* note 18.

<sup>55</sup> CESCR Committee, *supra* note 18 (Palestine), para. 14.

<sup>56</sup> CESCR Committee, *General Comment 24 on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities*, U.N. Doc. E/C.12/60/R.1 (Jun. 23, 2017).

right to cultural life, including sports,’ as outlined in General Comment 21.<sup>57</sup> Furthermore, the Committee recommended that France exercise reasonable human rights due diligence in the organization of the Olympic Games, encompassing the rules and regulations of each sport, to identify and mitigate risks to economic, social, and cultural rights.<sup>58</sup> Finally, the Committee emphasized that all athletes, irrespective of racial or ethnic origin, religion, sexual orientation, and gender identity, should be able to participate and compete in the Olympic Games safely and without discrimination.<sup>59</sup> The onus lies on France to oversee this matter to the extent of its capacities as the hosting country.<sup>60</sup> Of particular concern to the Committee was the prohibition on athletes of the French team wearing a hijab from competing, while foreign athletes are permitted to do so.<sup>61</sup> The Committee also expressed regret that it received insufficient information from France regarding the adherence to due diligence in the organization of the Olympic Games to mitigate risks to the enjoyment of economic, social, and cultural rights.<sup>62</sup>

## 5. Autonomy of sports

The CESCR Committee thus long hesitated before addressing the right to access sports – which it has long viewed as primarily derived from the right to cultural life – explicitly in its concluding observations in 2023. So far, this development might not seem so strange (even though other U.N. treaty bodies have long considered the right to access sport in their concluding observations). Various human rights issues escape the attention of U.N. treaty bodies. Yet, there is more below the surface. Krüger aptly wrote that as an expression of culture, sports is ‘subject to the manifold constraints from politics culture, and society’.<sup>63</sup>

Traditionally, the ‘autonomy’ of sports safeguarded the integrity and values inherent in sports.<sup>64</sup> This system, rooted in International Olympic Committee regulations and endorsed by various intergovernmental organizations, shields sports from external intrusion. In its overview on ‘sports and human rights’ of 28 November 2023, the Court of Arbitration for Sport (CAS) again stressed that ‘Sports organisations are generally private-law entities with the consequence that human rights laws are not directly applicable to them. Yet, the direct application of human rights to sports organisations may result from self-commitments by sports organisations through regulations adopted on the basis of the *autonomy* of sports organisations’.<sup>65</sup> Following this reasoning, the International Olympic Committee’s Strategic Framework on Human Rights

---

<sup>57</sup> CESCR Committee, *supra* note 18 (France), para. 61(a).

<sup>58</sup> *Id.*, para. 61(c).

<sup>59</sup> *Id.*, para. 61(b).

<sup>60</sup> *Id.*

<sup>61</sup> *Id.*, para 60.

<sup>62</sup> *Id.* referring to articles 2 and 15 CESCR.

<sup>63</sup> M. Krüger, *Physical Education and Sport Between Human Rights, Duties, and Obligations – Observations from Germany Societies*, 2021, 11(127), p. 10.

<sup>64</sup> J.L. Chappelet, *Autonomy of Sport in Europe* (2010), in last visited Dec. 15, 2023), p. 83.

<sup>65</sup> Court of Arbitration for Sport, *Sport and human rights*, 2023, p. 1 (emphasis added).

(2022) can be considered as such ‘self-commitment’.<sup>66</sup> The principle of autonomy is rooted in the idea that sports, as a distinct and unique social phenomenon, should have the freedom to set their own rules, policies, and structures without severe constraints from governmental bodies or other external entities.<sup>67</sup> In return, sports organizations guarantee ‘the responsibility for ensuring that principles of good governance be applied’.<sup>68</sup> Over the years, sports have been positioned as a vehicle for equal treatment and non-discrimination, transcending geographic and political boundaries.<sup>69</sup>

With the new concluding observations, the CESCR Committee does, however, join other institutions that are increasingly challenging the ‘sacred house’ status of sports autonomy. There is growing recognition, both within and outside the sports community, that sports autonomy should not be absolute and unchecked. Calls for stronger synergies between sports regulations and human rights protection have emerged, highlighting the need for accountability and respect for fundamental rights within the realm of sports. This evolving perspective suggests that the autonomy of sports should coexist with a commitment to upholding broader societal values, including human rights and inclusivity. Notably, after positively asserting that the right to access sports is ‘grounded in’ the right to participate in culture, the former U.N. High Commissioner for Human Rights Ra’ad Zeid Al-Hussein and Davis stressed the expectation that sports bodies ‘will increasingly be expected to also respect international human rights standards’ to continue enjoying their autonomy privileges in their 2020 report to the International Olympic Committee.<sup>70</sup> They noted that this autonomy is already dependent upon ‘good governance’.<sup>71</sup> They stressed that the International Olympic Committee ‘has a responsibility to use its leverage to engage its national partners on the need to prevent and address the root causes of discrimination affecting participation in sports, not just its manifestations during Games-time’.<sup>72</sup> Similarly, the Council of Europe’s Committee of Ministers Recommendation stressed that ‘the sports movement is in principle better placed to organise itself within its own autonomous structures’.<sup>73</sup> But this does not imply that ‘there are not questions to be asked, particularly when it comes to, for example, protecting the fundamental rights of those involved in sport’.<sup>74</sup>

The principle of autonomy was born out of sports as an exclusively non-governmental non-profit-making endeavour, but today’s reality is very different.<sup>75</sup> The current reality reflects a

---

<sup>66</sup> IOC, *IOC strategic framework on human rights*, 2022, (last visited Dec. 15, 2023). See Antoine Duval, *IOC Adds Human Rights Punch to the Lex Olympica*, in *Verfassungsblog*, 2022, (last visited Dec. 15, 2023).

<sup>67</sup> Council of Europe (Committee of Ministers), *Recommendation to Member States on the Principle of Autonomy of Sport in Europe*, CM/Rec(2011)3, para 1 (Feb. 2, 2011).

<sup>68</sup> IOC 2023, *supra* note 4, fundamental principle 5.

<sup>69</sup> For example, UNHRC, Res. 75/18 (2011), U.N. Doc. A/HRC/RES/75/181, p. 2.

<sup>70</sup> Ra’ad Zeid Al-Hussein and R. Davis, *Recommendations for an IOC Human Rights Strategy*, 2020, (last visited Dec. 15, 2023), p. 16.

<sup>71</sup> *Id.*

<sup>72</sup> *Id.*, p. 21.

<sup>73</sup> Committee of Ministers, *supra* note 67, preamble.

<sup>74</sup> *Id.*

<sup>75</sup> Chappelet, *supra* note 64, 49-50.

diverse array of sports providers from the public, market, and voluntary sectors, raising questions about autonomy in an era of heightened commercialization.<sup>76</sup> The CESCR Committee's concluding observations to Palestine raise pertinent points about the commercial dimension of sports and the risks associated with increased costs by referring to General Comment 24 on state obligations in the context of business activities. Prior to the CESCR Committee, other U.N. bodies – such as the U.N. General Assembly and UNESCO – made similar pronouncements with reference to the U.N. Guiding Principles on Business and Human Rights.<sup>77</sup> While the IOC committed to the U.N. Guiding Principles, the CESCR Committee's concluding observations to France did not refer explicitly to the economic dimensions of sports.<sup>78</sup> Perhaps the Committee wanted to indicate that human rights risks in sports are not exclusive to commercial activities but are inherent in the day-to-day practices and culture of sports, much like in other societal realms?<sup>79</sup>

## 6. Conclusion

The United Nations Committee on Economic, Social, and Cultural Rights considers sports as an element of the right to participate in cultural life. In tracing the trajectory of the interpretation of the right to sports access within the CESCR Committee's pronouncements, a recent paradigm shift emerges. The CESCR Committee now clearly challenges traditional notions of sports autonomy in its concluding observations. Sports autonomy, once viewed as a shield against external influence, should not exempt sports organizations from accountability and adherence to human rights principles. This perspective aligns with emerging global expectations for sports bodies to respect international human rights standards while enjoying their autonomy privileges and sets the stage for continued discourse on human rights and sports. This shift also highlights the complex interactions between sports access and broader intersecting social markers such as gender, economic inequality and religion. By recognizing (intersecting) barriers faced by marginalized groups, including women wearing a hijab and economically disadvantaged individuals, the CESCR Committee underscores the importance of ensuring that sports are accessible to all. The field of sports research has sometimes overlooked this matter when studying the commercialization of sports.<sup>80</sup> Moving forward, it is essential to further study the

---

<sup>76</sup> K. Hallmann, S. Feiler and C. Breuer, *Design and Delivery of Sport for All Programmes: Should It Be Market, Non-profit or State-run*, in *International Journal of Sport Policy and Politics*, 2015, pp. 566 ss.

<sup>77</sup> J. Ruggie, Rep. of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, U.N. Doc. A/HRC/17/31 (Mar. 21, 2011); UNHRC, Res. 17/4 (2011), U.N. Doc. A/HRC/RES/17/4; UNESCO, *Kazan Action Plan, The Ministers Meeting at the Sixth International Conference of Ministers and Senior Officials Responsible for Physical Education and Sport (MINEPS VI), held in Kazan (13-15 July 2017)* (2017), U.N. Doc. SHS/2017/PI/H/14 REV, main policy area III; UNHRC, Res. 75/18 (2020), U.N. Doc. A/HRC/RES/75/18, para. 17. See also Ra'ad Zeid Al-Hussein, *supra* note 70, p. 11.

<sup>78</sup> IOC, *supra* note 66, 12.

<sup>79</sup> Notably, the World Health Organization emphasizes a human rights-based approach in *The Global Action Plan on Physical Activity (2015-2030)*, p. 22. See W. Rook, T. Prado and D. Heerdt, *Responsible Sport: No Going Back*, in *The international sports law journal*, 2023, 23, p. 94.

<sup>80</sup> E.g. K. Hallmann, *supra* note 76, p. 580.

intersectional discrimination that disproportionately impacts the right to access sports of some of us. Only by addressing these inequalities can we work towards a more inclusive and equitable global sports environment.

# IL RAPPORTO TRA SPORT E CONCORRENZA ALLA PROVA DELLA GIURISPRUDENZA NAZIONALE. SUI POTERI REGOLATORI DELLE FEDERAZIONI SPORTIVE NAZIONALI IN RELAZIONE ALL'ART. 102 TFUE

NOTA A CONSIGLIO DI STATO, SEZ. VI, 5 GIUGNO 2024, N. 5054

**Valentina Carucci**

Dottore di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico e Avvocato nel Foro di Roma

## Abstract

*L'articolo, a partire dalla recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 5054 del 2024, in materia di abuso di posizione dominante da parte di una Federazione Sportiva Nazionale, si propone di ripercorrere l'evoluzione amministrativa e giurisprudenziale europea in materia di rapporto tra ordinamento sportivo e concorrenza, e di confrontare i principi consolidatisi davanti alla Corte di Giustizia UE sia rispetto all'impostazione data dall'AGCM al provvedimento sanzionatorio impugnato, sia rispetto alla decisione di annullamento assunta dal Consiglio di Stato. Alla luce di questa analisi, si concluderà per la coerenza della decisione con i precedenti europei e per la sua innovatività nel panorama giurisprudenziale italiano, e si individueranno alcuni accorgimenti che l'Autorità potrebbe adottare in futuro per impostare le istruttorie che riguardino l'esercizio di poteri normativi e regolamentari da parte dei soggetti esponenziali dell'ordinamento sportivo nazionale.*

Parole Chiave: Concorrenza, Ordinamento sportivo, Abuso di posizione dominante

---

## Abstract

*The article, starting from the recent ruling of the Council of State, section. VI, n. 5054 of 2024, regarding the abuse of a dominant position by a National Sports Federation, aims to retrace the European administrative and jurisprudential evolution regarding the relationship between the sports system and competition, and to compare the principles consolidated before the Court of EU Justice both with respect to the approach given by the AGCM to the contested sanction measure and with respect to the annulment decision taken by the Council of State. In light of this analysis, I will conclude on the consistency of the decision with European precedents and on its innovativeness in the Italian jurisprudential panorama, and I'll identify some measures that the Authority could adopt in the future to set up investigations regarding the exercise of normative and regulatory powers on the part of the exponential subjects of the national sports system.*

Key words: Competition, sports system, Abuse of dominant position

---

## 1. Premessa

Con sentenza n. 5054 del 5 giugno 2024, la VI Sezione del Consiglio di Stato, in accoglimento dell'appello proposto dalla Federazione Italiana Sport Equestri – FISE<sup>1</sup>, ha annullato la sanzione che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato aveva irrogato ai danni della Federazione per presunto abuso di posizione dominante *ex art.* 102 TFUE e per violazione degli impegni precedentemente assunti.<sup>2</sup>

In particolare, il Consiglio di Stato ha contestato ad AGCM di non avere effettivamente verificato la posizione dominante di FISE rispetto al mercato “organizzazione degli eventi”, individuato nel provvedimento come mercato rilevante, e comunque di non avere verificato, facendo applicazione dei pertinenti principi giurisprudenziali in materia, se l'eventuale compressione del mercato conseguente ai comportamenti della Federazione potesse trovare una valida giustificazione alla luce del suo ruolo nell'ordinamento sportivo e dell'esercizio dei connessi poteri regolamentari e organizzativi.

La FISE, infatti, è l'unica Federazione sportiva per lo sport equestre associata al CONI *ex d.lgs.* 242 del 1999 e s.m.i., ed è inoltre affiliata alla Federazione Equestre Internazionale (FEI), a sua volta unica Federazione internazionale riconosciuta dal Comitato Olimpico Internazionale (CIO), quale rappresentante degli sport equestri in Italia, con autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del CONI.<sup>3</sup>

I comportamenti abusivi contestati alla Federazione dall'Autorità inerivano per lo più all'esercizio del potere regolamentare in materia di definizione dell'attività agonistica e svolgimento delle competizioni sotto l'egida federativa, e ai connessi poteri di ammonimento e sanzione esercitati nei confronti degli atleti tesserati e dei circuiti affiliati.<sup>4</sup>

La sentenza è degna di nota, dunque, sia per ciò che attiene alla materia *antitrust tout court*, con particolare riferimento al perimetro della fattispecie abuso di posizione dominante, ai suoi elementi costitutivi e ai connessi poteri e oneri istruttori in capo All'Autorità, sia con riferimento al rapporto tra il diritto della concorrenza e l'ordinamento sportivo, specie alla luce dell'autonomia di quest'ultimo.

Il presente contributo si concentrerà principalmente su questo secondo aspetto.

---

<sup>1</sup> Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 5054/2024 depositata il 5.6.2024, resa a definizione del giudizio R.G.N. 8038/2021, consultabile sul sito web [giustizia-amministrativa.it](http://giustizia-amministrativa.it)

<sup>2</sup> Provvedimento AGCM prot. N. 0067267 dell'8.10.2019 - A378E - FEDERITALIA/FEDERAZIONE ITALIANA SPORT EQUESTRI (FISE) – Pubblicato sul Bollettino dell'Autorità n. 42/2019 del 21/10/2019.

<sup>3</sup> Lo Statuto e le altre norme federali della FISE sono consultabili sul sito istituzionale [www.fise.it](http://www.fise.it).

<sup>4</sup> Secondo l'Autorità, FISE avrebbe violato gli impegni attraverso una serie di comportamenti, quali:

- modifiche regolamentari negli attacchi e nel salto a ostacoli (sezione iv.2.a del provvedimento), che avrebbero indebitamente ristretto l'ambito amatoriale;
- trasmissione di diffide, adozione di provvedimenti disciplinari e comportamenti ostativi, o attraverso l'indebita argomentazione del tema della sicurezza (sezioni iv.2.b-d-e-f del provvedimento);
- mancata stipula delle convenzioni con gli enti di promozione sportiva (EPS) e associazioni sportive (sezione iv.2.c provvedimento). I medesimi comportamenti elusivi degli impegni avrebbero integrato altresì un abuso di posizione dominante.

## 2. La vicenda processuale e la decisione del Consiglio di Stato

Riassumendo brevemente la vicenda, nel 2007 AGCM aveva avviato un primo procedimento istruttorio nei confronti della FISE, volto ad accertare l'esistenza di violazioni degli artt. 81 e/o 82 del Trattato CE.<sup>5</sup>

Secondo l'Autorità alcune disposizioni dello Statuto di FISE dell'epoca, che le riconoscevano l'esclusiva nel disciplinare l'attività equestre in Italia in tutte le sue espressioni formative, agonistiche, ludiche e addestrative, e che impedivano ad affiliati e tesserati di aderire ad altra associazione o ente nazionale che svolgesse attività nel campo degli sport equestri, pena l'applicazione di sanzioni disciplinari e l'esclusione dalla federazione, avrebbero potuto chiudere il mercato equestre sia a nuovi soggetti entranti sia a quelli in esso già operanti.

Quel procedimento si era concluso nel 2011, senza accertamento della ipotizzata infrazione, con l'accettazione da parte dell'Autorità degli impegni presentati dalla Federazione.<sup>6</sup>

Tali impegni ribadivano la riserva regolamentare della Federazione sull'attività agonistica svolta nelle discipline CIO/FEI (cioè Salto a ostacoli, Concorso completo, Dressage e Paralimpica, Attacchi, Endurance, Reining, Volteggio), e al contempo impegnavano la FISE ad adottare un Regolamento Tecnico che, in attuazione delle direttive imposte dalla normativa di settore e dal CONI, individuasse per ogni singola disciplina CIO/FEI la linea di demarcazione tra attività sportiva "agonistica", riservata a FISE, e attività sportiva non agonistica ("amatoriale"), aperta anche ai terzi; a regolamentare in via esclusiva le sole discipline C.I.O./F.E.I. svolte in forma agonistica, eliminando qualsiasi riferimento a esclusive che esulassero da tale contesto; a riconoscere come legittimo lo svolgimento in forma non agonistica delle discipline CIO/FEI anche da parte di enti diversi, anche con tesserati FISE e con l'attribuzione di classifiche e premi; a riconoscere come legittimo lo svolgimento di tutte le altre discipline non CIO/FEI anche da parte di enti diversi; a riconoscere come legittima l'iscrizione dei propri tesserati a enti diversi, purché non svolgenti attività agonistica nelle discipline CIO/FEI; a consentire ai circoli affiliati a FISE di stipulare accordi con altri enti o associazioni per l'organizzazione di manifestazioni e gare equestri, anche nell'ambito delle discipline CIO/FEI, laddove svolte in forma non agonistica, sulla base di una convenzione quadro tra FISE e tali enti o associazioni, con riferimento agli aspetti della sicurezza e della vigilanza.

FISE aveva dato attuazione agli impegni modificando il proprio Statuto e adottando il Regolamento Tecnico dell'attività sportiva agonistica equestre, che fissava le regole e i limiti dell'attività agonistica nelle discipline CIO/FEI, riservata alla Federazione in base agli impegni accettati.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Provvedimento AGCM prot. n. 17070 del 19.7.2007, pubblicato sul Bollettino dell'Autorità n. 28/2007 del 31/07/2007.

<sup>6</sup> Provvedimento AGCM prot. n. 22503 dell'8.6.2011, pubblicato sul Bollettino dell'Autorità n. 7/2011 del 07/03/2011.

<sup>7</sup> L'AGCM, con comunicazione del 26.3.2012, aveva preso atto della documentazione trasmessa da FISE inerente all'attuazione degli impegni e all'approvazione del suddetto Regolamento.

Nel 2018 l'AGCM aveva riaperto il procedimento, ritenendo che a partire dal 2017 la FISE, modificando i precedenti regolamenti e adottando comportamenti specifici, avrebbe compresso l'ambito di attività delle organizzazioni concorrenti nello svolgimento di gare amatoriali, così violando gli impegni in precedenza assunti, e abusando, con i medesimi comportamenti, della propria posizione dominante nel mercato "dell'organizzazione di manifestazioni e gare con equidi (c.d. eventi), aventi natura agonistica, amatoriale o ludica".<sup>8</sup>

All'esito dell'istruttoria, con il provvedimento sanzionatorio n. 61267 del 2019, AGCM riteneva integrati entrambi gli addebiti di abuso di posizione dominante e violazione degli impegni, e quindi impartiva a FISE una sanzione pecuniaria di € 451.090,82, prescrivendo, quale obbligo conformativo, "che, entro centoventi giorni dalla data di notificazione del presente provvedimento, la FISE presenti una relazione circa le misure adottate al fine di eliminare l'infrazione".

Il provvedimento era stato impugnato dalla Federazione avanti al TAR del Lazio, che aveva respinto il ricorso<sup>9</sup>, e quindi appellato al Consiglio di Stato per plurimi profili, sia di ordine procedurale che sostanziale.

Con la sentenza qui in commento il Consiglio di Stato ha accolto l'appello ritenendo fondata, e assorbente, la contestazione di FISE relativa alla mancata dimostrazione, da parte dell'Autorità, della posizione dominante della Federazione nel mercato rilevante individuato nel provvedimento.

Il Collegio ha appunto preso le mosse dalla perimetrazione del mercato rilevante operata da AGCM, fondata su "un approccio meramente economico", senza distinzione tra specialità ippiche né tra il livello delle competizioni (agonistico o amatoriale): il mercato rilevante individuato nel provvedimento è "quello dell'organizzazione degli eventi, quale attività che "genera profitto", e comprende tutta "l'organizzazione di manifestazioni e gare con equidi (cd. Eventi), aventi natura agonistica, amatoriale o ludica" (§7 Diritto).

Chiarito che "Tale delimitazione del mercato rilevante, da cui prende le mosse la contestazione dell'illecito accertato a carico all'appellante, è il presupposto per la valutazione di una situazione di dominanza sul detto mercato", il Consiglio di Stato ha annullato il provvedimento ai danni di FISE per non essere "emersa la prova che la stessa rivesta una posizione nel mercato così perimetrato, in assenza di una effettiva analisi della ripartizione di tale mercato, specie sotto il profilo economico, dovendosi anticipare sin da ora che il potere regolatore dell'appellante non appare idoneo ad incidere direttamente su ogni segmento del mercato così come individuato dall'Autorità, non potendosi così ritenere idonea e completa l'indagine svolta dall'Autorità" (§8 Diritto).

La sentenza ha in particolare ritenuto non condivisibile la prospettazione di AGCM, che aveva desunto la posizione dominante di FISE dal suo essere l'unica FSN riconosciuta dal CONI per gli sport equestri e dalle connesse prerogative regolatorie, che avrebbero inciso, a

<sup>8</sup> Provvedimento AGCM prot. n. 0027186 del 29.5.2018, pubblicato sul Bollettino dell'Autorità n. 22/2018 dell'11/06/2018.

<sup>9</sup> T.A.R. Lazio-Roma, sez. I, sent. n. n. 8326/2021, pubblicata in data 13.07.2021 a definizione del giudizio R.G.N. 14833/2019, consultabile sul sito web [giustizia-amministrativa.it](http://giustizia-amministrativa.it)

detta dell’Autorità, sulla possibilità di operare dei concorrenti, con conseguente violazione degli impegni e abuso di posizione dominante sul mercato.

Pur riconoscendo a questo aspetto una sicura rilevanza, il Consiglio di Stato ha sottolineato come questi “poteri speciali” discendenti dal ruolo di FISE nell’ordinamento sportivo attenessero essenzialmente agli aspetti tecnici e sportivi di ciascuna disciplina, e sebbene potenzialmente e indirettamente avessero l’attitudine di produrre effetti sul mercato rilevante, di per sé soli non costituivano elemento sufficiente per attestare la posizione dominante della Federazione sul mercato delle gare con equidi, anche di natura amatoriale o ludica.

La Federazione aveva infatti dimostrato in giudizio, da un lato, che la regolamentazione dei limiti dell’agonismo nell’ambito delle discipline CIO/FEI costituisse espressione dell’autorità tecnico-regolamentare della Federazione, volta a preservare la salute degli atleti e degli atleti-cavallo, mentre non intaccava il libero svolgimento dell’attività amatoriale e ludica, e dall’altro che tale regolamentazione riguardava esclusivamente le gare sotto l’egida federale, non anche le gare svolte da soggetti terzi con propri regolamenti e propri calendari, rispetto alle quali FISE non detiene alcun potere autorizzativo, né alcuna prerogativa regolamentare, disciplinare o sanzionatoria, riguardando soggetti estranei al patto federativo.

Dunque, tenuto conto di ciò, il Consiglio di Stato ha evidenziato come “la posizione dominante nel mercato dell’organizzazione delle gare avrebbe dovuto essere valutata anche sulla base di altri elementi quantitativi atti a rappresentare la situazione del mercato, non potendosi affatto affermare con certezza che nel mercato degli “eventi”, così come individuato dall’Autorità, nonostante FISE detenga un potere regolamentare relativo alle discipline sportive che altri enti non hanno, questa detenga una posizione dominante, residuando per l’appunto ambiti rispetto ai quali FISE non detiene alcun potere” (§8.3 Diritto).

Neppure è stato ritenuto significativo, per dimostrare la presunta dominanza sul mercato, il riferimento di AGCM ai numerosi eventi che farebbero comunque capo alla Federazione quale ente esponenziale, quali quelli organizzati dai propri associati e dai propri Comitati regionali, e quelli svolti sotto l’egida federativa.

Sul punto il Consiglio di Stato ha statuito la genericità della contestazione, perché non supportata da “alcun riferimento a dati quantitativi precisi atti a dimostrare l’effettiva situazione di dominanza dell’appellante nel mercato di riferimento”, anche tenuto conto degli elementi offerti dalla FISE in istruttoria, che dimostravano l’assenza di remuneratività di queste iniziative, salvo, in alcuni casi, per la sola quota di immissione in calendario (§8.6 Diritto).

Dopo avere ribadito “il principio per cui l’onere di provare la situazione di dominanza di un’impresa sul mercato incombe sull’Autorità” (§8.7 Diritto), la sentenza ha comunque voluto valorizzare l’apporto istruttorio fornito dalla Federazione in sede procedimentale e poi durante il giudizio (con l’indicazione del numero degli eventi organizzati direttamente dalla Federazione rispetto a quelli organizzati dai terzi segnalanti, come pure con l’esibizione dei dati ufficiali del Coni in ordine alle affiliazioni della Federazione nelle varie specialità ippiche rispetto a quelli degli Enti di Promozione Sportiva), concludendo come tali dati – evidentemente non presi in considerazione in istruttoria – fossero invece idonei a mettere ragionevolmente in

dubbio l'effettiva sussistenza della dominanza nel mercato dell'organizzazione delle gare con equidi.

Sebbene, poi, l'accertato difetto istruttorio fosse già autonomamente sufficiente per annullare il provvedimento sanzionatorio impugnato, il Consiglio di Stato ha inteso approfondire ancor più incisivamente la sua indagine, imputando ad AGCM, anche a causa della suddetta carenza, di non avere provato che le specifiche condotte contestate a FISE fossero effettivamente idonee comprimere il mercato concorrenziale di organizzazione di gare con equidi.

Premesso che “La regolamentazione che secondo l'Autorità avrebbe un effetto restrittivo della concorrenza sul mercato degli “Eventi” è comunque espressione del potere, interno all'ordinamento sportivo, finalizzato ad assicurare un'adeguata disciplina alle relative specialità sportive”, la sentenza ha richiamato la giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di concorrenza e ordinamento sportivo, secondo la quale “nella valutazione a fini antitrust della regolamentazione sportiva – qual è quella adottata da FISE con i regolamenti tecnici che individuano la soglia dell'attività agonistica – l'Autorità è comunque tenuta a verificare il contesto globale in cui la regolamentazione è adottata, e più in particolare i suoi obiettivi, e infine a valutare se gli eventuali effetti sulla concorrenza che ne derivano ineriscano al perseguimento di tali obiettivi, e siano a essi proporzionati (cfr. Corte Giustizia 18.7.2006, *Meca Medina, C-519/04*)” (§9 Diritto).

Ad avviso del Consiglio di Stato, seppure la regolamentazione adottata da FISE in materia agonistica fosse potenzialmente idonea incidere sul mercato degli “Eventi”, in sede procedimentale l'Autorità non aveva sondato, né fornito la prova, “che la stessa integri uno sviamento rispetto al perseguimento degli obiettivi per i quali è stato conferito il potere, né l'Autorità – in assenza, come innanzi rimarcato, di un'analisi sull'effettivo assetto del mercato di riferimento così come individuato nel provvedimento - ha potuto svolgere una effettiva valutazione sulla “proporzionalità” di tale regolamentazione rispetto al contesto generale del mercato nel senso indicato dalla giurisprudenza citata” (§9 Diritto).

Caducata, alla luce di queste argomentazioni, la contestazione relativa al presunto abuso di posizione dominante, il Collegio ha ritenuto automaticamente travolta anche quella relativa alla violazione degli impegni, sottolineando come simile violazione non può essere considerata in modo atomistico, ma sostanziale e in continuità con la contestazione anticoncorrenziale originaria. Sicché “la ritenuta insussistenza dei presupposti dell'illecito contestato si riflette sull'intero provvedimento, ivi compreso il capo relativo alla violazione degli impegni, dovendosi ritenere insussistente il presupposto sul quale gli stessi si fondavano” (§10.1 Diritto).

L'appello è stato dunque accolto e, per l'effetto, il provvedimento sanzionatorio ai danni di FISE è stato integralmente annullato.

### 3. La sentenza del Consiglio di Stato nel panorama della giurisprudenza della Corte di Giustizia UE sul rapporto tra fenomeno sportivo e diritto della concorrenza

La sentenza in commento assume un sicuro rilievo per l'ordinamento sportivo, nella misura in cui riconosce uno spazio di autonomia alle Federazioni Sportive Nazionali nell'esercizio dei propri poteri organizzativi e regolamentari, insuscettibile di incappare in automatismi o in presunzioni assolute in materia di diritto della concorrenza, su cui pure tali poteri tendono evidentemente a incidere, specie per determinati tipi di sport e per competizioni di alto livello. Al contempo, la statuizione conferma che la regolamentazione sportiva non è soggetta a zone franche, pur nella doverosa considerazione delle specificità della disciplina.

Va detto che il procedimento avviato da AGCM contro FISE e concluso con la sanzione per abuso di posizione dominante è stato il primo in Italia a coinvolgere una Federazione Sportiva Nazionale in relazione all'esercizio dei propri poteri regolatori e statutari quale potenziale strumento di compressione della concorrenza, ed era presumibilmente inteso a fare da "apripista" rispetto a una serie di istruttorie avviate dall'Autorità nel settore sportivo.<sup>10</sup>

Per gli stessi motivi, la sentenza qui annotata costituisce il primo precedente in cui la questione del rapporto tra sport e concorrenza è stata esaminata dalla giurisprudenza amministrativa italiana, ed anche in ciò risiede l'interesse per la decisione.

L'Autorità aveva impostato la propria istruttoria sulla base di una presunzione, quella per cui il FISE, alla luce del suo ruolo nell'ordinamento sportivo quale unica Federazione Sportiva Nazionale nello sport equestre riconosciuta dal CONI, e unica affiliata alla Federazione Equestre Internazionale a sua volta affiliata al CIO, detenesse per ciò solo una posizione dominante nell'intero mercato delle manifestazioni ippiche<sup>11</sup>, di qualsiasi disciplina e di qualsiasi natura, e indipendentemente dagli organizzatori della manifestazione (affiliati alla FSN o terzi).

Mentre il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio aveva aderito alla ricostruzione dell'Autorità, per vero limitandosi a richiamare la motivazione del provvedimento sanzionatorio<sup>12</sup>, il merito del Consiglio di Stato è stato quello di statuire l'illegittimità di questo automatismo, idoneo a viziare in radice l'istruttoria e le sue conclusioni, e così di cristallizzare

<sup>10</sup> V. ad es. procedimento I861 - Federazione italiana pallavolo/vincolo sportivo i861 - Federazione italiana pallavolo/vincolo sportivo, avvio pubblicato sul Bollettino dell'Autorità n. 37/2022; procedimento A570 - ACI-Manifestazioni automobilistiche ludico amatoriali, avvio pubblicato sul Bollettino dell'Autorità n. 40/2023; da ultimo, procedimento A562 - FIGC-Regolamento organizzazione tornei ludico amatoriali, esitato con adozione di un provvedimento sanzionatorio per abuso di posizione dominante, n. 31263, pubblicato sul Bollettino dell'Autorità n. 26/2024.

<sup>11</sup> V. in particolare §§ 214 e 215 del Provvedimento sanzionatorio: «214. Rileva considerare che FISE è l'unica Federazione riconosciuta dal CONI per attività equestre in Italia, nonché l'unica rappresentante degli sport equestri a livello olimpico in Italia riconosciuta da FEI (Federazione Equestre Internazionale). Come sopra già specificato, FISE detiene poteri di regolamentazione e coordinamento in Italia e gode di autonomia statutaria, tecnica organizzativa e di gestione sotto la vigilanza del CONI. 215. In ragione di tali caratteristiche, FISE deve ritenersi detenere una posizione dominante sul mercato dell'organizzazione di eventi sportivi con equidi in quanto soggetto che "vanta diritti speciali e esclusivi che le consentono di determinare se e a quali condizioni altre imprese possano accedere al mercato e svolgervi le loro attività"».

<sup>12</sup> V. in particolare §4.2 della sentenza di primo grado, T.A.R. Lazio-Roma, I, n. 8326/2021, cit..

anche in Italia alcuni principi rinvenibili dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE e dalle decisioni della Commissione, che già da diversi decenni si sono occupate del rapporto, e dei legittimi limiti, tra le due sfere.

Anticipando le conclusioni, si ritiene che la sentenza annotata si inserisca in modo armonico e coerente nell'ambito di questo filone, con decisione pienamente in linea con i precedenti europei, e con interessanti spunti di riflessione per il panorama italiano.

È opportuna quindi una (necessariamente) sintetica sintesi del contesto normativo e giurisprudenziale in cui questa decisione si inserisce.

Giova rammentare, in termini generali, l'attitudine dell'ordinamento sportivo a essere considerato ordinamento giuridico, cui è quindi riconosciuta la possibilità di dotarsi di un proprio apparato normativo/regolamentare/giustiziale, per i fini che gli sono propri. A tale apparato è riconosciuta la natura di diritto "nello Stato" (per distinguerlo dalla nozione di diritto "dello Stato"<sup>13</sup>), incardinato nell'ordinamento statale e da questo riconosciuto e valorizzato ai sensi degli artt. 2, 18, 32, 33 e 35 Cost.<sup>14</sup>

Il rapporto tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico della Repubblica è oggi disciplinato dal d.lgs. n. 242 del 1999 (*Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano*) e s.m.i., e dalla legge n. 280 del 2003, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 220 del 2003.

Quest'ultimo stabilisce, all'articolo 1, che "La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale", mentre il d.lgs. n. 242 del 1992 prevede che "il Comitato olimpico nazionale (...) ha personalità giuridica di diritto pubblico" (art. 1), posto sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>15</sup>, e 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 CIO" (art. 2).

La Corte costituzionale ha riconosciuto l'ordinamento sportivo come "uno dei più significativi ordinamenti autonomi che vengono a contatto con quello statale", e ha sottolineato che "questo ordinamento autonomo costituisce l'articolazione italiana di un più ampio ordinamento autonomo avente una dimensione internazionale e che esso risponde ad una struttura organizzativa extrastatale riconosciuta dall'ordinamento della Repubblica" (Corte cost., sent. n. 49/2011).

<sup>13</sup> P.F. Grossi, *Premesse per uno studio sistematico delle fonti del diritto*, Torino, 2008.

<sup>14</sup> La Corte di Cassazione, sin dalle pronunce più risalenti, ha avuto modo di affermare come "il fenomeno sportivo, quale attività disciplinata, sia in astratto che in concreto, visto indipendentemente dal suo inserimento nell'ordinamento statale, si presenta come organizzazione a base plurisoggettiva per il conseguimento di un interesse generale. È un complesso organizzato di persone che si struttura in organi cui è demandato il poterdovere, ciascuno nella sua sfera di competenza, di svolgere l'attività disciplinatrice, sia concreta, che astratta, per il conseguimento dell'interesse generale. È, dunque, ordinamento giuridico" (Cass., 11.2.1978, n. 625).

<sup>15</sup> L'iniziale vigilanza del Ministero dei Beni Culturali è stata sostituita con quella della Presidenza del Consiglio dei Ministri a opera del d.lgs. 29 maggio 2017, n. 98 ed è oggi delegata al Ministero per lo Sport e i Giovani

Il sistema sportivo è strutturato su base internazionale e con struttura piramidale, con vertice nel Comitato Internazionale Olimpico (C.I.O.), che persegue il fine di organizzare e promuovere lo sport a livello mondiale, cui sono affiliate le Federazioni Sportive Internazionali, che hanno il compito di promuovere le singole discipline sportive e di organizzare le relative competizioni internazionali; a livello nazionale il sistema si articola nei Comitati Olimpici Nazionali, affiliati al C.I.O., e nell'ambito di essi nelle Federazioni Sportive Nazionali, ciascuna deputata alla promozione dello sport e delle competizioni nelle rispettive discipline sportive.<sup>16</sup>

Il d.lgs. n. 242 del 1999 individua a livello statale la natura e le prerogative delle Federazioni Sportive Nazionali all'interno dell'ordinamento sportivo: a norma dell'art. 15 del citato d.lgs. le Federazioni Sportive Nazionali hanno natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato, che acquistano con il riconoscimento da parte del CONI.<sup>17</sup>

Al contempo, le FSE sono tenute a svolgere l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI, anche in relazione alla valenza pubblicistica di specifici aspetti della loro attività.<sup>18</sup>

Gli artt. 20 e 21 dello Statuto CONI prevedono il riconoscimento di un'unica Federazione per ciascuna disciplina sportiva, col compito di svolgere l'attività sportiva e le relative attività di promozione, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI.

Nell'ambito dell'ordinamento sportivo, alle Federazioni sportive nazionali è riconosciuta l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del CONI.<sup>19</sup>

L'esercizio del potere regolamentare e di disciplina delle proprie specialità, dunque, rientra a pieno titolo nell'ambito delle prerogative che lo stesso sistema normativo riconosce alla FSN – in Italia come in altri Paesi – quale ordinamento autonomo.<sup>20</sup>

La riconosciuta autonomia dell'ordinamento sportivo, unitamente alla considerazione dello sport come “dimensione socio-culturale” prima ancora che come attività idonea a generare

<sup>16</sup> G.G. Carboni, *L'ordinamento sportivo italiano nel diritto comparato*, in *federalismi.it*, 2021,12.

<sup>17</sup> F.P. Luiso, *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali e questione di giurisdizione*, in *Giust. civ.*, 1980, 11, pp. 2545-2547; R. Perez, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, vol. 1, Milano, 1988, pp. 532 ss.; A. De Silvestri, *Le qualificazioni giuridiche dello sport e nello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1992, pp. 283-302; G. Vidiri, *Le federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina*, in *Foro it.*, 2000, 5, pp. 1479-1481; P. Pizza, *L'attività delle federazioni sportive tra il diritto pubblico e privato*, in *Foro amm. Cons. St.*, 2002, 12, pp. 3255-3264.

<sup>18</sup> L'art. 23 dello Statuto del Coni specifica che “hanno valenza pubblicistica esclusivamente le attività delle Federazioni sportive nazionali relative all'ammissione e all'affiliazione di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; alla revoca a qualsiasi titolo e alla modificazione dei provvedimenti di ammissione o di affiliazione; al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici; all'utilizzazione dei contributi pubblici; alla prevenzione e repressione del doping, nonché le attività relative alla preparazione olimpica e all'alto livello, alla formazione dei tecnici, all'utilizzazione e alla gestione degli impianti sportivi pubblici”.

<sup>19</sup> M. Granieri, *Le forme della giustizia sportiva*, in C. Vaccà (a cura di), *Giustizia sportiva e arbitrato*, Milano, 2006, p. 69.

<sup>20</sup> F. Modugno, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1993, pp. 327, 329; L. Di Nella, *Il fenomeno sportivo nell'unitarietà e sistematicità dell'ordinamento giuridico*, *Ib.*, 1999, p. 27.

profitto, aveva storicamente consentito di mettere in discussione l'applicazione delle norme sulla concorrenza all'attività sportiva.<sup>21</sup>

Al contempo, la sempre maggiore diffusione di alcuni tipi di sport oltre il livello locale, e soprattutto lo sviluppo dei connessi settori delle sponsorizzazioni e delle trasmissioni radiofoniche e televisive, ha imposto di affrontare il tema della specificità dell'ordinamento sportivo anche tenuto conto della sua dimensione economica e quindi, anche alla luce delle regole della concorrenza.<sup>22</sup>

E proprio l'esercizio del potere normativo da parte delle federazioni nazionali e internazionali ha dato l'avvio ai primi procedimenti nazionali ed europei in materia, per essere stato considerato sintomatico di condotte abusive.<sup>23</sup>

A livello europeo è stata la Corte di Giustizia, a partire dagli anni '70 del secolo scorso, a individuare la linea di intersezione dapprima tra diritto sportivo e diritto (allora) comunitario *tout court*, chiarendo che quest'ultimo diviene applicabile allo sport nel momento in cui la pratica sportiva costituisce esercizio di attività economica.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> S. Bastianon, *Sport, antitrust ed equilibrio competitivo nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2012, p. 485; G. Barozzi Reggiani, *Antitrust e ordinamento sportivo: un rapporto difficile*, in *Dir. economia*, 2011, p. 159.

<sup>22</sup> M. Granieri, *Una lettura alternativa circa l'argomento della specificità dell'attività sportiva alla luce delle norme di concorrenza in Europa*, in F. Di Ciommo - O. Troiano (a cura di), *Giurisprudenza e autorità indipendenti nell'epoca del diritto liquido. Studi in onore di Roberto Pardolesi, Il Foro italiano*, Roma, 2018, *passim*. G. Greco, *Il valore sociale dello sport: un nuovo limite alla c.d. specificità*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 815. L'A. osserva che: "La dimensione organizzativa e comportamentale sono quelle di diretta incidenza delle norme antitrust, sicché il controllo sociale che ne consegue finisce per ripercuotersi inevitabilmente sull'ordinamento sportivo nel complesso, rischiando di comprimerne l'autonomia. La casistica antitrust, in effetti, quando si è misurata con l'attività sportiva (e non con quelle economiche ad essa collegate, come la gestione dei diritti televisivi oppure la vendita dei biglietti delle manifestazioni) ha avuto riguardo agli aspetti organizzativi e a quelli regolamentari e, secondo alcuni studi, proprio l'estensione del controllo antitrust sul mondo dello sport professionistico avrebbe concorso a dar forma anche alla sua dimensione finanziaria", *ib.*, p. 33. Sul rapporto tra sport e norme euro-unitarie cfr. anche S. Bastianon, *L'Europa e lo sport: profili giuridici, economici e Sociali*, Torino, 2015; R. Carmina, *Il tramonto del sistema sportivo monopolistico in chiave europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2016, 3-4, p. 773; B. Nascimbene, S. Bastianon, *Lo sport e il diritto comunitario*, in M. Vellano, E. Greppi (a cura di), *Diritto internazionale dello sport*, Torino, 2010; B. Nascimbene, S. Bastianon, *Diritto europeo dello sport*, Torino, 2011.

<sup>23</sup> Sul punto M. Granieri, *Una lettura alternativa circa l'argomento della specificità dell'attività sportiva alla luce delle norme di concorrenza in Europa*, cit., osserva "Squadre, leghe e federazioni sono state sin da subito le protagoniste delle vicende antitrust e le dirette interessate di quella dimensione pervasiva dell'antitrust che influisce sugli aspetti organizzativi, giuridici e normativi. Come si vedrà, proprio l'esercizio del potere normativo da parte delle federazioni nazionali e internazionali è stato considerato sintomatico di condotte abusive che hanno generato la responsabilità delle stesse di fronte a giudici e autorità". B. Van Rompuy, *The role of EU competition law in tackling abuse of regulatory powers by sports associations*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2015, 22, p. 174.

<sup>24</sup> CGCE, 12 dicembre 1974, *Walrave & Koch c. Association Union cycliste internationale* ("Walrave"), p. 190. Altro arresto importante in materia è la sentenza CGCE, 15 dicembre 1995, *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL +al. v. Bosman*, C-415/93 ("Bosman"), che ha sancito il principio per cui, quando un'attività di carattere sportivo assume la forma di un impiego retribuito o di un servizio remunerato, essa rileva ai fini delle regole del Mercato Interno in tema di libera circolazione (art. 39 CE) e libera prestazione dei servizi (art. 40 CE). Su quest'ultima, tra i numerosi contributi, v. S. Bastianon, *Bosman, il calcio e il diritto comunitario*, in *Il Foro italiano*, IV, 1996; C. Franchini, *La libera circolazione dei calciatori professionisti: il*

Successivamente, a partire dalla sentenza *Meca-Medina*<sup>25</sup>, la Corte di Giustizia ha ammesso l'applicabilità delle norme sulla concorrenza (di cui gli allora artt. 81 e 82 TCE) nei confronti della produzione normativa dell'ordinamento sportivo (in quel caso si trattava della regolamentazione del C.I.O. in materia di *doping* e delle conseguenti sanzioni a carico degli atleti).<sup>26</sup>

Si deve a quella sentenza, in primo luogo, l'affermazione del principio ermeneutico per cui, stante la difficoltà di separare gli aspetti economici da quelli sportivi, il solo fatto che una norma abbia un carattere puramente sportivo non sottrae dall'ambito di applicazione del Trattato la persona che esercita l'attività disciplinata da tale norma o l'organismo che l'ha emanata (§ 27), con la conseguenza che le norme che disciplinano questa attività devono soddisfare i presupposti per l'applicazione delle disposizioni finalizzate a garantire la concorrenza (§ 28).

Dunque, affinché l'esercizio dell'attività sportiva possa essere valutato alla luce di queste disposizioni, occorre verificare se le norme che disciplinano la suddetta attività provengano da un'impresa, se quest'ultima limiti la concorrenza o abusi della sua posizione dominante, e se tale restrizione o abuso pregiudichi il commercio tra gli Stati membri (§ 30).

In quel caso, la qualificazione del CIO come impresa e, in seno al movimento olimpico, come una associazione di associazioni internazionali e nazionali di imprese era stata già desunta dalla Commissione nel procedimento controverso, e non è stata approfondita dalla Corte di Giustizia; il riconoscimento della natura di impresa in capo agli organi dell'ordinamento

---

*caso "Bosman"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n.6, 1996, p. 539-542; M. Clarich, *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, n. 3-4, p.613-628; A. Manzella, *L'Europa e lo sport: un difficile dialogo dopo "Bosman"?*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1996, 3, pp. 409-415; A. Tizzano, M. De Vita, *Qualche considerazione sul caso "Bosman"*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1996, 3, pp. 416-435; M. Coccia, *La sentenza "Bosman: summum ius, summa iniuria"?*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1996, 3, pp. 650-655; M. Coccia - C. Nizzo, *Il dopo-"Bosman" e il modello sportivo europeo*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1998, 3-4, pp. 335-350; S. Bastianon, *La sentenza Bosman vent'anni dopo: aspetti giuridico-economici della sentenzache ha cambiato il calcio professionistico europeo*, Torino, 2015.

<sup>25</sup> Corte giust. CE, 18 luglio 2006, n. 519/04 P, *Meca-Medina p. Commiss. Ce*. Tra i numerosi commenti e riferimenti v. L. Fabiano, *Il diritto disciplinare sportivo e la tutela della concorrenza: qualche riflessione sul rapporto fra il diritto comunitario ed il fenomeno del doping*, in *Giust. amm.*, 2006, p. 902, I. Del Giudice, *Ordinamento e norme sportive*, in *Rass. dir. econom. dello sport*, 2007, p. 99, D. Lo Verde, *Principio di proporzionalità e regolamenti antidoping*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2006, p. 1867; S. Bastianon, *Da "Cassis De Dijon a Meca Medina": la specificità dello sport tra divieti e deroghe nel diritto dell'Unione Europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2017, 3, pp. 417 ss.

<sup>26</sup> In quella controversia l'abuso era stato ipotizzato dagli atleti facendo leva sull'esistenza un'intesa restrittiva della concorrenza sul piano regolatorio, quanto alla fissazione della soglia di tolleranza della sostanza dopante; sull'illegittimità della previsione di responsabilità oggettiva in caso di superamento della soglia di tolleranza; sull'assenza di un apparato giudiziale terzo e indipendente. Come ha opportunamente osservato M. Granieri, *Una lettura alternativa circa l'argomento della specificità dell'attività sportiva alla luce delle norme di concorrenza in Europa*, cit., in questo caso "gli stessi fattori attraverso i quali si estrinseca l'autonomia delle federazioni e dei comitati olimpici vengono letti in controtuce come gli elementi ordinati di una architettura attraverso la quale si manifesta un'intesa restrittiva che danneggia lo sportivo alla base dell'organizzazione complessiva, in tutti i suoi risvolti. Ed è altrettanto evidente che ammettere l'intervento antitrust esattamente sui predetti profili concreta a tutti gli effetti un'ingerenza nel cuore del fenomeno".

sportivo (CIO, CONI, FSN) è comunque coerente con l'approccio di tipo sostanzialista<sup>27</sup> applicato dalla giurisprudenza europea in materia di concorrenza, volto a evitare che la sola qualificazione nazionale possa consentire di sfuggire alle norme a tutela del mercato, ed è stato poi esplicitato nelle successive decisioni della Corte sul tema.<sup>28</sup>

Per quanto concerne, invece, la compatibilità della regolamentazione sportiva con le norme in materia di concorrenza, la Corte di Lussemburgo ha chiarito che essa “non può essere valutata in astratto”, dovendosi invece “innanzi tutto tener conto del contesto globale in cui la decisione dell'associazione di imprese di cui trattasi è stata adottata o dispiega i suoi effetti e, più in particolare, dei suoi obiettivi. Occorre poi verificare se gli effetti restrittivi della concorrenza che ne derivano ineriscano al perseguimento di tali obiettivi e siano ad essi proporzionati” (§ 42).<sup>29</sup>

Se, quindi, il solo fatto che una regolamentazione sportiva (come quella sul doping nel caso in esame) possa avere, anche indirettamente, effetti restrittivi sul mercato non comporta, in

<sup>27</sup> Di approccio “funzionale” della Commissione nell'individuazione degli indici di capacità economica parla M. Granieri, *Una lettura alternativa circa l'argomento della specificità dell'attività sportiva alla luce delle norme di concorrenza in Europa*, cit., 33. L'A. osserva, in proposito, che nelle decisioni della Commissione e nella giurisprudenza europea “La sostanza delle attività o delle funzioni prevale sulla formale qualificazione giuridica e sono stati proprio i casi sportivi a contribuire a questo orientamento”. Sulla nozione di impresa nell'elaborazione europea e della Corte di Giustizia v. G. Tesauro, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. De Pasquale, F. Ferraro, vol. II, Napoli, I ed., 2021, pp. 202 ss.

<sup>28</sup> La Corte ha ripetutamente dichiarato che è impresa ai fini dell'applicazione delle norme sulla concorrenza qualsiasi ente che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento (sentenze 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner e Elser, Racc. pag. I-1979, punto 21, e 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, OK Bundesverband e a., Racc. pag. I-2493, punto 46). Sempre per la Corte, costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato (v., in particolare, sentenze 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione/Italia, Racc. pag. I-3851, punto 36, e 12 settembre 2000, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, Pavlov e a., Racc. pag. I-6451, punto 75). Nei limiti in cui tale presupposto è soddisfatto, la circostanza che un'attività sia attinente allo sport non osta all'applicazione delle regole del Trattato (sentenze 12 dicembre 1974, causa 36/74, Walrave e Koch, Racc. pag. 1405, punto 4, e 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, Racc. pag. I-4921, punto 73), tra cui quelle che disciplinano il diritto della concorrenza.

<sup>29</sup> Si è parlato criticamente, in proposito, di “un'operazione interpretativa che ha portato l'estensione del test Wouters al mondo dello sport”, così M. Granieri, *Una lettura alternativa circa l'argomento della specificità dell'attività sportiva alla luce delle norme di concorrenza in Europa*, cit. p. 32. L'A., dopo aver sottolineato la “innegabile forzatura” “di applicare per analogia allo sport uno standard di interpretazione creato per una professione regolamentata (la fornitura di servizi legali e contabili)”, si pone il problema “di capire se effettivamente il test Wouters sia inappropriato ovvero se, proprio in ragione delle particolarità del mondo dello sport (così come quelle di professioni, sì molto lontane, ma certamente a loro volta distintive), il suo richiamo non valga, in realtà, a dare un vantaggio, in sede di difesa (non in senso tecnico), all'organizzazione sportiva tacciata di restringere, falsare o impedire il gioco della concorrenza nel mercato rilevante con comportamenti che, quanto all'oggetto o per gli effetti, si assumono lesivi del processo concorrenziale”. Ad avviso dell'A., rispetto agli ordinari oneri probatori e difensivi in materia di intese restrittive, per quanto riguarda le attività delle federazioni sportive “i tre elementi del test Wouters non solo sono più alla portata, ma siano anche in qualche modo idonei a dare ingresso nel ragionamento agli argomenti sulla specialità dell'attività sportiva, rendendo più agevole il compito di chi deve difendersi dall'accusa di comportamenti che rientrano nell'art. 101, comma 1. Ciò non vale evidentemente a ricreare un regime di esenzione, quanto piuttosto a riconciliare l'esigenza di un'applicazione generalizzata delle norme di concorrenza con le caratteristiche tipiche di taluni settori”.

assoluto, una violazione delle norme a tutela della concorrenza, a ogni modo a questa potenziale attitudine consegue che le restrizioni imposte da una tale regolamentazione debbano essere limitate a quanto necessario per assicurare il corretto svolgimento della competizione sportiva, secondo un criterio che potremmo definire di “minimo mezzo”.<sup>30</sup>

Ulteriore e successivo intervento della Corte di Giustizia UE rilevante per il tema in discussione, si deve alla decisione di una questione pregiudiziale nella controversia tra la Federazione greca di motociclismo (MOTOE) e lo stato Ellenico<sup>31</sup>, in cui la prima aveva convenuto il secondo per il risarcimento dei danni causati dal rifiuto dello Stato, per il tramite dell’Ente a ciò incaricato, l’ELPA, di autorizzare gare motociclistiche organizzate dalla Federazione.

Il rilievo sotto il profilo concorrenziale nasceva dal fatto che l’Ente (ELPA) cui lo Stato aveva affidato la funzione pubblicistica di autorizzare le gare motoristiche al contempo organizzava autonomamente le medesime gare, ponendosi quindi in posizione di concorrenza con gli stessi soggetti di cui aveva il potere di determinare lo svolgimento dell’attività.

In questa occasione la Corte di Giustizia, dopo aver richiamato la propria giurisprudenza secondo cui la nozione di posizione dominante concerne una posizione di potenza economica detenuta da un’impresa, che le consente di ostacolare il mantenimento di una concorrenza effettiva sul mercato potendo adottare comportamenti rimarcabilmente indipendenti nei confronti dei suoi concorrenti, ha osservato come una tale posizione dominante può essere desunta dall’affidamento all’impresa di “diritti speciali o esclusivi che le consentono di

---

<sup>30</sup> In quel caso, la Corte di Giustizia aveva statuito che, sebbene la regolamentazione antidoping adottata dal CIO dovesse considerarsi una decisione di associazioni di imprese potenzialmente idonea a limitare la libertà di azione dei concorrenti, essa non potesse automaticamente costituire una restrizione della concorrenza elusiva dell’art. 81 CE, in quanto “giustificata da un obiettivo legittimo. Infatti, una limitazione del genere inerisce all’organizzazione e al corretto svolgimento della competizione sportiva ed è finalizzata proprio ad assicurare un sano spirito di emulazione tra gli atleti”. Al contempo, stante il fatto che la natura repressiva della regolamentazione antidoping e la serietà delle sanzioni applicabili fosse in grado di comprimere la concorrenza comportando l’esclusione di taluni atleti dalle competizioni, “per potersi sottrarre al divieto sancito dall’art. 81, n. 1, CE, le restrizioni così imposte da tale regolamentazione devono limitarsi a quanto necessario per assicurare il corretto svolgimento della competizione sportiva”. Nel caso oggetto del giudizio, la Corte di Giustizia ritenne che la Commissione non avesse commesso un errore manifesto ritenendo legittima la normativa antidoping del CIO. Si v. D. Gullo, *L’impatto del diritto della concorrenza sul mondo dello sport*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2007, 3, pp. 12 ss., L’A. osserva che, “In definitiva, una regola sportiva proporzionata ad uno scopo legittimo non ricade nell’ambito di applicazione delle norme comunitarie, quand’anche comporti taluni effetti negativi o inefficienze”.

<sup>31</sup> CGCE, Grande Sezione, sentenza 1° luglio 2008 in causa C-49/07 – MOTOE/Stato ellenico. I quesiti pregiudiziali sollevati erano i seguenti: “1) Se gli artt. 82 e 86 del Trattato CE debbano essere interpretati nel senso che includono nel loro ambito di applicazione anche le attività di una persona giuridica che ha la qualità di rappresentante nazionale della [FIM] e che svolga attività economiche come quelle precedentemente descritte, attraverso la conclusione di contratti di sponsorizzazione, di pubblicità e di assicurazione, relativamente alle manifestazioni sportive da essa organizzate nel settore dei veicoli a motore.2) In caso di risposta affermativa, se [l’art. 49 del codice stradale greco] sia compatibile con le suddette disposizioni del Trattato CE, in quanto, ai fini della concessione da parte dell’autorità pubblica nazionale (nella fattispecie il Ministro dell’Ordine pubblico) di un’autorizzazione per l’organizzazione di una gara di veicoli a motore, attribuisce alla summenzionata persona giuridica il potere di emettere un parere conforme quanto all’organizzazione della gara, senza fissare limiti, obblighi e controlli all’esercizio di tale potere”.

determinare se e, all'occorrenza, a quali condizioni altre imprese possano accedere al mercato in questione e svolgervi le loro attività" (§ 38).

La Corte ha aggiunto, in proposito, che se agli Stati membri è consentito conferire diritti esclusivi a imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, e se è in astratto lecita l'eventuale restrizione della concorrenza che tale affidamento potrebbe comportare, giacché funzionale a garantire l'adempimento della specifica funzione pubblica attribuita a tali imprese, per contro uno Stato membro contravviene ai divieti posti dalle norme sulla concorrenza nel caso in cui l'impresa di cui trattasi è indotta, con il mero esercizio dei diritti speciali o esclusivi che le sono attribuiti, a sfruttare abusivamente la sua posizione dominante o quando questi diritti sono atti a produrre una situazione in cui l'impresa è indotta a commettere abusi del genere (§ 49).

La normativa statale dovrebbe dunque fissare "limiti, obblighi o controllo all'esercizio di tale potere" (§ 52).

Nel caso oggetto della questione pregiudiziale, la Corte ha concluso "che una persona giuridica le cui attività consistono non soltanto nella partecipazione alle decisioni amministrative che autorizzano l'organizzazione di gare motociclistiche, ma anche nell'organizzare direttamente tali gare e nel concludere in tale contesto contratti di sponsorizzazione, di pubblicità e di assicurazione rientra nella sfera di applicazione degli artt. 82 CE e 86 CE. Tali articoli ostano ad una normativa nazionale che conferisca ad una persona giuridica, la quale organizza gare motociclistiche e conclude contratti di sponsorizzazione, di pubblicità e di assicurazione, il potere di emettere un parere conforme sulle domande di autorizzazione presentate ai fini dell'organizzazione di tali gare, senza fissare limiti, obblighi e controlli all'esercizio di tale potere" (§ 53).

Un ulteriore precedente che avrebbe potuto meglio indirizzare l'AGCM nell'instaurare il procedimento istruttorio a carico della FISE, ma che invece risulta non correttamente applicato dall'Autorità, è la decisione sanzionatoria della Commissione UE nei confronti dell'*International Skating Union (ISU)*, adottata nel 2017<sup>32</sup> e recentemente confermata dalla Corte di Giustizia UE con sentenza della Grande Sezione del 21.12.2023 in causa C-124/21 P.<sup>33</sup>

Con questa decisione la Commissione ha ritenuto che l'ISU, Federazione sportiva internazionale che governa a livello mondiale il pattinaggio di figura e il pattinaggio di velocità su ghiaccio, abbia violato l'art. 101 TFUE, adottando norme statutarie e regolamentari in

<sup>32</sup> Caso AT.40208 Norme dell'Unione internazionale di pattinaggio in materia di ammissibilità, disponibile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=1\\_40208](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_40208).

<sup>33</sup> CGUE, sentenza del 23.12.2023 in causa C-124/21 P, *International Skating Union/Commissione*, avente ad oggetto l'impugnazione da parte di ISU, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 16 dicembre 2020, *International Skating Union/Commissione* (T-93/18; EU:T:2020:610), con la quale quest'ultimo ha parzialmente respinto il ricorso di ISU diretto all'annullamento della decisione C(2017) 8230 final della Commissione, dell'8 dicembre 2017, relativa a un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE e dell'articolo 53 dell'accordo SEE (caso AT.40208 – Norme dell'Unione internazionale di pattinaggio in materia di ammissibilità). Sulla vicenda v. M. Vigna, *The message given by the EU Commission in the ISU decision: "iceberg right ahead"*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2018, 1, pp. 59 ss.

materia di ammissibilità (vincolanti per i membri, i club a essi affiliati e in singoli tesserati), che prevedono l'allontanamento permanente, o sanzioni variabili dall'ammonimento alla squalifica permanente dalle manifestazioni internazionali di pattinaggio, per i pattinatori tesserati che partecipino a qualsiasi evento di pattinaggio di velocità non autorizzato da ISU o da uno dei suoi membri.

In proposito, la Commissione ha ritenuto che le suddette norme dell'ISU in materia di ammissibilità costituiscano una decisione di un'associazione di imprese incompatibile con l'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE e non conforme alle quattro condizioni cumulative di cui all'articolo 101, paragrafo 3, del TFUE.

Il mercato rilevante è stato individuato nel mercato mondiale dell'organizzazione e dello sfruttamento commerciale di manifestazioni internazionali di pattinaggio di velocità, a prescindere dal fatto che l'organizzazione e lo sfruttamento commerciale appartengano o meno allo stesso mercato rilevante del prodotto e indipendentemente dal fatto che esistano o meno ulteriori distinzioni in base alle tipologie di gare; questa perimetrazione è stata giustificata alla luce del fatto che l'ISU, essendo l'organo direttivo e l'unico organismo di regolamentazione dello sport del pattinaggio di velocità, ha il potere di decidere in via esclusiva in merito all'autorizzazione degli eventi internazionali di pattinaggio di velocità.

L'ISU, quale Federazione Sportiva Internazionale, è stata qualificata come associazione di imprese ai sensi dell'art. 101 TFUE, in quanto composta da singole associazioni nazionali che governano il pattinaggio di velocità e svolgono un'attività economica a livello nazionale, a propria volta qualificabili come imprese.

Posto poi che, in base al regolamento generale ISU, le norme sull'ammissibilità sono vincolanti per tutti i membri e i club a essi affiliati, si è statuito che esse coordinano il comportamento dei membri dell'ISU e costituiscono una decisione di un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE.

Ciò posto, con la sua decisione la Commissione ha ritenuto che le norme sull'ammissibilità di ISU (sia nella parte in cui prevedevano l'allontanamento definitivo, sia nella parte in cui prevedevano l'applicazione di sanzioni in modo non proporzionato e non soggetto a controllo) integrino una restrizione per oggetto, limitando la possibilità degli atleti tesserati di partecipare liberamente a manifestazioni internazionali organizzate da terzi, e precludendo anche ai potenziali organizzatori concorrenti di avvalersi di questi atleti, con conseguente compressione della concorrenza nel mercato dell'organizzazione degli eventi. A ogni modo, sebbene non necessario la Commissione ha verificato altresì che tali norme producano anche l'effetto di determinare una restrizione della concorrenza.

A seguire, la Commissione ha testato la legittimità della regolamentazione sportiva di ISU alla luce dei criteri elaborati dalla Corte di Giustizia UE nella sentenza Meca-Medina, e quindi tenendo conto: i) del contesto globale in cui le regole sono state adottate o dispieghano i loro effetti e, più in particolare, dei loro obiettivi, ii) del fatto che gli effetti restrittivi della concorrenza che ne derivano ineriscano o meno al perseguimento degli obiettivi e iii) del fatto che detti effetti siano ad essi proporzionati o meno.

La Commissione ha concluso negativamente tale test, ritenendo che le norme sull'ammissibilità della Federazione non siano esclusivamente funzionali a obiettivi legittimi, ma perseguano anche altri interessi dell'ISU, tra cui i suoi interessi economici, in particolare in ragione della natura sproporzionata delle sanzioni previste in materia di inammissibilità (che vanno fino alla squalifica perpetua) e del fatto che gli atleti sono sanzionati per la partecipazione a manifestazioni non autorizzate, senza che l'autorizzazione di manifestazioni di terzi si basi su criteri chiari, obiettivi, trasparenti e non discriminatori.

Infine, la Commissione ha escluso l'applicabilità delle condizioni cumulative di deroga di cui all'art. 101, par. 3, TFUE, statuendo che le norme sull'ammissibilità non sono né indispensabili né proporzionate, che esistono mezzi meno restrittivi per raggiungere le efficienze asserite, e che le norme regolamentari sportive contestate sopprimono totalmente la concorrenza, creando una barriera insormontabile all'ingresso di terzi intenzionati a organizzare e sfruttare commercialmente eventi di pattinaggio di velocità.

Come accennato, dopo l'adozione del provvedimento sanzionatorio ai danni di FISE, ma prima della sentenza del Consiglio di Stato qui annotata, la suddetta decisione della Commissione è stata confermata dalla Corte di Giustizia dell'UE.

In questa occasione la Corte di Lussemburgo ha ribadito l'applicabilità dell'art. 101 TFUE allo sport in quanto attività economica, precisando che solo talune norme specifiche, perché adottate esclusivamente per motivi di ordine non economico o perché vertono su questioni che interessano unicamente lo sport in quanto tale, devono essere considerate estranee a qualsiasi attività economica; tutte le altre norme emanate da associazioni sportive e, più in generale, il comportamento delle associazioni che le hanno adottate rientrano nell'ambito di applicazione delle disposizioni del Trattato FUE relative al diritto della concorrenza quando i presupposti per l'applicazione di dette disposizioni sono soddisfatti.

Tra queste ultime norme la Corte ha individuato, per quanto qui rileva, quelle riguardanti l'esercizio, da parte di un'associazione sportiva, di poteri relativi alla previa autorizzazione di competizioni sportive, la cui organizzazione e il cui sfruttamento commerciale costituiscono un'attività economica per le imprese che le effettuano o prevedono di effettuarle; oppure le norme intese a disciplinare la partecipazione degli atleti a simili competizioni, la quale costituisce un'attività economica quando essi esercitano lo sport in questione a titolo professionale o semiprofessionale.

Ulteriore riflessione di rilievo è quella secondo cui l'attività sportiva, anche vista nel suo versante di attività economica, presenta talune specificità che possono essere prese in considerazione in sede di applicazione delle norme a tutela della concorrenza, e in particolare dell'art. 101 TFUE.

Secondo la Corte UE, “un esame siffatto può implicare di tener conto, ad esempio, della natura, dell'organizzazione o del funzionamento dello sport in questione e, più specificamente, del suo grado di professionalizzazione, della maniera in cui è esercitato, del modo in cui interagiscono i diversi soggetti che vi partecipano nonché del ruolo svolto dalle strutture o dagli organismi che ne sono responsabili a tutti i livelli, con i quali l'Unione favorisce la cooperazione, ai sensi dell'articolo 165, paragrafo 3, TFUE” (§ 96).

Richiamando il precedente MOTOE/Stato Ellenico, poi, la Corte di Giustizia ha ribadito che il conferimento a un'impresa che esercita una determinata attività economica del potere di stabilire, *de iure* o anche *de facto*, quali altre imprese siano autorizzate ad esercitare a loro volta tale attività e di fissare le condizioni alle quali quest'ultima può essere esercitata, può essere conferito solo a condizione che sia accompagnato da limiti, obblighi e controlli, indipendentemente dalla questione se tale potere tragga origine dall'attribuzione di diritti esclusivi o speciali da parte di uno Stato membro, ovvero dal comportamento autonomo di un'impresa in posizione dominante, che le consente di impedire a imprese potenzialmente concorrenti di accedere a mercati connessi o prossimi, o da una decisione di un'associazione di imprese, a fortiori quando l'associazione da cui promana tale decisione debba essere considerata, in parallelo, come un'impresa a motivo dell'attività economica che essa esercita su detto mercato (§ 126).

La Corte ha quindi rilevato che, salvo che sia accompagnato da limiti, obblighi e controlli idonei ad escludere il rischio di sfruttamento abusivo di una posizione dominante, un potere siffatto, qualora sia conferito a un'impresa in situazione di posizione dominante, viola, per la sua stessa esistenza, l'articolo 102 TFUE; al contempo, un tale potere può essere considerato come avente per oggetto di impedire, restringere o falsare la concorrenza ai sensi dell'art. 101 TFUE, o comunque può essere considerato come avente per effetto un simile impedimento, restringimento o falso.

Un ultimo, recente, arresto della Corte di Giustizia che appare senz'altro rilevante ai fini della presente analisi è quello reso nella vicenda c.d. Superlega, su cui la Corte si è pronunciata in via pregiudiziale a dicembre del 2023<sup>34</sup>, anche in questo caso prima dell'adozione della sentenza qui annotata.

La vicenda nasce dall'opposizione da parte della FIFA e della UEFA al progetto di una nuova competizione internazionale di calcio professionistico denominata «Superlega», nata su iniziativa di un gruppo di club di calcio professionistici; opposizione estrinsecatasi nell'avviso ai club e ai giocatori che, in base alle norme statutarie di FIFA e UEFA, essi sarebbero stati esclusi dalle competizioni organizzate da queste ultime in caso di partecipazione a detta nuova competizione internazionale, e nell'avvisare che tutte le competizioni internazionali di calcio avrebbero dovuto essere organizzate o autorizzate esclusivamente dalle medesime FIFA e UEFA.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> CGUE, Grande Sezione, sentenza del 21.12.2023 in causa C-333/21 – *European Superleague Company SL c. FIFA e UEFA*. Sulla sentenza v. S. Bastianon, *Le sentenze Superlega, ISU e SA Royal Antwerp FC: una prima lettura*, in *BlogDUE*, 14 gennaio 2024; G. Bellenghi, M. Correia De Carvalho, *Final Whistle in Luxembourg? Royal Antwerp as yet Another Reminder of EU law's Demand for Better Sports Governance*, in *BlogDUE*, 14 gennaio 2024; F. Ferraro, *Evoluzione o involuzione del diritto della concorrenza nella sentenza Superleague*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, 1.

<sup>35</sup> F. Cintioli, *Il caso Superlega e la concorrenza tra ordinamenti (non solo sportivi)*, in *Giustamm*, n. 6, 2021; F. Laus, *Lo sport tra concorrenza, competitività e protezionismo: riflessioni alla luce del caso Superleague*, in *Federalismi.it*, 2021, 18.

Il giudice del rinvio aveva proposto alcune questioni pregiudiziali alla Corte di Giustizia, in relazione alla compatibilità delle norme statutarie e dei comportamenti di FIFA e UEFA rispetto agli articoli 101 e 102 TFUE.<sup>36</sup>

Con riferimento all'art. 102 TFUE, la Corte ha ritenuto incontestabile la circostanza che FIFA e UEFA detengano una posizione dominante sul mercato dell'organizzazione e della

---

<sup>36</sup> Si riportano le questioni pregiudiziali proposte dal Tribunale del Commercio di Madrid:

«1) Se l'articolo 102 TFUE debba essere interpretato nel senso che vieta un abuso di posizione dominante in base al quale la FIFA e la UEFA stabiliscono nei loro statuti (in particolare, agli articoli 22 e da 71 a 73 dello statuto della FIFA, agli articoli 49 e 51 dello statuto della UEFA, nonché in qualsiasi articolo analogo contenuto negli statuti delle federazioni membri e delle leghe nazionali) che è richiesta una previa autorizzazione da parte di tali enti, ai quali è stata attribuita la competenza esclusiva di organizzare o autorizzare competizioni internazionali per club in Europa, affinché un'entità terza istituisca una nuova competizione paneuropea per club come la Superlega, in particolare, quando non esiste una procedura regolamentata sulla base di criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori, e tenuto conto del possibile conflitto di interessi che interessa la FIFA e la UEFA.

2) Se l'articolo 101 TFUE debba essere interpretato nel senso che vieta alla FIFA e alla UEFA di imporre nei loro statuti (in particolare agli articoli 22 e da 71 a 73 dello statuto della FIFA, agli articoli 49 e 51 dello statuto della UEFA, nonché in qualsiasi articolo di analogo contenuto negli statuti delle federazioni membri e delle leghe nazionali) una previa autorizzazione da parte di tali enti, ai quali è stata attribuita la competenza esclusiva di organizzare o autorizzare competizioni internazionali in Europa, affinché un'entità terza possa istituire una competizione paneuropea per club come la Superlega, in particolare, quando non esiste una procedura regolamentata sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, e tenuto conto del possibile conflitto di interessi che interesserebbe la FIFA e la UEFA.

3) Se gli articoli 101 e/o 102 TFUE debbano essere interpretati nel senso che vietano un'azione da parte della FIFA, della UEFA, delle loro federazioni che ne sono membri e/o delle leghe nazionali diretta a minacciare l'adozione di sanzioni contro i club che partecipano alla Superlega e/o i loro giocatori per la dissuasione che potrebbero generare. Se, qualora siano adottate le sanzioni di esclusione da competizioni o di divieto di partecipare a partite delle squadre nazionali, tali sanzioni, senza essere fondate su criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori, costituiscono una violazione degli articoli 101 e/o 102 del TFUE.

4) Se gli articoli 101 e/o 102 TFUE debbano essere interpretati nel senso che sono con essi incompatibili le disposizioni degli articoli 67 e 68 dello statuto della FIFA in quanto identificano la UEFA e le federazioni nazionali che ne sono membri come "proprietari originali di tutti i diritti derivanti dagli incontri (...) sotto la rispettiva giurisdizione", privando i club partecipanti e qualsiasi altro organizzatore di competizioni alternative della titolarità originaria di tali diritti, assumendosi la responsabilità esclusiva della loro commercializzazione.

5) Se, qualora la FIFA e la UEFA, quali entità a cui è attribuita la competenza esclusiva di organizzare e autorizzare competizioni internazionali di club calcistici in Europa, vietassero o si opponessero, sulla base delle suddette disposizioni dei loro statuti, allo sviluppo della Superlega, l'articolo 101 TFUE debba essere interpretato nel senso che tali restrizioni alla concorrenza potrebbero beneficiare dell'eccezione stabilita in detta disposizione, dato che la produzione è circoscritta in maniera sostanziale, la comparsa sul mercato di prodotti alternativi a quelli offerti dalla FIFA/UEFA è protetta e l'innovazione è limitata, precludendo formati e modalità ulteriori, eliminando la concorrenza potenziale nel mercato e limitando la scelta del consumatore. Se siffatta restrizione trarrebbe vantaggio da una giustificazione obiettiva che consenta di ritenere che non vi sia abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 TFUE.

6) Se gli articoli 45, 49, 56 e/o 63 TFUE debbano essere interpretati nel senso che una disposizione come quella contenuta negli statuti della FIFA e della UEFA (in particolare gli articoli 22 e da 71 a 73 dello statuto della FIFA, gli articoli 49 e 51 dello statuto della UEFA, nonché qualsiasi altro articolo analogo contenuto negli statuti delle federazioni membri e delle leghe nazionali) costituisce una restrizione contraria ad alcune delle libertà [di circolazione] sancite in tali disposizioni, richiedendo una previa autorizzazione di tali enti per l'istituzione da parte di un operatore economico di uno Stato membro di una competizione per club paneuropea come la Superlega.

commercializzazione delle competizioni calcistiche tra club sul territorio dell'Unione e dello sfruttamento dei diversi diritti legati a dette competizioni, e ciò tenuto conto che, “a differenza di quanto accade per altre discipline sportive, la FIFA e la UEFA sono le sole associazioni che organizzano e commercializzano tali competizioni a livello mondiale ed europeo” (§ 117).

La CGUE ha poi ricordato, in primo luogo, che la dimostrazione del presunto abuso di posizione dominante non può essere presunta, ma deve essere dimostrata in istruttoria. “Tale dimostrazione, che può richiedere il ricorso a modelli di analisi differenti in funzione della tipologia di comportamento considerato in un determinato caso, deve tuttavia essere sempre compiuta valutando tutte le pertinenti circostanze fattuali (v., in tal senso, sentenze del 19 aprile 2012, *Tomra Systems e a./Commissione*, C-549/10 P, EU:C:2012:221, punto 18, e del 19 gennaio 2023, *Unilever Italia Mkt. Operations*, C-680/20, EU:C:2023:33, punto 40), concernenti sia il comportamento stesso, sia il mercato o i mercati di cui trattasi o il funzionamento della concorrenza su detto o su detti mercati. Inoltre, tale dimostrazione deve essere volta ad attestare, sulla base di elementi di analisi e di prova precisi e concreti, che detto comportamento ha, in ogni caso, la capacità di produrre effetti preclusivi (v., in tal senso, sentenza del 19 gennaio 2023, *Unilever Italia Mkt. Operations*, C-680/20, EU:C:2023:33, punti 42, 51 e 52 e giurisprudenza citata)” (§ 130).

Con particolare riferimento ai poteri regolamentari, la Corte di Giustizia, richiamando il precedente MOTOE, non ha escluso in assoluto “il potere di determinare le condizioni in cui imprese potenzialmente concorrenti possono accedere al mercato, o di pronunciarsi caso per caso al riguardo, mediante una decisione che autorizza preventivamente detto accesso o mediante una decisione di diniego di detta autorizzazione”, ma ha ribadito che “tale potere deve, per non violare già in ragione della sua stessa esistenza l'articolo 102 TFUE in combinato disposto con l'articolo 106 TFUE, essere disciplinato da criteri materiali trasparenti, chiari e precisi (v., per analogia, sentenza del 28 febbraio 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, EU:C:2013:127, punti da 84 a 86, 90, 91 e 99), che consentano di evitarne un esercizio arbitrario. Questi criteri devono essere atti a garantire l'esercizio non discriminatorio di un siffatto potere e a consentire un controllo effettivo” (§135).

Tali requisiti devono essere verificati e si impongono in misura ancor più stringente nel caso in cui è con il suo comportamento autonomo, e non in ragione dell'attribuzione di diritti esclusivi o speciali da parte di uno Stato membro, che un'impresa in posizione dominante si colloca essa stessa nella posizione di poter impedire a imprese potenzialmente concorrenti di accedere a un determinato mercato.

Dunque, per non violare l'art. 102 TFUE, un siffatto potere deve essere accompagnato da limiti, obblighi e controlli atti ad escludere il rischio di sfruttamento abusivo di una posizione dominante.

Nel caso in esame, la Corte ha tenuto conto delle specificità del calcio professionistico, concludendo per la legittimità di norme sportive che assoggettino l'organizzazione e lo svolgimento delle competizioni internazionali di calcio professionistico a regole comuni volte a garantire l'omogeneità e il coordinamento di dette competizioni all'interno di un calendario complessivo, come pure quelle relative alla previa autorizzazione di dette competizioni e alla

partecipazione ad esse dei club e dei giocatori, e, di conseguenza, il connesso apparato sanzionatorio.

Diversamente, la Corte ha ritenuto che nessuna delle specificità che caratterizzano il calcio professionistico può consentire di considerare legittime norme relative all'autorizzazione e alla partecipazione di eventi organizzati da terzi, laddove non siano corredate da limiti, obblighi e controlli atti a escludere il rischio di uno sfruttamento abusivo di una posizione dominante, e, più in particolare, laddove non siano disciplinate da criteri sostanziali e da modalità procedurali atti a garantirne il carattere trasparente, oggettivo, preciso e non discriminatorio (§ 147).

In proposito, la CGUE ha chiarito che “per poter considerare che norme in materia di previa autorizzazione delle competizioni sportive e di partecipazione a dette competizioni, come quelle oggetto del procedimento principale, sono disciplinate da criteri sostanziali trasparenti, oggettivi e precisi e da modalità procedurali trasparenti e non discriminatorie che non ostano a un accesso effettivo al mercato, è necessario, in particolare, che detti criteri e dette modalità siano stati emanati, in forma accessibile, prima di ogni applicazione delle suddette regole. Inoltre, affinché detti criteri e dette modalità possano essere considerati come non discriminatori, è necessario – alla luce, in particolare, del fatto che enti come la FIFA e la UEFA esercitano essi stessi diverse attività economiche sul mercato interessato dalle loro norme in materia di previa autorizzazione e di partecipazione – che tali criteri e modalità non assoggettino l'organizzazione e la commercializzazione di competizioni terze e la partecipazione dei club e dei giocatori a tali competizioni a requisiti che siano diversi da quelli applicabili alle competizioni organizzate e commercializzate dall'ente chiamato a decidere, oppure identici o simili ma impossibili o eccessivamente difficili da soddisfare nella pratica da parte di un'impresa che non ha lo stesso status di federazione o che non dispone dei medesimi poteri di detto ente e che si trovi, pertanto, in una situazione diversa rispetto ad esso. Infine, per non essere discrezionali, le sanzioni previste in via accessoria alle norme in materia di previa autorizzazione e di partecipazione, come quelle oggetto del procedimento principale, devono essere disciplinate da criteri che non solo devono essere, anch'essi, trasparenti, oggettivi, precisi e non discriminatori, ma che devono anche garantire che dette sanzioni siano determinate, in ciascun caso concreto, nel rispetto del principio di proporzionalità tenuto conto, segnatamente, della natura, della durata e della gravità della violazione accertata” (§151).

Per quanto concerne, invece, l'applicazione dell'art. 101 TFUE, la Corte ha ritenuto che, pur tenuto conto delle specificità del contesto del calcio professionistico, le norme sportive di FIFA e UEFA in materia di previa autorizzazione, di partecipazione e di sanzioni, presentano, per loro stessa natura, un sufficiente grado di dannosità per la concorrenza e hanno, quindi, per oggetto di impedirla, laddove non siano disciplinate da criteri sostanziali e da modalità procedurali atti a garantirne il carattere trasparente, oggettivo, preciso, non discriminatorio e proporzionato (§ 178).

Diversi commentatori hanno sottolineato come la sentenza *Superleague* adotti un orientamento più restrittivo rispetto alla sentenza *Meca-Medina* e alla successiva

giurisprudenza, in particolare escludendo l'applicabilità del test *Wouters* in caso di intese restrittive per oggetto.<sup>37</sup>

Si nota senz'altro, in questa decisione, una inedita "procedimentalizzazione" della verifica "in concreto" sulla specificità della regolamentazione sportiva, sulla legittimità degli obiettivi perseguiti e sul rapporto di proporzionalità, che ora la Corte traduce con l'imposizione a carico della normativa sportiva di criteri sostanziali e di modalità procedurali atti a garantirne il carattere trasparente, oggettivo, preciso, non discriminatorio e proporzionato.

#### **4. Da Lussemburgo a Roma. L'applicazione della giurisprudenza UE da parte del Consiglio di Stato nella vicenda controversa**

Tenuto conto del contesto e dell'evoluzione giurisprudenziale in materia, la decisione assunta dal Consiglio di Stato si lascia apprezzare per la sua linearità e per la corretta applicazione delle riferite coordinate ermeneutiche.

Pur non mettendo in discussione la perimetrazione del mercato rilevante operata dall'Autorità, e anzi implicitamente ritenendo corretto l'approccio "meramente economico" che ha inteso ricomprendere nel mercato l'intera organizzazione delle gare ippiche, indipendentemente dal livello di difficoltà, dal tipo di specialità, e dalla natura del soggetto organizzatore, la sentenza ha condivisibilmente censurato l'automatismo del provvedimento in ordine alla dominanza di FISE su quel mercato, desunta unicamente dal suo ruolo di Federazione Sportiva Nazionale, senza alcuna analisi effettiva del mercato dal punto di vista economico.

In effetti, come visto, nel caso della sentenza Superlega – adottata, contestualmente a quella sul caso ISU, pochi mesi prima della decisione qui annotata, e sicuramente entrambe tenute in considerazione dal Consiglio di Stato – la sussistenza di una posizione dominante nel mercato dell'organizzazione delle competizioni calcistiche è stata ritenuta indiscutibile dalla Corte di Giustizia, per il fatto che "a differenza di quanto accade per altre discipline sportive, la FIFA e la UEFA sono le sole associazioni che organizzano e commercializzano tali competizioni a livello mondiale ed europeo" (§ 117).

Nel caso degli sport equestri invece, come era emerso in istruttoria, le competizioni possono essere organizzate e commercializzate non solo dalla Federazione, ma anche da soggetti terzi, sulla base di propri calendari e sotto la propria egida.

Dunque, il fatto di detenere poteri regolamentari e statutari che consentano alla Federazione di disciplinare gli aspetti tecnici dell'attività equestre, definendo la soglia di agonismo riservata alla Federazione e disciplinando i poteri sanzionatori nei confronti degli atleti tesserati che partecipino a eventi agonistici fuori dal circuito federale, legittimamente non è stato ritenuto dirimente per provare la posizione dominante di FISE, giacché restano fuori da siffatti poteri, ma inclusi nel mercato rilevante perimetrato dall'Autorità, tutti gli eventi amatoriali organizzati

---

<sup>37</sup> F. Ferraro, *Evoluzione o involuzione del diritto della concorrenza nella sentenza Superleague*, cit., spec. pp. 11 ss.

dai terzi, come pure gli eventi agonistici svolti da terzi fuori dal circuito federale (e quindi in circoli non affiliati e con atleti non tesserati) o su discipline non CIO/FEI, sui quali la FSN non ha alcun potere organizzativo o autorizzativo.

Nel caso di specie, quindi, a differenza di altri precedenti esaminati dalla Corte di Giustizia e sopra richiamati (quali in particolare quello dell'ISU, o il caso MOTOE), non era in questione – non avendo l'Autorità impostato l'istruttoria su questo aspetto – un preteso utilizzo dei poteri regolatori di FISE per vietare a terzi di organizzare gare nel circuito federale, o comunque per limitarle, né l'esistenza o l'applicazione di norme federali che consentano a FISE di autorizzare soggetti terzi a organizzare eventi alternativi, potere di cui la Federazione del resto non dispone.<sup>38</sup>

Proprio in ragione di ciò la dominanza di FISE sul mercato dell'organizzazione delle gare avrebbe dovuto essere oggetto di una specifica e autonoma istruttoria anche dal punto di vista economico, tenendo conto dell'intero mercato ricostruito dall'Autorità.

Il deficit che ha avvinto l'istruttoria *antitrust*, dunque, si pone a monte della verifica di uno sfruttamento abusivo della propria posizione da parte di FISE e dei presupposti per ritenere eventualmente legittimi e giustificati gli atti regolamentari o i comportamenti con cui, a detta di AGCM, tale sfruttamento si sarebbe realizzato.

Prima ancora di arrivare a una simile analisi, l'Autorità avrebbe dovuto verificare *in concreto* l'esistenza di una posizione dominante nel mercato così come ricostruito nel provvedimento.

La decisione del Consiglio di Stato si conferma quindi consapevole e apprezzabile, sia perché mostra di avere colto le differenze sostanziali tra il caso della FISE e alcuni altri casi decisi in sede europea, pure richiamati nel provvedimento dell'Autorità, sia perché, proprio alla luce di queste differenze, ha rimarcato i doveri istruttori che incombono sull'Autorità della concorrenza e che precludono l'applicazione di automatismi sanzionatori che si appaleserebbero, per ciò solo, contrastanti con l'approccio fattuale che governa questa materia.

Va anche osservato che, a differenza di alcune delle controversie decise in sede europea e pure richiamate in istruttoria, AGCM non aveva impostato la contestazione ai danni di FISE in relazione all'art. 101 TFUE, ma solo in base all'art. 102 TFUE; l'Autorità non ha verificato se

---

<sup>38</sup> Il Consiglio di Stato ha opportunamente sottolineato, sul punto, la differenza rispetto al caso preso in esame dalla sentenza della Corte di Giustizia citata dall'Autorità a sostegno della propria prospettazione (CGUE, sentenza del 1° luglio 2008, MOTOE/ Stato ellenico – C49/07). In quel precedente la Corte di Giustizia aveva posto l'attenzione non solo sul diritto esclusivo di organizzare eventi in capo all'ELPA, ma anche sul fatto che il codice della strada greco avesse affidato a detto Ente il compito di esprimere un parere ai fini dell'autorizzazione di terzi a organizzare competizioni motociclistiche, e aveva concluso che “affidare ad una persona giuridica come l'ELPA, che, essa stessa, organizza e sfrutta commercialmente gare motociclistiche, il compito di fornire all'amministrazione competente un parere conforme sulle domande di autorizzazione presentate ai fini dell'organizzazione di tali gare, equivale de facto a conferirle il potere di designare i soggetti autorizzati ad organizzare le suddette gare nonché a fissare le condizioni in cui le stesse si svolgono, concedendo in tal modo all'ente in questione un evidente vantaggio sui concorrenti (...). Una prerogativa siffatta può indurre l'impresa che ne dispone a impedire l'accesso degli altri operatori sul mercato di cui trattasi”. Questa conclusione, afferma il Consiglio di Stato, non può invece essere predicata in capo alla FISE, alla quale non risulta attribuito siffatto potere, non avendo la Federazione alcun potere autorizzativo o organizzativo quanto alle gare organizzate da terzi (EPS e soggetti privati) sotto la propria egida e con propri calendari

la normativa regolamentare e i comportamenti di FISE come Federazione Nazionale, che secondo la giurisprudenza UE può qualificarsi come associazione di imprese, potessero configurarsi come norme di coordinamento e quindi come intese restrittive della concorrenza, per oggetto o quanto meno per effetto.

Si tratta, a ben vedere, di una falla dell'istruttoria che non poteva essere recuperata con la sola contestazione relativa all'abuso di posizione dominante, giacché, se anche le due violazioni possono coesistere ed essere prodotte dai medesimi comportamenti, esse si fondano su presupposti diversi e richiedono, quindi, accertamenti e istruttorie differenti.

Parimenti apprezzabile è l'ulteriore passaggio argomentativo con cui il Consiglio di Stato, pur non essendone tenuto alla luce della natura assorbente del vizio riscontrato, ha comunque inteso precisare che l'Autorità non aveva neppure sondato, né, quindi, provato, che le condotte contestate a FISE fossero effettivamente idonee comprimere il mercato concorrenziale di organizzazione di gare con equidi, e che non trovassero una legittima giustificazione alla luce dei criteri elaborati sin dalla sentenza Meca-Medina.

Il Consiglio di Stato ha perfettamente colto che – sebbene in modo distorto e collaterale rispetto all'impostazione istruttoria e agli addebiti formalizzati a carico della Federazione – il *focus* delle contestazioni imputate da AGCM a FISE attenesse all'esercizio del proprio potere regolamentare in ordine all'individuazione della soglia di agonismo, soglia che, nelle discipline olimpiche, in base agli stessi impegni che la Federazione aveva assunto con l'Autorità e che quest'ultima aveva accettato, segnava il *discrimen* tra attività riservata alla Federazione e attività liberamente praticabile da terzi anche nell'ambito del circuito federale.

Ebbene, come risulta dall'evoluzione normativa sopra ricostruita, il carattere *abusivo* delle condotte tenute da una impresa in posizione dominante nell'ambito del mondo sportivo non può essere affermato senza una contestuale e preventiva considerazione delle specificità dell'ordinamento, dell'attività sportiva coinvolta, dei fini perseguiti dalle norme regolamentari o dai comportamenti posti in essere in loro applicazione dalle Federazioni Sportive Nazionali.

La sentenza Meca-Medina richiamata dal Consiglio di Stato, in particolare, ha riconosciuto la necessità di sindacare le norme sportive potenzialmente incidenti sulla concorrenza non in astratto, ma tenendo conto del contesto globale in cui le norme si inseriscono e vengono applicate, degli obiettivi che perseguono, e della proporzionalità dei relativi effetti rispetto a tali obiettivi, secondo un principio di minimo mezzo.

Ancora, la successiva sentenza ISU ha precisato che nell'ambito di una simile analisi è opportuno tenere conto, tra l'altro, della natura, dell'organizzazione o del funzionamento dello sport in discussione, e, più specificamente, del suo grado di professionalizzazione.

La sentenza Superlega, ancora, ha individuato alcuni presupposti in base ai quali verificare se il potere autorizzativo e regolamentare esercitato da una Federazione sia disciplinato sulla base di criteri sostanziali trasparenti, oggettivi e precisi e da modalità procedurali trasparenti e non discriminatorie che non ostano a un accesso effettivo al mercato.

Il Consiglio di Stato ha meritoriamente evidenziato come la regolamentazione che secondo l'Autorità avrebbe un effetto restrittivo della concorrenza sul mercato degli "Eventi" sia

comunque espressione del potere, interno all'ordinamento sportivo, finalizzato ad assicurare un'adeguata disciplina alle relative specialità sportive.

Questa considerazione acquisisce una peculiare rilevanza, è appena il caso di precisarlo, per quanto concerne gli sport equestri, e in particolare per le discipline olimpiche del circuito FEI-FISE, trattandosi di uno degli sport più pericolosi e tecnici al mondo.

Nel corso del procedimento istruttorio e del giudizio, del resto, FISE aveva giustificato l'individuazione della contestata soglia di agonismo in alcune delle discipline olimpiche (in particolare il "salto a ostacoli" e gli "attacchi") proprio alla luce del tecnicismo e della pericolosità delle discipline, e quindi anche a fronte della necessità di tutelare la sicurezza e la salute degli atleti e degli atleti-cavallo.

Si comprende, allora, la lungimiranza della sentenza annotata, per avere contestato all'Autorità, anche a causa del mancato accertamento della sussistenza di una effettiva posizione dominante sul mercato perimetrato e dell'erronea presunzione su cui tale posizione era stata desunta, di non avere approfondito in istruttoria, e quindi di non avere dimostrato, che la contestata regolamentazione tecnica di FISE esulasse dal perseguimento dei propri fini istituzionali nell'ordinamento sportivo, ovvero che, pur nel rispetto di questi legittimi obiettivi, violasse i principi di proporzionalità e minimo mezzo di cui alla sentenza Meca-Medina.<sup>39</sup>

## 5. Osservazioni conclusive

In conclusione, la sentenza, che si colloca in modo armonico e razionale all'interno della giurisprudenza europea in materia, apre degli scenari di sicuro interesse quanto al rapporto tra concorrenza e ordinamento sportivo nel panorama nazionale italiano, e certamente costituirà un autorevole precedente sia per la decisione di controversie analoghe, tra cui in particolare quella recentemente promossa dalla FIGC avverso un provvedimento sanzionatorio dell'Antitrust "mutuato" dall'esperienza di FISE<sup>40</sup>, sia, soprattutto, per lo svolgimento delle future istruttorie da parte dell'Autorità.

I vizi di illegittimità accertati nei confronti del provvedimento sanzionatorio ai danni di FISE, infatti, non potranno che valere da monito e linea-guida per lo svolgimento delle future istruttorie di AGCM, sia sotto gli aspetti procedurali che sostanziali.

---

<sup>39</sup> Si trattava, in altri termini, di riscontrare gli elementi del test *Wouters* richiamato in Meca-Medina alla regolamentazione di FISE. Come osservato dal M. Granieri, *Una lettura alternativa circa l'argomento della specificità dell'attività sportiva alla luce delle norme di concorrenza in Europa*, cit., del resto, l'applicazione di questo test consente alle autorità antitrust e ai soggetti sportivi coinvolti "di valutare e far valere in pieno gli argomenti relativi non soltanto alla specialità dello sport, ma eventualmente anche a quelli della singola disciplina". L'A. aggiunge come ciò non integri un trattamento di favore per il mondo dello sport, quanto "un tentativo – che solo le successive vicende diranno se riuscito o no – di concedere spazio all'argomento della specificità senza compromettere l'applicazione delle norme antitrust".

<sup>40</sup> Si tratta del provvedimento sanzionatorio per abuso di posizione dominante, n. 31263, pubblicato sul Bollettino dell'Autorità n. 26/2024, di cui alla nota n. 10. Sulle numerose analogie tra la sanzione a carico di FIGC e quella a carico di FISE v. anche il comunicato stampa della FIGC, consultabile su [www.figc.it](http://www.figc.it).

A questo proposito meriterebbe attenzione anche un ulteriore elemento, che non è stato approfondito dalla decisione in commento in ragione della natura assorbente dei motivi accolti, ma che sembra rilevante in relazione all'avvio e allo svolgimento dei procedimenti in materia.

Ci si riferisce al mancato utilizzo, da parte dell'Autorità, dei poteri istruttori attribuiti dalla l. n. 287 del 1990 e dal d.p.r. n. 217 del 1998, quali quello di autorizzare perizie e quello di consultare esperti, di cui all'art. 14, comma 2, della l. n. 287 del 1990 e all'art. 11 del d.p.r. n. 217 del 1998.

Si tratta invece, a ben vedere, di poteri senz'altro necessari per sorreggere un'istruttoria che assuma l'arbitrarietà di regole tecnico-sportive sulle quali gli uffici dell'Autorità non sono pienamente competenti.

Alla luce della giurisprudenza UE, secondo cui sono ammissibili regolamentazioni sportive che, sebbene idonee a comprimere la concorrenza, rispondano alla specificità della singola disciplina sportiva, alla garanzia del suo regolare svolgimento o della sicurezza degli atleti, un sindacato in ordine all'utilizzo abusivo o sproporzionato di tali poteri da parte degli organi sportivi poggerebbe senz'altro su basi più solide laddove l'Autorità si avvallesse, appunto, di strumenti che le consentano di recuperare il *gap* di conoscenze tecnico-sportive su specifiche discipline e argomenti.

Il caso della FISE sembra emblematico in questo senso: l'Autorità aveva infatti contestato la presunta arbitrarietà della soglia di agonismo fissata per la disciplina del salto in alto (in particolare l'altezza e il numero degli ostacoli), ritenendola funzionale a ostacolare la concorrenza di altri soggetti nel mercato degli eventi ippici, mentre la Federazione aveva giustificato simile regolamentazione alla luce del tecnicismo e della pericolosità della disciplina olimpica.

Si ritiene che l'Autorità avrebbe fatto migliore e più efficiente uso dei propri poteri istruttori laddove avesse argomentato questa presunta arbitrarietà, che del resto lo stesso Consiglio di Stato ha ritenuto non provata, sulla base di elementi tecnico-scientifici di cui avrebbe ben potuto entrare in disponibilità commissionando una perizia o avvalendosi di esperti del settore.

Lungo questa linea direttrice si muove anche la Direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. ECN+)<sup>41</sup>, recepita in Italia con il d.lgs. n. 185 del 2021, che, nel perseguire l'obiettivo di assicurare una più efficace applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione europea da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza, ha attribuito a tali Autorità una serie ulteriore di strumenti di indagine, codificando peraltro prassi già applicate.

Se l'obiettivo comune – di AGCM e degli organi sportivi – è quello di tutelare la concorrenza nel e per il mercato, senza vulnerare le specificità dell'ordinamento sportivo e delle singole discipline e così la regolarità e l'attrattività delle competizioni sportive, allora si ritiene che il tempo consentirà di implementare e perfezionare l'esperienza della nostra Autorità Nazionale per la Concorrenza in materia, e di consolidare una giurisprudenza nazionale tarata sulle specificità di entrambe le sfere in discussione.

---

<sup>41</sup> Direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che conferisce alle Autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno, PE/42/2018/REV/1. OJ L 11, 1.14.2019, pp. 3-33.

**Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 giugno 2024, n. 5054**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8038 del 2021, proposto da Federazione Italiana Sport Equestri – F.I.S.E., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall’avvocato Francesco Saverio Marini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**contro**

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, - *omissis* -

**nei confronti**

Associazioni Sportive e Sociali Italiane - A.S.I. e Sport e Formazione S.S.D. a R.L. - SEF - *omissis* -

Gruppo Italiano Attacchi – G.I.A., - *omissis* -

**per la riforma**

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 8326/2021.

- *omissis* -

**FATTO e DIRITTO**

1 - L'appellante Federazione Italiana Sport Equestri (FISE) è un'associazione senza fini di lucro con personalità giuridica di diritto privato, unica federazione per lo sport equestre associata al CONI ex d.lgs. 242 del 1999.

2 - La stessa riferisce che nell'anno 2007, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) aveva aperto nei suoi confronti il procedimento A378, volto ad accertare l'esistenza di violazioni degli artt. 81 e/o 82 TCE.

Secondo l'Autorità alcune disposizioni dell'allora statuto di FISE avrebbero potuto chiudere il mercato equestre sia a nuovi soggetti entranti, sia a quelli in esso già operanti, impedendo ai propri affiliati e tesserati, pena l'applicazione di sanzioni disciplinari e l'esclusione dalla federazione, di aderire ad altra associazione o ente che svolgesse attività negli sport equestri; previsione da leggere coordinatamente con quella secondo cui FISE sarebbe stata l'unico ente competente a disciplinare l'attività equestre in Italia in tutte le sue espressioni formative, agonistiche, ludiche e addestrative.

2.1 - FISE presentava degli impegni con i quali ribadiva la propria prerogativa istituzionale sull'attività agonistica svolta nelle discipline CIO e FEI, ma al contempo si impegnava a: a)

adottare un regolamento sportivo approvato dal Consiglio Federale che, in attuazione delle direttive imposte dalla normativa di settore e dal CONI, individuasse per ogni singola disciplina CIO/FEI - cioè Salto a ostacoli, Concorso completo, Dressage e Paraolimpica, Attacchi, Endurance, Reining, Volteggio – la linea di demarcazione tra attività sportiva agonistica e attività sportiva non agonistica (“amatoriale”) in osservanza ai parametri CIO/FEI; b) a regolamentare in via esclusiva le sole discipline CIO/FEI svolte in forma agonistica, adeguando in tal senso i propri regolamenti ed eliminando qualsiasi riferimento a esclusive che esulassero da tale contesto; c) a riconoscere come legittimo lo svolgimento in forma non agonistica delle discipline CIO/FEI anche da parte di enti diversi dalla stessa, anche con tesserati FISE e con l’attribuzione di classifiche e premi; d) a riconoscere come legittimo lo svolgimento di tutte le altre discipline non CIO/FEI anche da parte di enti diversi dalla stessa; e) a riconoscere come legittima l’iscrizione dei propri tesserati a enti diversi dalla stessa, non svolgenti attività agonistica nelle discipline CIO/FEI; f) a consentire ai circoli affiliati a FISE di stipulare accordi con altri enti o associazioni per l’organizzazione di manifestazioni e gare equestri, anche nell’ambito delle discipline CIO/FEI, laddove svolte in forma non agonistica, sulla base di una convenzione quadro tra FISE e tali enti o associazioni, terze rispetto all’ordinamento sportivo, con riferimento agli aspetti della sicurezza e della vigilanza.

2.2 - Con provvedimento n. 22503 dell’8.6.2011, l’Autorità riteneva gli impegni assunti dall’associazione idonei a rimuovere i profili anticoncorrenziali evidenziati.

2.3 - In attuazione dei detti impegni, FISE: a) modificava il proprio Statuto e in particolare gli artt. 1, 5, 11 nel senso dei su richiamati impegni; b) adottava il “Regolamento Tecnico dell’attività sportiva agonistica equestre” con delibera del Consiglio Federale del 24.1.2012 (“Regolamento tecnico del 2012”).

3 - Con il provvedimento n. 27186 del 2018, AGCM riapriva il procedimento A378C, ai sensi degli artt. 14 e 14-ter della l. n. 287/1990, per verificare la possibile violazione degli impegni assunti e la violazione degli artt. 101 e 102 TFUE (procedimento A378/E). L’Autorità rilevava che FISE, a partire dalla seconda metà del 2017, “*avrebbe compreso l’ambito di attività delle organizzazioni concorrenti nello svolgimento di gare amatoriali*”.

3.1 - All’esito del procedimento istruttorio AGCM adottava il provvedimento sanzionatorio prot. n. 0067267 dell’8 ottobre 2019, ritenendo che la federazione appellante avesse violato gli impegni in precedenza assunti e che, con la propria condotta, avesse integrato un abuso di posizione dominante, condannandola al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria di €451.090,82, alla cessazione immediata dell’infrazione accertata e alla presentazione di una relazione circa le misure adottate al fine di eliminare l’infrazione accertata.

4 - FISE ha impugnato quest’ultimo provvedimento avanti il Tar per il Lazio che, con la sentenza indicata in epigrafe, ha respinto il ricorso.

5 - L’originaria ricorrente ha proposto appello avverso tale pronuncia per seguenti motivi:

- con il primo motivo contesta l’illegittimità del provvedimento per decadenza del potere sanzionatorio relativo alla pretesa violazione degli impegni;

- con il secondo motivo deduce l'illegittimità del provvedimento per la tardività della notifica di avvio del procedimento, avvenuta oltre il termine previsto dall'art. 14 della l. n. 689 del 1981;
- con il terzo motivo eccepisce l'illegittimità del provvedimento per lesione delle garanzie difensive, ex art. 6, comma 3, lett. d), CEDU, allegando di non aver potuto, nel corso del procedimento, interrogare i segnalanti GIA e ASI e l'interveniente SEF;
- con il quarto motivo deduce l'erronea individuazione del mercato rilevante;- con il quinto motivo deduce che l'AGCM non avrebbe dimostrato che FISE deteneva sul mercato una posizione dominante;
- con il sesto motivo contesta l'assunto per cui avrebbe arbitrariamente ampliato i limiti dell'agonismo fissati nel 2012, al fine di appropriarsi di quote di mercato che spetterebbero ai propri concorrenti nell'attività non agonistica (amatoriale);
- con il settimo motivo prospetta l'assenza di un mercato concorrenziale, inquanto i comportamenti posti in essere dalla Federazione sportiva nazionale (FSN) sono circoscritti esclusivamente all'interno dell'ordinamento federale e volti a far rispettare la normativa federale ai soggetti che di quell'ordinamento e del proprio circuito fanno parte;
- con l'ottavo motivo eccepisce l'illegittimità del provvedimento quanto alla pretesa violazione degli impegni;
- con il nono motivo deduce l'illegittimità del provvedimento in punto di preteso abuso di posizione dominante, contestando la carenza e l'erroneità dell'istruttoria e delle relative risultanze;
- con il decimo e l'undicesimo motivo contesta, sotto diversi profili, la quantificazione della sanzione applicata;
- con il dodicesimo motivo contesta il rigetto dei nuovi impegni presentati da FISE.

6 - L'appello è fondato in riferimento al quinto motivo di appello che, per la sua valenza sostanziale, risulta idoneo ad assorbire le ulteriori censure dedotte dall'appellante, dovendosi per l'effetto ritenere irrilevanti anche i quesiti che l'appellante chiede di sottoporre alla Corte di Giustizia ex art. 267 TFUE nonché le prospettate questioni di illegittimità costituzionale.

Con il quinto motivo l'appellante deduce che l'AGCM non avrebbe dimostrato che FISE deteneva sul mercato una posizione dominante.

Secondo l'appellante, la posizione dominante avrebbe dovuto essere individuata in base al fatturato della FISE relativo alla organizzazione di eventi, rapportato a quello degli altri operatori di mercato che parimenti organizzano gare con equidi; viceversa, AGCM non ha indagato il numero di eventi organizzato da FISE e il fatturato dagli stessi generato.

Ad ulteriore supporto della censura, l'appellante rappresenta che:

- FISE non organizza alcun evento nella disciplina "attacchi", quindi rispetto questo settore non è collocata sul "mercato" ricostruito da AGCM;
- per quanto riguarda le discipline olimpiche (tra cui il salto a ostacoli), FISE organizza esclusivamente quattro eventi l'anno;

- quanto agli “attacchi”, nello stesso provvedimento si assume che GIA organizza annualmente circa 40 competizioni, mentre FISE non ne organizza alcuna;
- quanto al “salto a ostacoli”, le gare organizzate dalla segnalante SEF negli anni 2017 e 2018 sarebbero di gran lunga superiori a quelle organizzate da FISE, pari a 4 (nella nota 3 al provvedimento si afferma che “*nel 2018 SEF ha patrocinato oltre 140 eventi sportivi svolti nelle discipline equestri in Italia*”);
- tutte le altre gare di qualsiasi disciplina che si svolgono sotto l’egida FISE nei propri calendari sono organizzate da comitati organizzatori diversi dalla FSN, che si assumono il relativo rischio di impresa e i cui introiti non vanno a vantaggio dell’appellante, né per la “vendita dei biglietti”, né per la “vendita dei diritti sulle risorse televisive”, né per le “sponsorizzazioni pubbliche o private”, né per “le diverse pubblicità presenti nel luogo o reclamizzate dagli stessi atleti”. L’unico introito che FISE riceve consiste nella quota di messa in calendario, che si applica esclusivamente per le gare delle discipline olimpiche, e non per gli “attacchi”, laddove l’inserimento nel calendario federale di una gara è gratuita;
- il potere di regolazione di FISE rispetto agli eventi equestri è circoscritto allegare che si svolgono sotto l’egida della FSN. Nel caso di specie, diversamente, oggetto di istruttoria di AGCM sono le gare organizzate da altri enti (come i segnalanti ASI e GIA) sotto la propria egida e con propri calendari, rispetto ai quali FISE non detiene alcun potere di approvazione, né di regolamentazione;
- FISE ha evidenziato nel corso del procedimento anche altri “parametri” che AGCM avrebbe potuto considerare e, in particolare, il dato delle affiliazioni e dei tesseramenti, che confermerebbero l’insussistenza di una posizione dominante.

7 - Al fine di esaminare la censura giova precisare come l’Autorità ha definito il mercato rilevante nel quale FISE sarebbe dominante ed avrebbe posto in essere l’illecito anticoncorrenziale.

Tenuto conto che ciò che rileva ai fini del presente giudizio sono gli effetti economici delle condotte contestate ed in tale prospettiva deve essere individuato il perimetro del mercato rilevante, l’Autorità, indipendentemente dalle specificità tecnico - sportive di ciascuna specialità ippica, secondo un approccio meramente economico (“*il mercato rilevante perimetrato dall’Autorità è quello dell’organizzazione degli eventi, quale attività che “genera profitto*”), ha precisato che “*il mercato interessato dal presente procedimento riguarda l’organizzazione di manifestazioni e gare con equidi (cd. Eventi), aventi natura agonistica, amatoriale o ludica*”.

Secondo la logica economica che ispira l’intervento dell’Autorità, tale prospettiva si giustifica per gli effetti che si generano nel mercato come innanzi definito, ovvero “*lo sfruttamento economico degli eventi può derivare dalla vendita di biglietti d’ingresso, dalla vendita dei diritti sulle riprese televisive, dalle sponsorizzazioni pubbliche o private, dalle diverse pubblicità presenti nel luogo o reclamizzate dagli stessi atleti, nonché dalle fee richieste ai partecipanti per l’istruzione alla gara*”.

8 - Tale delimitazione del mercato rilevante, da cui prende le mosse la contestazione dell'illecito accertato a carico all'appellante, è il presupposto per la valutazione di una situazione di dominanza sul detto mercato, che, giova rimarcarlo, è stato individuato, senza distinzione di sorta - né quanto alle caratteristiche di ciascuna specialità ippica, né quanto al livello delle competizioni (agonistico, amatoriale, ludico) - in tutte le “*manifestazioni e gare con equidi (cd. Eventi), aventi natura agonistica, amatoriale o ludica*”.

Ciò premesso, appaiono condivisibili i rilievi di parte appellante dove ha dedotto che non è emersa la prova che la stessa rivesta una posizione nel mercato così perimetrato, in assenza di una effettiva analisi della ripartizione di tale mercato, specie sotto il profilo economico, dovendosi anticipare sin da ora che il potere regolatore dell'appellante non appare idoneo ad incidere direttamente su ogni segmento del mercato così come individuato dall'Autorità, non potendosi così ritenere idonea e completa l'indagine svolta dall'Autorità.

8.1 – Sul piano generale giova ricordare che l'abuso di posizione dominante è integrato da tre elementi: la posizione dominante individuale o collettiva, lo sfruttamento abusivo della stessa, l'assenza di giustificazioni obiettive preminenti sugli effetti restrittivi della concorrenza.

Con riferimento al concetto di posizione dominante, esso consiste nella situazione di potenza economica grazie alla quale l'impresa che la detiene è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato di cui trattasi ed ha la possibilità di tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei suoi concorrenti, dei suoi clienti e, in ultima analisi, dei consumatori. Per provarne l'esistenza vengono solitamente presi in considerazione i seguenti indici indiretti: la quota di mercato dell'impresa; le possibilità di espansione dei concorrenti già presenti sul mercato ovvero di ingresso di imprese esterne ad esso; l'eventuale contro-potere degli acquirenti.

8.2 - Nella prospettazione dell'Autorità la posizione dominante di FISE trae origine dalle sue prerogative regolatorie che inciderebbero sulla possibilità di operare dei concorrenti; l'Autorità ha inoltre evidenziato che “*sono decine i campionati e i concorsi organizzati sul territorio nazionale, inseriti annualmente nei calendari nazionali FISE (pubblicati sul sito), relativi sia al Salto a Ostacoli sia agli Attacchi*”, eventi rispetto ai quali “*FISE impone il rispetto dei propri regolamenti.*”

Tali aspetti valorizzati dall'Autorità non appaiono sufficienti a provare la posizione di dominanza dell'appellante nel mercato di riferimento come innanzi definito.

8.3 - La sussistenza di poteri speciali in capo a FISE non appare infatti idonea a costituire, di per sé sola, la prova della posizione dominante, avuto riguardo al fatto che tali poteri attengono essenzialmente agli aspetti tecnici e sportivi di ciascuna disciplina e, in ogni caso, solo indirettamente – essenzialmente con l'ampliamento dell'area dell'agonismo (a scapito dei concorrenti che organizzano eventi amatoriali) e con il divieto ai propri tesserati di partecipare ad altri circuiti - sono suscettibili di incidere sul mercato rilevante delle “*manifestazioni e gare con equidi (cd. Eventi), aventi natura agonistica, amatoriale o ludica*”. Sicché non è possibile affermare con certezza che, in tale mercato, l'appellante abbia effettivamente la possibilità “*di determinarsi autonomamente nel mercato e di influire unilateralmente, con il suo comportamento, sulla struttura del mercato medesimo*” (cfr. Corte di giustizia UE, 2 febbraio

2012, C-549/10, *Tomra Systems ASA*, secondo cui “*la posizione dominante di cui all’art. 102 Tfuè riguarda la situazione di potenza economica di un’impresa che, permettendole comportamenti notevolmente indipendenti nei confronti dei propri concorrenti e clienti, le conferisce il potere di ostacolare il mantenimento di una concorrenza effettiva sul mercato in questione*”).

In altri termini, i poteri esclusivi di cui è titolare l’appellante non includono quello di conformare direttamente il mercato degli eventi così come definito dall’Autorità, che include, senza distinzione, eventi agonistici, amatoriali e ludici. Sicuramente detti poteri posso influire sullo stesso, come pare essere avvenuto nel caso in esame, ma non investono direttamente tutte le diverse attività che vi sono incluse, quale, ad esempio, quella degli eventi che paiono avere una connotazione semplicemente ludica (vedasi il punto che segue).

Ne deriva che la titolarità di detti poteri esclusivi - che non incidono direttamente su tutti gli ambiti di cui si compone il mercato rilevante degli eventi così come individuato dall’Autorità - seppure possa validamente costituire un elemento particolarmente significativo, non pare poter esaurire l’indagine che l’Autorità era chiamata a compiere circa la situazione effettiva del mercato di riferimento e la posizione ivi ricoperta da FISE.

A tal fine, la posizione dominante nel mercato dell’organizzazione delle gare avrebbe dovuto essere valutata anche sulla base di altri elementi quantitativi atti a rappresentare la situazione del mercato, non potendosi affatto affermare con certezza che nel mercato degli “eventi”, così come individuato dall’Autorità, nonostante FISE detenga un potere regolamentare relativo alle discipline sportive che altri enti non hanno, questa detenga una posizione dominante, residuando per l’appunto ambiti rispetto ai quali FISE non detiene alcun potere.

8.4 - La conclusione innanzi delineata risulta avvalorata dal fatto che, come precisato dall’appellante, il potere di regolazione di FISE rispetto agli eventi equestri è circoscritto alle gare che si svolgono sotto l’egida della FSN. Nel caso di specie, come già rilevato nel delineare il mercato di riferimento, oggetto dell’attenzione dell’AGCM sono le gare organizzate anche da altri enti (come i segnalanti ASI e GIA) sotto la propria egida e con propri calendari, rispetto ai quali FISE non detiene alcun potere di approvazione, né di regolamentazione.

La stessa Autorità pur evidenziando, ed a ragione, l’effetto penalizzante per la concorrenza delle misure introdotte da FISE, specie nell’ambito delle discipline Salto ad Ostacoli e Attacchi, ha riconosciuto che rimangono nella disponibilità dell’iniziativa di soggetti terzi quelle ludiche (di tradizione ed eleganza), senza però indicare alcun dato quantitativo in riferimento a quest’ultimo segmento del mercato, né, specularmente, in riferimento a quello che subirebbe in misura maggiore gli effetti restrittivi del Salto e degli Attacchi, specie in termini di fatturato generato in rapporto al mercato complessivamente considerato, e rendendo, per l’effetto, indimostrata l’assunta dominanza di FISE nel mercato di riferimento degli “Eventi”.

8.5 - Per tale ragione, il caso in esame, seppur similare, non appare in tutto e per tutto sovrapponibile al caso preso in esame dalla sentenza della Corte di Giustizia citata dall’Autorità a sostegno della propria prospettazione (*cf.* CGUE, sentenza del 1 luglio 2008, MOTOE/ Stato ellenico – C49/07).

Nel precedente citato, l'esame della Corte di Giustizia aveva ad oggetto, oltre al diritto esclusivo attribuito al soggetto regolatore e organizzatore degli eventi in campo motociclistico (ELPA), anche l'affidamento a tale medesimo soggetto del potere di esprimere un parere ai fini dell'autorizzazione a soggetti terzi per l'organizzazione di competizioni motociclistiche. Come già osservato, nel caso in esame, invece, fuori dal circuito federale, a FISE non è attribuito il potere di dettare le regole delle competizioni organizzate da terzi sotto la propria egida e con propri calendari, né le è riconosciuto il potere di autorizzarle o di esprimere un parere al riguardo.

Come già anticipato, FISE può fissare la soglia di agonismo su determinate discipline, garantire che i propri affiliati e tesserati non partecipino a eventi agonistici fuori dal circuito federale, impedire che i circoli affiliati non organizzino eventi agonistici di terzi (che sono però liberi di operare, fuori dal circuito federale). Tale potere è sicuramente suscettibile di incidere sul mercato rilevante degli "Eventi", erodendo lo spazio residuo nel quale possono operare gli altri enti che organizzano competizioni amatoriali, ma non può costituire di per sé la prova della dominanza in tale mercato, che, per come definito dall'Autorità, include, ad esempio, anche le attività meramente ludiche, essendo a tal fine comunque necessario verificare come il mercato di riferimento sia effettivamente ripartito tra i soggetti che vi operano, nonché l'incidenza concreta dell'esercizio di detto potere sullo stesso.

8.6 – Anche gli ulteriori argomenti dell'Autorità secondo cui FISE, quale ente esponenziale, opererebbe anche attraverso il circuito dei propri associati e organizzerebbe eventi anche attraverso i propri Comitati Regionali, come pure quello secondo cui sarebbero decine gli eventi inseriti nei calendari FISE, non appaiono per nulla decisivi in assenza di dati numerici concreti atti a verificare l'effettiva conformazione del mercato di riferimento individuato dall'Autorità. Tali rilievi dell'Autorità appaiono infatti generici, in quanto privi di alcun riferimento a dati quantitativi precisi atti a dimostrare l'effettiva situazione di dominanza dell'appellante nel mercato di riferimento.

Per altro, FISE ha spiegato che le gare di qualsiasi disciplina che si svolgono sotto la propria egida, ma organizzate da comitati diversi dalla FSN, non generano alcun introito per l'appellante (l'unico introito che FISE riceve consiste nella quota di messa in calendario, che si applica esclusivamente per le gare delle discipline olimpiche, e non per gli attacchi, laddove l'inserimento nel calendario federale di una gara è gratuita).

8.7 - Fermo il difetto istruttorio innanzi delineato e fermo il principio per cui l'onere di provare la situazione di dominanza di un'impresa sul mercato incombe sull'Autorità, deve osservarsi come l'appellante abbia richiamato altri elementi che mettono ragionevolmente in dubbio la posizione di dominanza nel mercato di riferimento, quale quello, già innanzi richiamato, del numero di competizioni organizzato da ciascuna associazione.

Tar i dati presenti nei registri detenuti dal CONI e richiamati dall'appellante appare inoltre particolarmente significativo che: nella disciplina degli attacchi e attività equestri di tradizione e rassegna gli EPS hanno n. 1.605 enti affiliati, contro gli appena 47 di FISE; nella disciplina degli Attacchi, FISE ha n. 1.069 tesserati, mentre gli enti di promozione sportiva (EPS) ne hanno 12.294.

Seppur tali dati non possano sostituire un'adeguata analisi di come sia ripartito il mercato di riferimento, gli stessi sono comunque un primo elemento atto a mettere ragionevolmente in dubbio la sussistenza di un'effettiva posizione dominante di FISE sul mercato, che l'Autorità avrebbe quantomeno dovuto considerare.

9 - Fermo il fatto che l'accoglimento dell'appello nei termini appena precisati è idoneo a travolgere completamente l'atto impugnato, deve rilevarsi che la carenza innanzi rilevata si risolve anche nell'assenza di prova di come le specifiche condotte contestate a FISE siano effettivamente idonee a comprimere il mercato concorrenziale di organizzazione di gare con equidi. L'appellante con il nono motivo di appello ha infatti eccepito che l'AGCM non avrebbe dimostrato se le specifiche condotte di FISE avessero avuto l'effetto di comprimere il mercato concorrenziale di organizzazione di gare con equidi.

Al riguardo, deve osservarsi che secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, nella valutazione a fini antitrust della regolamentazione sportiva – qual è quella adottata da FISE con i regolamenti tecnici che individuano la soglia dell'attività agonistica – l'Autorità è comunque tenuta a verificare il contesto globale in cui la regolamentazione è adottata, e più in particolare i suoi obiettivi, e infine a valutare se gli eventuali effetti sulla concorrenza che ne derivano ineriscano al perseguimento di tali obiettivi, e siano a essi proporzionati (*cf.* Corte Giustizia 18.7.2006, Meca Medina, C-519/04).

La regolamentazione che secondo l'Autorità avrebbe un effetto restrittivo della concorrenza sul mercato degli "Eventi" è comunque espressione del potere, interno all'ordinamento sportivo, finalizzato ad assicurare un'adeguata disciplina alle relative specialità sportive.

Seppure – soprattutto attraverso l'ampliamento dell'area dell'agonismo e l'introduzione di vincoli e divieti ai propri associati – tale regolamentazione appaia idonea a incidere sul mercato degli "Eventi", non vi è prova che la stessa integri uno sviamento rispetto al perseguimento degli obiettivi per i quali è stato conferito il potere, né l'Autorità – in assenza, come innanzi rimarcato, di un'analisi sull'effettivo assetto del mercato di riferimento così come individuato nel provvedimento - ha potuto svolgere una effettiva valutazione sulla "proporzionalità" di tale regolamentazione rispetto al contesto generale del mercato nel senso indicato dalla giurisprudenza citata.

A tal fine, non può ritenersi sufficiente il mero richiamo a quanto dichiarato dall'associazione concorrente ASI, dovendosi invece evidenziare che l'Autorità non ha svolto alcuna indagine concreta atta a verificare la proporzionalità, o meno, dell'intervento regolatorio contestato in riferimento al mercato rilevante perimetrato nel provvedimento, che "è quello dell'organizzazione degli eventi, quale attività che genera profitto."

- In conclusione, pur dovendosi ritenere che le disposizioni contestate abbiano una portata limitativa rispetto all'ambito riservato all'iniziativa delle associazioni concorrenti, in assenza di dati quantitativi e concreti relativamente alla ripartizione del mercato delle "manifestazioni e gare con equidi (*cd. Eventi*), aventi natura agonistica, amatoriale o ludica", non è possibile verificare la sussistenza della dominanza dell'appellante in tale mercato, che è presupposto imprescindibile della contestazione mossa dall'Autorità, né è possibile verificare la

proporzionalità e l'impatto dell'intervento regolatorio contestato sull'assetto del mercato rilevante.

10.1- La conclusione che precede, oltre ad escludere la sussistenza dei presupposti per muovere una contestazione sotto il profilo della sussistenza di un abuso di posizione dominante, è idonea a travolgere anche la contestazione relativa alla violazione degli impegni.

La Federazione ha infatti impugnato anche gli originari atti che avevano dato luogo agli impegni (a partire dal provvedimento AGCM prot. n. 17070 del 19.7.2007 di apertura del proc. A378), i quali hanno, quale loro presupposto necessario, la sussistenza di un illecito anticoncorrenziale del quale, come innanzi precisato, nel caso di specie, non è emersa la piena prova.

Invero, la violazione degli impegni non può essere considerata da un punto di vista formale ed autonomo, ma, invece, sostanziale ed in continuità con l'ipotesi di contestazione anticoncorrenziale originaria. Ne è conferma che, per i medesimi fatti, l'Autorità ha contestato anche l'integrazione di un abuso di posizione dominante ex art. 102 TFUE, da ritenersi non provata per le ragioni spiegate. Ne consegue che, la ritenuta insussistenza dei presupposti dell'illecito contestato si riflette sull'intero provvedimento, ivi compreso il capo relativo alla violazione degli impegni, dovendosi ritenere insussistente il presupposto sul quale gli stessi si fondavano.

11 - Per le ragioni esposte l'appello va accolto e, in riforma della sentenza impugnata, devono essere annullati gli atti impugnati, potendosi per l'effetto assorbire le ulteriori censure dedotte dall'appellante.

11.1 - Le spese di lite del doppio grado, ad una valutazione complessiva della controversia, possono essere compensate.

### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) accoglie l'appello e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla gli atti impugnati.

Spese di lite del doppio grado compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

# LA GIUSTIZIA SPORTIVA E LE RIFORME C.O.N.I. CHE HANNO INCISO SUL PROCESSO DECISIONALE SPORTIVO. LA NUOVA FILOSOFIA DELLA PROCURA FEDERALE

**Angela De Michele**

Avvocato nel Foro di Roma e Consulente giuridica della Procura Federale F.I.G.C.

## **Abstract**

*Il contributo passa in rassegna la genesi storica del ruolo e delle prerogative del C.O.N.I. e delle Federazioni Sportive tracciate dal legislatore nazionale, per poi illustrare le riforme che hanno inciso sul sistema giustizia sportiva ed, in particolare, sulla Procura Federale, prefiggendosi l'obiettivo di individuare la ratio dell'attuale fisionomia del procedimento disciplinare sportivo. L'exkursus storico e normativo illustrato, restituisce un quadro evolutivo, di cui sono stati (e sono) protagonisti il CONI, la FIGC e certamente per quanto di competenza il legislatore statale, che dimostra come la profonda metamorfosi della giustizia domestica di settore, al pari delle grandi riforme del sistema giuridico generale, ha preso avvio a seguito ed a causa di fenomeni occorsi nel tessuto sociale e storico del mondo dello sport, che hanno determinato la necessità di cambiamento, progressivamente tradotta nella positivizzazione delle nuove regole nel sistema di settore.*

Parole chiave: CONI, FIGC, Giustizia sportiva, Procura federale

---

## **Abstract**

*The article reviews the historical genesis of C.O.N.I. and the Sports Federations' role and prerogatives outlined by the national legislator. Then, it illustrates the reforms that have affected the sports justice system and, especially, the federal prosecutor's office, to identify the ratio of the current sports disciplinary proceedings' physiognomy. The depicted historical and regulatory excursus shows an evolutionary framework, in which CONI, the FIGC, and certainly for what concerns the competence of the state legislator, have been (and are) protagonists, and proves how the profound metamorphosis of the domestic justice sector, just like the great reforms of the general legal system, has started following and due to phenomena occurred in the sports world's social and historical fabric, which has determined the need for change, progressively translated into the politicization of the new rules in the sector's system.*

Keywords: CONI, FIGC, Sports justice, Federal prosecutor's office

---

## 1. Cenni storici sul ruolo e sulle prerogative del CO.N.I. e delle federazioni sportive nazionali nell'ordinamento giuridico italiano

Il Comitato Olimpico Nazionale Italiano è organo sovraordinato a tutte le quarantacinque Federazioni Sportive Nazionali affiliate, alle diciotto Discipline Sportive Associate e ai quindici Enti di Promozione sportiva.

Nato agli albori del 900, a seguito della costituzione nel 1894 del Comitato Interministeriale dei Giochi Olimpici, poi divenuto Comitato Internazionale Olimpico (CIO), il CONI rappresentava una mera associazione di fatto a supporto della partecipazione degli atleti italiani ai giochi olimpici. Nel 1914 iniziò l'attività di coordinamento dell'attività sportiva nazionale e nel 1919 assunse la qualifica di "federazione delle federazioni", con l'assunzione di sempre maggiori funzioni di controllo e di governo dell'intero movimento sportivo nazionale. Tale sviluppo delle prerogative che di fatto assunse il CONI nella gestione dello sport nazionale comportò un interesse sempre maggiore del mondo politico che fino a quel momento si era sostanzialmente disinteressato al fenomeno sportivo su scala nazionale. L'insorgere dell'ideologia fascista, poi, che attribuì particolare importanza all'attività sportiva per "l'elevazione fisica e morale degli italiani" rappresentò una indubbia accelerazione alla regolamentazione statutale del CONI. E così, con D.M. 26 febbraio 1934 fu attribuita al CONI personalità giuridica di diritto privato, così legittimando il percorso di patrimonializzazione che si era già innescato.

Fu, poi, la legge 16 febbraio 1942, a istituire ufficialmente il CONI, legittimandone la funzione di ente preposto all'organizzazione ed al potenziamento dello sport a livello nazionale, attribuendone la personalità giuridica, senza però specificarne la natura di ente di diritto pubblico o privato.

Inizìò, pertanto, un dibattito dottrinale, caratterizzato dal contributo dei più autorevoli esponenti dell'epoca<sup>1</sup>, volto ad individuare la natura giuridica del Comitato Olimpico nazionale e il rapporto tra ordinamento giuridico generale e ordinamento sportivo, che proseguì anche successivamente all'entrata in vigore della Costituzione italiana, forse agevolato anche dal totale disinteresse al tema dimostrato dai padri costituenti che non dedicarono alcun articolo della carta fondamentale allo sport e alla pratica sportiva.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Per tutti: Santi Romano, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1918; M.S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, pp. 1 e ss.; *id.*, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, pp. 219 ss. Dopo quasi cinquant'anni, l'autore ebbe modo di tornare sull'argomento, pubblicando un ulteriore saggio di particolare importanza: *Ancora sugli ordinamenti giuridici e sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, pp. 671 ss.

<sup>2</sup> Sarà necessario attendere la riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001, per trovare nell'art. 117, tra le materie concorrenti tra Stato e Regione, il tema "ordinamento sportivo". Recentemente con la Legge Costituzionale n. 1 del 26 settembre 2023, è stato modificato l'art. 33 della Cost. nell'ambito del Titolo II (Rapporti etico-sociali), introducendo l'ultimo comma "La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme".

La tesi prevalente, volta ad affermare la natura pubblicistica del CONI<sup>3</sup>, fu rafforzata dal costante orientamento giurisprudenziale che attribuiva al CONI natura di ente pubblico non economico<sup>4</sup>, soprattutto a seguito della legge 20 marzo 1975, n. 70 che indicava il CONI fra gli enti pubblici parastatali.

Con la crescita del numero di tesserati e soprattutto con la mole di affari economici che generava lo sport (soprattutto il calcio) il legislatore statale decise di definire la materia con il decreto legislativo n. 242 del 1999 o decreto Melandri<sup>5</sup>, chiamato così dalla sua prima firmataria Giovanna Melandri. Giunto quasi ad un secolo dalla sua fondazione, in attuazione della legge delega con lo scopo di “riordinare” gli enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dalla previdenza, tale decreto sancì ufficialmente e definitivamente la natura giuridica del CONI come ente di diritto pubblico, il cui operato era sottoposto alla vigilanza del Ministero dei Beni Culturali (successivamente della Presidenza del Consiglio, quale Autorità Vigilante) e ne definì gli organi, le competenze ed il regime delle incompatibilità. Non solo. Si decise di attribuire alle Federazioni Sportive Nazionali e Discipline Sportive Associate la natura giuridica di associazioni di diritto privato. Tale norma, quindi, generò un ente *sui generis*, considerata la natura di ente pubblico costituito da associazioni di diritto privato.

Se il decreto, dunque, risolse la questione una volta per tutte della natura giuridica del CONI, d’altro canto determinò diversi problemi interpretativi in ordine alla reale natura delle federazioni sportive, vista la qualificazione delle stesse quali enti di diritto privato (seppur con alcuni compiti pubblicistici delegati dal CONI), il controllo degli stessi da parte di un ente pubblico e la loro sottoposizione, per di più, alla vigilanza della Corte dei Conti.<sup>6</sup>

Da ultimo, la legge Melandri istituì il Comitato Nazionale Sport per Tutti il quale però non vide mai la luce per problemi di rapporti con le Regioni. Nel 2002, con la legge 8 agosto, n. 178, fu costituita la CONI Servizi S.p.A., una società per azioni interamente partecipata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, cui vennero conferite tutte le attività strumentali dell’ente.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> La tesi dottrinaia maggioritaria sulla natura pubblicistica del CONI derivava dalle funzioni al medesimo attribuite dal Legge del 1942 (compiti di controllo, sorveglianza e coordinamento dell’attività sportiva nazionale), esercitate direttamente dall’ente o dalle singole federazioni, dalla potestà di ratificare gli statuti e i regolamenti delle FSN e la previsione dell’erogazione di un contributo pubblico. Sotto il profilo tributario, poi, la legge istitutiva del CONI lo parificava alle amministrazioni dello Stato ed, inoltre, prevedeva che le società e gli enti sportivi dovessero essere riconosciuti dal CONI al fine di esercitare i propri scopi. Fra i tanti: G.P. Rossi, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, Napoli, 1979, 119 ss. Il quale ha ripreso la teoria di M. Giannini; R. Ferrara, “Comitato Olimpico nazionale Italiano (ad vocem)”, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino, 1987, pp. 175 ss.

<sup>4</sup> *Ex multis*: TAR Lazio, Sez. III, 16 gennaio 1984, n. 4, in *Foro amm.*, 1984, I, pp. 1274; TAR Lazio, Sez. III, 8 marzo 1982, n. 311, in *Foro it.*, 1983, III, p. 117.

<sup>5</sup> Recante “Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano-CONI”.

<sup>6</sup> S. Cassese, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull’applicazione ad esse della disciplina del “parastato”*, in *Riv. Dir. sport.*, 1979, pp. 117 ss.

<sup>7</sup> La CONI Servizi S.p.A. assume il personale del CONI, succede ad esso nei rapporti attivi e passivi, nella titolarità dei beni, nella gestione delle risorse.

Si giunse, così, al decreto legislativo 8 gennaio 2004, n.15 (il c.d. Decreto Pescante)<sup>8</sup>, che rappresenta la normativa oggi vigente, il quale rafforzò le prerogative del CONI quale organo verticistico dello sport nazionale, con il compito di curare l'organizzazione dello sport nazionale e la preparazione degli atleti, nonché i mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le manifestazioni nazionali ed internazionali. Valorizzò, altresì, il rapporto di collaborazione fra il Comitato Olimpico e le FSN, nella misura in cui all'art. 2 ha definito il CONI quale "Confederazione delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate".

Il vigente Statuto del CONI, stabilisce che "Il Comitato Olimpico Nazionale Italiano, di seguito denominato "CONI", è la Confederazione delle Federazioni sportive nazionali (FSN) e delle Discipline sportive associate (DSA). Il CONI, regolato dal D.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, e successive modificazioni ed integrazioni, e dalla Carta Olimpica, è autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive, intese come elemento essenziale della formazione fisica e morale dell'individuo e parte integrante dell'educazione e della cultura nazionale. Il CONI è posto sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri (d'ora innanzi "Autorità vigilante)".<sup>9</sup>

## 2. I principi fondamentali in materia di giustizia sportiva. Il codice unico.

In tale contesto, ove la legislazione nazionale sulla struttura e sulla organizzazione del CONI e delle FSN ha espresso la necessità di riconoscere autonomia all'ordinamento sportivo, si innesca l'impulso di conferire una fisionomia propria anche al sistema giustiziale sportivo.

La legge Melandri sul riordino del CONI e sulla disciplina delle FSN del 1999 non si era affatto occupata del tema giustizia sportiva. Solo con la legge 280/2003, emanata per una esigenza emergenziale e con il successivo decreto Pescante del 2004 si sono individuate per la prima volta le regole del "giusto processo sportivo".

In particolare, a seguito dello stridente contrasto occorso nell'estate del 2003 tra gli Organismi di giustizia della F.I.G.C. ed alcuni Tribunali amministrativi regionali dello Stato, per una controversia sportiva che aveva costretto la Federcalcio a rideterminare l'organico del campionato di calcio di Serie B, poi bloccata dalle pronunce dei giudici amministrativi, nell'agosto 2003 fu emanato il decreto 220 (il c.d. decreto salva calcio), poi convertito con importanti modifiche, nella Legge 17 ottobre 2003, n. 280. Il legislatore nazionale per la prima volta sancì l'autonomia della giustizia sportiva<sup>10</sup>, definendo irrilevanti per la giustizia statale le questioni tecniche e disciplinari e le sanzioni dalle medesime conseguenti,

---

<sup>8</sup> dal nome del primo firmatario e ideatore, Urbano Pescante, già presidente del CONI e membro CIO dal 1994 dove ha ricoperto anche la carica di vicepresidente vicario dal 2009 fino al 2018.

<sup>9</sup> Cfr. art. 1 Statuto CONI, modificato dal Consiglio Nazionale il 2 ottobre 2019 con deliberazione n. 1647, approvato con DPCM del 10 gennaio 2020.

<sup>10</sup> L'art. 1, quasi a colmare il vuoto presente nella Costituzione italiana, sancisce "La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale" e chiarisce al secondo comma "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"

devolute a due gradi di merito di giustizia endofederale ed un ultimo grado dinanzi ad un organo esofederale del CONI.<sup>11</sup> Ferme rimanendo le aree di rilevanza anche statale delle questioni controverse in ambito sportivo, riservate al giudice ordinario, ove riguardino questioni patrimoniali o, una volta attuata la c.d. pregiudiziale sportiva (“*esauriti i gradi della giustizia sportiva*”), al TAR del Lazio se riguardano l’agire provvedimento del CONI o della Federazione, come ad esempio in materia di affiliazione, ammissione ai campionati, esclusione da competizioni nazionali.<sup>12</sup>

Tre mesi dopo, nel gennaio 2004, la legge n. 15, integrativa del decreto Melandri, individuò le regole del processo sportivo, affidando alla Giunta Nazionale del CONI il compito di predisporle.

Vengono, così, stabiliti per la prima volta i tre fondamentali principi della giustizia sportiva: la c.d. pregiudiziale sportiva; il principio del giusto processo; il codice unitario.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Originariamente il terzo grado di giustizia esofederale si celebrava dinanzi alla Camera di Conciliazione ed arbitrato dello Sport, istituito presso il CONI nel 2001, del che si concludeva l’*iter* giustiziale sportivo con una pronuncia arbitrale, idonea a mantenere il contenzioso in ambito sportivo. Successivamente, in attuazione di quanto previsto dal nuovo Statuto CONI (adottato dal Consiglio Nazionale il 26 febbraio 2008) all’art. 12, tale organo fu sostituito dall’Alta Corte di Giustizia sportiva e dal Tribunale Nazionale Arbitrale dello Sport (TNAS). Ai sensi dell’art. 12 bis dello Statuto CONI, l’Alta Corte di giustizia sportiva costituiva l’ultimo grado della giustizia sportiva, per le controversie sportive aventi ad oggetto diritti indisponibili o per le quali le parti non abbiano pattuito la competenza arbitrale. L’art. 12 ter stabiliva “il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport, ove previsto dagli Statuti o dai regolamenti delle Federazioni sportive nazionali, in conformità agli accordi degli associati, ha competenza arbitrale sulle controversie che contrappongono una Federazione sportiva nazionale a soggetti affiliati, tesserati o licenziati, a condizione che siano stati previamente esauriti i ricorsi interni alla Federazione o comunque si tratti di decisioni non soggette a impugnazione nell’ambito della giustizia federale, con esclusione delle controversie che hanno comportato l’irrogazione di sanzioni inferiori a centoventi giorni, a 10.000 euro di multa o ammenda, e delle controversie in materia di doping. 2. Al Tribunale può, inoltre, essere devoluta mediante clausola compromissoria o altro espresso accordo delle parti qualsiasi controversia in materia sportiva, anche tra soggetti non affiliati, tesserati o licenziati”. Con la riforma del 2014, introdotta con il nuovo Statuto CONI adottato dal Consiglio Nazionale l’11 giugno 2014, è stato istituito il Collegio di Garanzia, terzo grado di giudizio di legittimità nel sistema giustiziale sportivo. Il nuovo art. 12 bis recita “È istituito presso il CONI, in posizione di autonomia e indipendenza, il Collegio di Garanzia dello Sport, organo di ultimo grado della giustizia sportiva, cui è demandata la cognizione delle controversie decise in via definitiva in ambito federale, ad esclusione di quelle in materia di doping e di quelle assunte dal Giudice sportivo o dalla corte sportiva d’Appello che hanno comportato l’irrogazione di sanzioni tecnico-sportive di durata inferiore a novanta giorni o pecuniarie fino a 10.000 euro. 2. È ammesso ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport avverso tutte le decisioni non altrimenti impugnabili nell’ambito dell’ordinamento sportivo emesse dagli organi di giustizia federale esclusivamente per violazione di norme di diritto, nonché per omessa o insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia che abbia formato oggetto di disputa tra le parti”.

<sup>12</sup> Sulla questione della rilevanza delle questioni insorte in ambito sportivo anche per la giustizia ordinaria si è pronunciata anche la Corte Costituzionale in due diverse circostanze: Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 49 e Corte cost., 25 giugno 2019, n. 160.

<sup>13</sup> All’art. 7 del decreto Melandri, rubricato “*Compiti della Giunta Nazionale*”, aggiunge la lettera h bis), che prevede che la Giunta: “individua, con delibera sottoposta all’approvazione del Ministero per i beni e le attività culturali, i criteri generali dei procedimenti di giustizia sportiva, secondo i seguenti principi: 1) obbligo degli affiliati e tesserati, per la risoluzione delle controversie attinenti lo svolgimento dell’attività sportiva, di rivolgersi agli organi di giustizia federale; 2) previsione che i procedimenti in materia di giustizia sportiva rispettino i principi del contraddittorio tra le parti, del diritto di difesa, della terzietà e imparzialità degli organi giudicanti, della ragionevole durata, della motivazione e della impugnabilità delle

Si dovrà attendere ancora molti anni prima di vedere concluso il lungo percorso di razionalizzazione del sistema giustiziale sportivo. Dopo alcuni tentativi del CONI di unificare il sistema giustizia sportiva, falliti in quanto le norme emanate lasciavano comunque alle singole Federazioni il compito di dettare le norme endofederali dei procedimenti disciplinari<sup>14</sup>, solo nel 2014, il CONI, in attuazione del principio dettato dal legislatore nel 2004, ha emanato il Codice di giustizia Sportiva CONI<sup>15</sup> che “*regola l’ordinamento e lo svolgimento dei procedimenti di giustizia innanzi alle Federazioni sportive nazionali e alle Discipline sportive associate*” (art. 1), imponendo a tutte le Federazioni di recepirne i contenuti.<sup>16</sup> All’art. 2, prendendo le mosse da quanto stabilito dal legislatore statale nel 2004, che aveva aggiunto la lettera h bis all’art. 7 del decreto Melandri, sono stati individuati i principi del processo sportivo: il principio della pienezza della tutela; il principio del giusto processo; il principio della ragionevole durata del processo; il principio della motivazione della decisione; il principio della forma e della validità degli atti procedurali; il richiamo residuale al processo civile.<sup>17</sup>

---

decisioni; 3) razionalizzazione dei rapporti tra procedimenti di giustizia sportiva di competenza del CONI con quelli delle singole federazioni sportive nazionali e delle Discipline Sportive Associate”.

<sup>14</sup> Nel 2008, con Delibera del Consiglio Nazionale del 26 febbraio 2008, venne emanato il nuovo Statuto CONI, che però non prevedeva un codice unico cui dovevano uniformarsi tutte le FSN. Nel 2010, con Delibera del Consiglio Nazionale del CONI 19 maggio 2010, n. 1412, il CONI adottò i “principi di giustizia sportiva”, composto da otto articoli che delineava i principi regolatori del processo sportivo, che però non assicuravano di fatto omogeneità del sistema giustiziale sportivo.

<sup>15</sup> Dopo l’approvazione della prima versione del Codice l’11 giugno 2014, con la successiva deliberazione 15 luglio 2014, n. 1518 il Consiglio Nazionale del CONI ha adottato il codice della giustizia sportiva. Lo stesso giorno, con deliberazione n. 1519, la Giunta ha approvato i Regolamenti di organizzazione e funzionamento del Collegio di garanzia e della Procura generale dello Sport. L’ultima versione del Codice è stata emanata con Deliberazione n. 1538 del Consiglio Nazionale del 9 novembre 2015.

<sup>16</sup> Con Deliberazione, del 26 ottobre 2018, n. 1616, il Consiglio Nazionale CONI, ha emanato i “Principi di Giustizia Sportiva”, al cui art. 1 “Scopi della giustizia sportiva”, ha sancito: “1. Gli Statuti e i regolamenti federali devono assicurare il rispetto dei principi dell’ordinamento giuridico sportivo, cui lo Stato riconosce autonomia, quale articolazione dell’ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale e salvi i casi di effettiva rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l’ordinamento sportivo. 2. Gli Statuti e i regolamenti federali, in particolare, devono assicurare la corretta organizzazione e gestione delle attività sportive, il rispetto del “fair play”, la decisa opposizione a ogni forma di illecito sportivo, frode sportiva, all’uso di sostanze e metodi vietati, alla violenza sia fisica che verbale e alla corruzione. 3. A tal fine devono essere istituiti specifici organi e regolati appositi procedimenti di giustizia sportiva, secondo le modalità definite dal Codice della giustizia sportiva emanato dal Consiglio nazionale del Coni. 4. Sono punibili coloro che, anche se non più tesserati, per i fatti commessi in costanza di tesseramento si rendono responsabili della violazione dello Statuto, delle norme federali o di altra disposizione loro applicabile”.

<sup>17</sup> Art. 2 “Principi del processo sportivo - 1. Tutti i procedimenti di giustizia regolati dal Codice assicurano l’effettiva osservanza delle norme dell’ordinamento sportivo e la piena tutela dei diritti e degli interessi dei tesserati, degli affiliati e degli altri soggetti dal medesimo riconosciuti. 2. Il processo sportivo attua i principi della parità delle parti, del contraddittorio e gli altri principi del giusto processo. 3. I giudici e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo nell’interesse del regolare svolgimento delle competizioni sportive e dell’ordinato andamento dell’attività federale. 4. La decisione del giudice è motivata e pubblica. 5. Il giudice e le parti redigono i provvedimenti e gli atti in maniera chiara e sintetica. I vizi formali che non comportino la violazione dei principi di cui al presente articolo non costituiscono causa di invalidità dell’atto. 6. Per quanto non disciplinato, gli organi di giustizia conformano la propria attività ai principi e alle norme generali del processo civile, nei limiti di compatibilità con il carattere di informalità dei procedimenti di giustizia sportiva”.

Per la prima volta, dunque, il sistema giustiziale sportivo si è dotato di un codice contenente le norme procedurali di cogente applicazione per tutti i procedimenti di competenza degli organi di giustizia sportiva, al quale le singole FSN hanno uniformato le diverse discipline che regolavano lo svolgimento dei procedimenti disciplinari. Il codice unico ha, di fatto, disciplinato il processo disciplinare sportivo, prevedendo gli Organi della Giustizia Sportiva, le nomine, le competenze e i tempi per la conclusione di ogni fase del procedimento, il cui carattere vincolante ha dato vita alla c.d. “omogeneizzazione della giustizia sportiva”.

Introducendo un elemento di rottura col passato, il Codice non si è limitato a modificare l’assetto previgente, ma ha proiettato il CONI in uno spazio tradizionalmente riservato all’autonomia delle Federazioni: mai prima d’ora, infatti, era stata imposta dall’esterno una codificazione dei procedimenti federali<sup>18</sup>, da sempre disciplinati con regolamenti di giustizia a efficacia meramente interna.

In un tale contesto per così dire di rottura rispetto al passato, si inserisce sicuramente un altro elemento rivoluzionario rispetto al sistema giustiziale previgente in vigore presso le singole Federazioni, ovvero sia l’istituzione del Collegio di Garanzia dello Sport e della Procura Generale dello Sport, con la quale sono stati introdotti sia meccanismi di controllo preventivo della Procura generale sulla completezza e tempestività dell’azione dei procuratori federali (v. *infra* capitolo 4), sia un sistema di controllo successivo di legittimità del Collegio di Garanzia sulle decisioni dei giudici federali.

In particolare, con il Collegio di Garanzia viene abbandonata, dopo la pregiudiziale sportiva, la tecnica arbitrale per l’amministrazione delle controversie, per diventare il nuovo organo di ultimo grado della giustizia sportiva.<sup>19</sup> Da questo punto di vista il Collegio di garanzia assume le “*funzioni che nell’ordinamento dello Stato sono proprie della Cassazione*”<sup>20</sup>. Il Codice, infatti, gli attribuisce la competenza a conoscere, soltanto per motivi di legittimità, i ricorsi “*avverso tutte le decisioni non altrimenti impugnabili nell’ambito dell’ordinamento federale*”<sup>21</sup> e gli riserva la decisione delle controversie, senza rinvio, “*solo quando non siano necessari ulteriori accertamenti di fatto*”.<sup>22</sup> In questo quadro, merita di essere segnalata anche la sua competenza a conoscere, stavolta in unico

---

<sup>18</sup> L’art. 64, comma 2 del C.G.S. CONI prevede l’obbligo per ciascuna federazione di “*conformare al Codice i rispettivi statuti e regolamenti di giustizia*” (in questo senso v. anche l’art. 15 dei Principi fondamentali degli statuti).

<sup>19</sup> Vedi nota 10. Sul Collegio di garanzia dello sport v. M. Farina, *Il Collegio di garanzia dello sport: competenze e procedimenti. Note a prima lettura*, in *rivistadirittosportivo.coni.it*.

<sup>20</sup> Con queste parole la Giunta Nazionale del Coni presentava, con un comunicato ufficiale del 18 dicembre 2013, il nuovo “*organo di ultimo grado della giustizia sportiva*” (il testo del comunicato è consultabile sul sito internet istituzionale del Coni).

<sup>21</sup> V. l’art. 54, comma 1, C.G.S. CONI. Il ricorso al Collegio di garanzia è tuttavia escluso avverso le decisioni “che hanno comportato l’irrogazione di sanzioni tecnico-sportive di durata inferiore a novanta giorni o pecuniarie fino a 10.000 euro”. Questa disposizione si deve alla diffusa convinzione che la rilevanza giuridica delle questioni sportive sia direttamente proporzionale alla loro consistenza economica o alla loro incidenza sullo status di tesserato (v. sul punto L. Ferrara, *Il contenzioso sportivo tra situazioni giuridiche soggettive e principi del diritto processuale*, in *Foro Amministrativo - C.d.S.*, 2009, p. 1598).

<sup>22</sup> V. l’art. 62, comma 1 C.G.S. CONI.

grado, le “*controversie relative agli atti e ai provvedimenti del Coni*”.<sup>23</sup> In questi casi il Collegio (e in tutti quelli in cui la controversia investe profili di particolare rilevanza o di principio) decide in unico grado e nella sua composizione a Sezioni Unite.

Sempre al vertice del nuovo sistema di giustizia sportiva, è istituita la Procura generale dello sport (v. *infra* capitolo 4), cui sono affidati compiti di “coordinamento e vigilanza” delle attività inquirenti e requirenti svolte dalle procure federali. Con l’introduzione di questo nuovo organo il CONI acquisisce un ruolo attivo nella repressione degli illeciti sportivi: oltre a svolgere una generica funzione di cooperazione, infatti, la Procura generale, come si vedrà meglio *infra*, ha degli specifici poteri di impulso nei confronti dei procuratori federali delle singole FSN, sia in fase di instaurazione di un procedimento disciplinare, sia in fase di indagine.

### 3. La federazione italiana giuoco calcio nel palinsesto delle federazioni sportive nazionali

Sotto il profilo scientifico, per delineare il sistema giustizia sportiva e l’applicazione concreta del Codice CONI, non si può non far riferimento alla Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC), le cui dimensioni, sia in termini strutturali sia in termini di pluralità e gravità dei fenomeni patologici che riguardano il calcio, si riflettono naturalmente sulla fisionomia e sull’evoluzione dell’organizzazione della Giustizia Sportiva complessivamente intesa.

La FIGC, come noto, è la più grande delle 45 Federazioni Sportive Nazionali affiliate al Comitato Olimpico Nazionale, sia per dimensioni sia per incidenza sull’economia del Paese.

Il calcio, infatti, rappresenta lo sport più praticato in assoluto in Italia. Sono più 4,6 milioni gli italiani che lo praticano a livello continuativo o saltuario.

Per comprenderne realmente la dimensione del fenomeno calcio, si riportano i seguenti dati:

- a) i tesserati FIGC, secondo recenti stime, ammontano a circa 1.400.00. In sintesi, circa il 20% della popolazione italiana maschile tra i 5 e i 16 anni risulta tesserato per la Federcalcio;
- b) sono affiliate alla FIGC circa 11.400 società di calcio, di cui 98 professionistiche e le restanti dilettantistiche o giovanili;
- c) sono affiliate alla FIGC più di 59.000 squadre;
- d) sono 13.300 circa campi sportivi omologati sul territorio nazionale per la disputa delle partite.<sup>24</sup>

In estrema sintesi, rispetto al totale delle 45 Federazioni Sportive italiane, ¼ dei tesserati sono calciatori (25% del totale), il 23 % delle società sportive sono società affiliate alla FIGC ed il 30% degli Arbitri sono Ufficiali di gare di calcio.

<sup>23</sup> V. l’art. 54, comma 3 C.G.S. CONI.

<sup>24</sup> I dati riportati provengono dal censimento del calcio italiano riportato sul “Report Calcio 2023” pubblicato dalla F.I.G.C. e dalle elaborazioni del Centro studi FIGC/UEFA.

La fisionomia reale del calcio, fa sì che l'Italia sia tra le prime quattro nazioni all'interno del sistema calcistico europeo per calciatori tesserati (dopo la Germania, l'Inghilterra e la Francia) e per squadre (dopo Germania, Inghilterra e Olanda).

Dato ancor più rilevante è la dimensione economica. Da dati elaborati da Mediobanca, il calcio rappresenta oggi una delle 10 principali industrie italiane, con un impatto socioeconomico del valore di quasi 5 miliardi di euro, che produce un giro di affari di circa 13 miliardi di euro, dato in crescita negli ultimi 10 anni di oltre il 50%. In questo contesto, il calcio professionistico rappresenta il settore di maggiore rilevanza in termini economici. La contribuzione previdenziale e fiscale del calcio professionistico, anche prima della recente riforma sullo sport<sup>25</sup> è sempre stata relevantissima nel sistema generale, per non parlare dell'incisione, per circa il 74%, sulla raccolta delle scommesse sportive, che determina ogni anno un giro d'affari per circa 4,5 miliardi di euro.

Questi dati descrivono la dimensione dell'importanza del movimento calcistico italiano e, nel contempo, dimostrano quali e quanti siano gli interessi economici in gioco.

E di conseguenza la rilevanza, a livello giuridico, dell'attività giustiziale della Federcalcio, che rappresenta giocoforza l'applicazione più significativa, *de iure condendo*, delle regole sancite dal CONI e applicate da tutte le FSN. La quantità e varietà di processi sportivi che si celebrano ogni anno in FIGC, trovano quasi sempre il loro epilogo in decisioni del Collegio di Garanzia, così determinando lo sviluppo giurisprudenziale dei principi fondamentali del processo sportivo.

Naturale corollario di tale realtà, per comprendere l'evoluzione della Giustizia sportiva, è quello di partire dalle funzioni, incise nel tempo dalle riforme emanate dal CONI, della Procura Federale della FIGC, organo propulsore del processo disciplinare e che, nel palinsesto degli Organi della giustizia sportiva, è stata maggiormente incisa dalla riforma CONI del 2014.

#### **4. Procura federale delle F.S.N. e procura generale dello sport del C.O.N.I.**

L'art. 3, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva CONI dispone che sono organi di giustizia presso la Federazione: a) Il Giudice sportivo nazionale, i Giudici sportivi territoriali e la Corte sportiva di appello; b) Il Tribunale federale e la Corte federale di appello e il successivo comma 4 prevede che la Procura federale agisce innanzi agli organi di giustizia di cui al comma 1 per assicurare la piena osservanza delle norme dell'ordinamento sportivo.

La formulazione di tale precetto non pare propriamente corretta sotto il profilo tecnico giuridico, per due ordini di ragioni. In primo luogo la Procura Federale, a differenza di quanto previsto nello Statuto della FIGC<sup>26</sup>, non è contemplata fra gli Organi della Giustizia

<sup>25</sup> La riforma del lavoro sportivo, entrata in vigore dal 1° luglio 2023, nasce dai d.lgs. 36 e 39 del 2021 e successive modifiche e integrazioni apportate al decreto correttivo e correttivo bis 120/2023 sulla riforma dello sport e sulla disciplina del rapporto di lavoro nello sport.

<sup>26</sup> All'art. 34, lo Statuto F.I.G.C., prevede, al comma 4 "Sono Organi del sistema della giustizia sportiva: a) la Corte federale di appello; b) il Tribunale federale; c) la Corte sportiva di appello; d) i Giudici sportivi; e) la

Sportiva. Si tratta all'evidenza di una scelta stilistica, che sebbene dettata con tutta probabilità dalla volontà del legislatore CONI di suddividere gli organi giudicanti da quello inquirente e requirente delle FSN, risulta a livello sistematico incoerente, considerato che il processo disciplinare sportivo si instaura proprio su iniziativa della Procura Federale, unico soggetto legittimato ad esercitare l'azione disciplinare dinanzi ai Tribunali Federali nei confronti dei soggetti sottoposti alla giurisdizione domestica di settore. A tanto aggiungasi che, nonostante la norma preveda che la Procura federale agisce innanzi agli organi di giustizia, i procedimenti dinanzi ai Giudici Sportivi (nazionali e territoriali) contemplati nel comma 1 dell'articolo in commento non sono instaurati su impulso della Procura Federale, non essendo procedimenti disciplinari in senso tecnico, in quanto si tratta di decisioni assunte d'ufficio nell'imminenza dei fatti occorsi in campo durante le gare ufficiali, sulla scorta dei documenti ufficiali di gara, ove manca il contraddittorio fra le parti e, dunque, la fase dibattimentale. Il procedimento disciplinare sportivo è, dunque, solo quello instaurato dalla Procura Federale dinanzi ai Tribunali Federali ed alla Corte Federale di Appello e infine dinanzi al Collegio di Garanzia del CONI e, pertanto, la Procura Federale, come statuito dal legislatore della Federcalcio, entra a pieno titolo fra gli Organi della Giustizia Sportiva.

Il Codice CONI, poi, disciplina la composizione dell'Ufficio del Procuratore Federale (che deve prevedere al suo interno il Procuratore federale ed eventualmente di uno o più Procuratori Aggiunti nonché di uno o più Sostituti Procuratori), la nomina delle rispettive cariche (da parte del Consiglio Federale) e la durata dei relativi mandati (quattro anni)<sup>27</sup>,

---

Procura Federale; f) gli altri organi specializzati previsti dal presente Statuto o dai regolamenti federali". Sono, poi, intervenute due importanti riforme che hanno abolito gli altri organi specializzati. Ci si riferisce, in particolare, alla Commissione Disciplinare presso il Settore Tecnico, che con C.U. 24/A del 20 luglio 2021 è stata abolita e i tecnici sono stati sottoposti alla giurisdizione degli Organi della giustizia sportiva della FIGC e all'abolizione della giustizia sportiva AIA, in virtù del C.U. 97/A del 23 dicembre 2022, con il quale la FIGC, a seguito dello scandalo che ha travolto l'allora Procuratore Nazionale AIA per una vicenda giudiziaria relativa al traffico internazionale di stupefacenti, ha emanato un nuovo Regolamento AIA, con il quale ha eliminato la previsione degli Organi di Giustizia sportiva domestici AIA (Procura Arbitrale, Commissione di disciplina di primo grado e Commissione di disciplina d'appello) ed ha sottoposto tutti gli appartenenti all'Associazione Arbitri alla giurisdizione dei giudici federali, con attribuzione delle funzioni disciplinari rispettivamente alla Procura Federale FIGC e agli Organi Giudicanti della FIGC di livello nazionale di primo e secondo grado.

<sup>27</sup> All'art. 40 del Codice CONI, rubricato "Composizione dell'Ufficio del Procuratore federale", prevede "1. Presso ogni Federazione è costituito l'ufficio del Procuratore federale per promuovere la repressione degli illeciti sanzionati dallo Statuto e dalle norme federali. Il Procuratore federale esercita le proprie funzioni davanti agli Organi di giustizia della rispettiva Federazione. 2. L'ufficio del Procuratore si compone del Procuratore federale ed eventualmente di uno o più Procuratori Aggiunti nonché di uno o più Sostituti Procuratori. 3. Il numero dei Procuratori Federali Aggiunti e dei Sostituti Procuratori è determinato dallo Statuto federale. 4. Il Procuratore federale è nominato dal Consiglio federale, su proposta del Presidente federale, ed è scelto tra i soggetti dichiarati idonei dalla Commissione federale di garanzia. 5. I Procuratori Aggiunti sono nominati dal Consiglio Federale, previo parere del Procuratore Federale e sono scelti tra i soggetti dichiarati idonei dalla Commissione federale di garanzia. 6. I Sostituti Procuratori sono nominati dal Consiglio Federale su proposta del Procuratore Federale e sono scelti tra i soggetti dichiarati idonei dalla Commissione federale di garanzia. 7. Il Procuratore federale, i Procuratori Aggiunti ed i Sostituti Procuratori durano in carica per un mandato di quattro anni. Il mandato di Procuratore federale non può essere rinnovato più di due volte. 8. I Procuratori Aggiunti ed i Sostituti Procuratori coadiuvano il Procuratore federale. I Procuratori Aggiunti, inoltre, sostituiscono il Procuratore federale in caso d'impedimento e possono essere preposti alla cura di specifici settori, secondo le modalità stabilite da ciascuna Federazione nei rispettivi

riservando alle singole Federazioni la possibilità di prevedere articolazioni territoriali dell'Ufficio inquirente e requirente.<sup>28</sup> Ne disciplina le funzioni e le correlate attribuzioni, confermando che tale Organo ha il potere esclusivo di espletare indagini federali sui soggetti sottoposti alla giurisdizione sportiva, stabilendo il termine massimo delle stesse e la valutazione, in virtù delle facoltà requirenti, delle correlate risultanze che possono determinare una archiviazione del procedimento o l'esercizio dell'azione disciplinare.<sup>29</sup>

In buona sostanza il CONI cristallizza i poteri inquirenti e requirenti della Procura Federale, scandendone tempi e procedure, sempre nell'ottica dei principi ispiratori del Codice unico, ovvero il principio del giusto processo, il diritto di difesa, il principio del contraddittorio e la ragionevole durata dei procedimenti.

In questo contesto, la portata rivoluzionaria della riforma CONI del 2014, non si caratterizza solo per il fatto di aver uniformato la giustizia sportiva e il correlato procedimento disciplinare per tutte le FSN, disciplinando ed incidendo (prevedendone tempistiche e procedure) soprattutto sulle attività dell'unico Organo inquirente delle FSN, titolare dell'azione disciplinare, ma anche per aver istituito presso il medesimo Comitato Olimpico due organi di giustizia del tutto nuovi: il Collegio di garanzia dello Sport, quale terzo ed ultimo grado di legittimità dei giudizi disciplinari che si celebrano dinanzi ai Giudici di primo e secondo grado delle FSN e la Procura Generale dello Sport del CONI, prevista al dichiarato fine di "tutelare la legalità dell'ordinamento sportivo", con il compito "di coordinare e vigilare le attività inquirenti e requirenti svolte dalle procure federali.", le cui regole di organizzazione e di funzionamento sono stabilite da un apposito Regolamento.<sup>30</sup>

L'attività della Procura Generale si inserisce nell'esercizio delle facoltà inquirenti e requirenti delle Procure federali delle Federazioni nazionali sin dall'inizio dell'instaurazione di ogni procedimento disciplinare e fino all'esercizio dell'azione disciplinare o alla conclusione delle indagini con un provvedimento d'archiviazione.

In buona sostanza, l'attività inquirente e requirente delle Procure Federali che si esplica prima di affrontare il dibattimento dinanzi al Tribunale Federale in contraddittorio con i soggetti deferiti è sottoposta alla vigilanza della P.G.S. Ogni Procura Federale, infatti, al momento dell'apertura di un procedimento deve avvisare la Procura Generale dello Sport, iscrivendo la relativa notizia *criminis* (l'esposto, la segnalazione, la notizia stampa acquisita) nell'apposito Registro istituito ai sensi dell'art. 53 del Codice CONI.<sup>31</sup> Se, poi, durante le

---

regolamenti di giustizia". Al successivo art. 41, poi, il CGS prevede i requisiti di nomina del Procuratore Federale, del Procuratore Federale Aggiunto e dei Sostituti Procuratori.

<sup>28</sup> Cfr. art. 42 Codice CONI.

<sup>29</sup> Cfr. artt. 43, 44, 45 e 47 Codice CONI.

<sup>30</sup> Cfr. art. 12 *ter* Statuto CONI del 2014 oggi trasfuso nell'art. 12 quater, nella versione modificata dal Consiglio Nazionale con delibera del 9 marzo 2022, n. 1707, ove è stata inserita al comma 1, l'istituzione presso la Procura Generale dello Sport del Registro generale dei procedimenti in corso, del Registro delle altre notizie di illecito ed del Casellario delle condanne e sanzioni sportive.

<sup>31</sup> Al comma 1, l'art. 53 del Codice CONI, prevede: "1. Presso la Procura generale dello sport è istituito e custodito, anche con modalità informatiche, un registro generale dei procedimenti in corso presso ciascun ufficio del procuratore federale. Il registro si articola in una o più sezioni ovvero uno o più registri particolari per l'apposita iscrizione e annotazione dei dati raccolti a norma dell'art. 12 *ter* dello Statuto del Coni, relativamente a: a)

indagini, alla scadenza del termine dei sessanta giorni necessita di una proroga (prevista in quaranta giorni ed una successiva di ulteriori venti giorni), deve formulare la relativa istanza alla P.G.S. che, ove non abbia osservazioni, la concede. Il Procuratore Federale della FSN, poi, deve comunicare alla P.G.S. dell'avvio dell'azione disciplinare, della notifica ai soggetti sottoposti alle indagini della comunicazione di conclusione delle indagini (CCI)<sup>32</sup>, del deferimento<sup>33</sup> di tesserati e affiliati. Se non ritiene di esercitare l'azione disciplinare, il Procuratore Federale comunica entro dieci giorni dalla conclusione delle indagini alla Procura Generale dello Sport il proprio intendimento di procedere all'archiviazione. Ferme le attribuzioni di questa, che può formulare osservazioni in ordine alla non condivisione dell'intenzione del Procuratore Federale di procedere all'archiviazione, dispone quindi l'archiviazione con determinazione succintamente motivata.

Nella fase post comunicazione di conclusione delle indagini, poi, i soggetti sottoposti a indagini possono convenire con il Procuratore federale l'applicazione di una sanzione, indicandone il tipo e la misura, oppure, ove previsto dall'ordinamento federale, l'adozione di impegni volti a porre rimedio agli effetti degli illeciti ipotizzati. Il Procuratore federale, prima di addivenire all'accordo, deve informare il Procuratore generale dello Sport, il quale entro dieci giorni può formulare rilievi.

Inoltre, la Procura Generale dello Sport può, in ogni momento dell'*iter* procedurale in cui si sviluppa il procedimento disciplinare, richiedere alle singole Procure federali l'acquisizione di atti o documenti e può invitare il capo della Procura federale ad aprire un fascicolo di indagine su uno o più fatti specifici. La P.G.S. può, altresì, richiedere le risultanze di un procedimento penale alle Procure delle Repubbliche competenti ed, in caso di accoglimento della richiesta, trasmette copia degli atti e dei documenti ricevuti al Procuratore federale della FSN competente.

La P.G.S. ha, inoltre, nei casi di avvenuto superamento dei termini per la conclusione delle indagini, oppure di richiesta di proroga degli stessi, il potere di avocare, con provvedimento motivato, l'attività inquirente non ancora conclusa. Il potere di avocazione

---

relazioni periodiche inviate dal Procuratore federale; b) notizie di illecito sportivo ricevute non in forma anonima dal Procuratore federale; c) comunicazioni di avvio dell'azione disciplinare del Procuratore federale; d) determinazioni di conclusione delle indagini del Procuratore federale; e) istanze di proroga del termine per la conclusione delle indagini del Procuratore federale.”. Al successivo comma 6 “Il CONI predispose la piattaforma informatica unica per la gestione dei fascicoli dei procedimenti disciplinari. Le modalità di utilizzo della piattaforma sono indicate nel Regolamento di cui all'art. 12 ter dello Statuto del CONI”.

<sup>32</sup> La C.C.I. è sostanzialmente l'avviso di conclusioni delle indagini, il 415 bis del processo penale, atto con il quale l'Organo requirente della Federazione avvisa i soggetti coinvolti negli illeciti che intende procedere della incolpazione che eleverà a suo carico ed apre la c.d. fase difensiva di detti soggetti. I soggetti avvisati, infatti, hanno un termine per depositare memorie o chiedere di essere sentiti. Nell'audizione la Procura non ha più poteri inquirenti ma deve limitarsi a raccogliere le dichiarazioni dei soggetti avvisati ed eventualmente acquisire documenti. Questa fase può sfociare in una archiviazione post CCI, o in un patteggiamento ex art. 126 C.G.S. FIGC.

<sup>33</sup> Il deferimento è l'atto di accusa, con il quale la Procura Federale conferma la propria intenzione di procedere all'esercizio dell'azione disciplinare, formulando le incolpazioni dinanzi al Giudice Federale. Le incolpazioni formulate, nel rispetto del principio del giusto contraddittorio e per assicurare il diritto di difesa dei deferiti, devono essere le stesse formulate in sede di CCI.

può essere altresì esercitato nei casi in cui emerga un'omissione di attività di indagine tale da pregiudicare l'azione disciplinare e nei casi in cui l'intenzione di procedere all'archiviazione sia ritenuta irragionevole.<sup>34</sup>

Il riconoscimento dei summenzionati poteri, soprattutto in fase di prima applicazione, ha suscitato il timore delle Federazioni di vedersi sottrarre un ampio spazio di autonomia nell'amministrazione della giustizia: se la repressione degli illeciti è diretta da un organo istituito presso il CONI, cui è riconosciuto addirittura il potere di avocazione, il principio della esclusiva titolarità dell'azione disciplinare in capo al procuratore federale parrebbe, infatti, svuotarsi di contenuto.

Tuttavia, da un'attenta analisi della disciplina introdotta dal Codice, va tenuto in considerazione che l'introduzione del nuovo organo di vertice non modifica, almeno in linea di principio, la funzione delle procure federali, che oggi come ieri sono chiamate, per prime, a promuovere la repressione degli illeciti sanzionati dallo statuto e dalle norme federali<sup>35</sup>: l'obbligatorietà dell'azione disciplinare, il dovere di iscrizione nel registro dei procedimenti e l'obbligo di informativa periodica al CONI non modificano, infatti, il ruolo del procuratore federale in materia disciplinare.

In secondo luogo, neppure il riconoscimento alla Procura Generale di poteri di cooperazione, direzione e avocazione pare escludere del tutto l'autonomia federale nella repressione degli illeciti. Da un lato, infatti, l'adozione di linee guida e la riunione di procuratori sono poteri improntati esclusivamente alla "leale collaborazione"<sup>36</sup> tra il CONI e le Federazioni. Dall'altro, l'invito a aprire un fascicolo e l'avocazione di un'indagine sono poteri esperibili unicamente in caso di accertata inefficienza degli uffici federali: così, mentre il primo presuppone che l'indagine non sia stata iniziata dall'organo competente a esercitare l'azione, il secondo sanziona unicamente l'inerzia (reiterata) del procuratore federale. Non soltanto, infatti, la Procura Generale può esercitare il potere di avocazione

---

<sup>34</sup> L'art. 51 del Codice CONI, ai commi 6 e 7, in conformità a quanto stabilito dall'art. 12 *ter* dello Statuto CONI, prevede "6. La Procura generale dello sport può disporre, per atto motivato sottoscritto dal Procuratore generale, l'avocazione nei casi previsti dall'art. 12 *ter* dello Statuto del Coni. La motivazione deve dare conto delle ragioni specifiche per le quali la proroga del termine per le indagini del procuratore federale non appare misura adeguata ovvero della concreta omissione che espone a pregiudizio la conclusione dell'azione disciplinare o, infine, delle circostanze la cui gravità e concordanza fanno escludere la ragionevolezza dell'intendimento di procedere all'archiviazione. 7. L'avocazione non può essere disposta se non dopo che la Procura generale dello Sport abbia invitato il Procuratore Federale ad adottare, entro un termine ragionevole, specifiche iniziative o concrete misure ovvero, in generale, gli atti in difetto dei quali l'affare può essere avvocato. Nel caso di superamento della durata stabilita per le indagini preliminari, la Procura generale dello Sport, con tale invito, può rimettere in termini il Procuratore federale per un tempo ragionevole e comunque non superiore a venti giorni, ove ritenga utilmente praticabili nuovi atti". Al successivo art. 52 disciplina la procedura dell'applicazione di un Procuratore nazionale dello sport alla Procura federale per la trattazione del procedimento della cui avocazione si tratta. L'art. 5 "In tutti i casi in cui la Procura generale dello Sport abbia disposto l'avocazione dell'attività di indagine, il Procuratore generale dello sport applica alla procura federale uno dei procuratori nazionali dello sport di cui al comma 7 ai fini dell'esercizio della relativa attività" inquirente e requirente, anche in sede dibattimentale. L'applicazione dura fino alla conclusione dei gradi di giustizia sportiva relativi al caso oggetto dell'azione inquirente avvocata.

<sup>35</sup> L'art. 40, comma 1 del C.G.S. CONI espressamente conferma la funzione della procura federale quale organo preposto alla promozione della repressione degli illeciti sanzionati dagli statuti e dalle norme federali.

<sup>36</sup> V. art. 51 C.G.S. CONI

esclusivamente in ipotesi sintomatiche di “cattiva amministrazione della giustizia”<sup>37</sup>, ma il provvedimento, motivato in ordine alle ragioni che lo giustificano, deve essere preceduto dalla formulazione di un invito formale a adottare, entro un termine ragionevole<sup>38</sup>, specifiche iniziative idonee al perseguimento dell’illecito per il quale si procede.

In quest’ottica, la riforma può trovare una giusta chiave di lettura nel contemperamento tra la domanda di autonomia delle federazioni e la spinta del CONI verso l’omogeneizzazione della giustizia sportiva. Da una parte, infatti, con l’entrata in vigore del Codice, viene ridimensionata l’autonomia normativa delle federazioni e vengono costruiti dei meccanismi di controllo esterno sul funzionamento degli organi di giustizia endofederale. Dall’altra parte, però, l’articolato normativo di cui alla riforma è animato dal desiderio di recuperare in altro modo l’autonomia federale, in particolare garantendo, mediante l’esclusione del sindacato nel merito da parte di organi istituiti presso il CONI, maggiore stabilità alle decisioni dei giudici endofederali rispetto a quanto avveniva in passato e vincolando rigidamente l’esercizio dei poteri della Procura generale in confini ben delineati. Si tratta, in buona sostanza, di una riforma animata dall’esigenza di trovare una sintesi tra la domanda di autonomia federale e la garanzia di legalità sportiva.

A distanza di circa dieci anni dalla riforma, il sentire comune fra gli operatori del diritto sportivo è certamente positivo nei confronti dell’istituzione della Procura Generale dello Sport, che si è rivelata nei fatti e per come ha interpretato il suo ruolo, una forma di garanzia importante sia per le Federazioni, sia e soprattutto per tutti i protagonisti del processo sportivo.

## 5. La procura federale della F.I.G.C.: genesi storica, dal 2001 ad oggi

L’ordinamento vigente della Procura Federale della FIGC rispecchia i canoni normativi stabiliti dal CONI nel 2014 e recepiti dal Codice di giustizia sportiva della FIGC<sup>39</sup>, con le dovute integrazioni rese necessarie dalla dimensione dell’Ufficio e dal carico di lavoro svolto.

---

<sup>37</sup> La Procura generale dello Sport può avocare l’attività inquirente non ancora conclusa soltanto qualora sia stato superato il termine per la conclusione delle indagini, ne sia stata chiesta la proroga, sia emersa un’omissione tale da pregiudicare l’azione disciplinare, ovvero sia ritenuta irragionevole l’intenzione di procedere all’archiviazione (v. l’art. 12 *ter*, co. 4, Statuto del Coni). A queste quattro ipotesi se ne aggiunge una quinta, ove l’avocazione può essere disposta, su richiesta del procuratore federale, a fronte di vacanze di organico ovvero di specifiche esigenze investigative o processuali. Differentemente da quanto avviene nelle altre ipotesi di avocazione, però, l’applicazione del procuratore nazionale comporta in questo caso una “coassegnazione del procedimento” (v. l’art. 52, co. 2, C.G.S. CONI).

<sup>38</sup> È prevista, peraltro, la possibilità per la Procura generale di “rimettere in termini il procuratore federale per un tempo ragionevole [...] ove ritenga utilmente praticabili nuovi atti” (v. l’art. 51, co. 6 e 7, C.G.S.).

<sup>39</sup> Il Codice di giustizia sportiva della FIGC, a seguito della riforma CONI, è stato emanato con Decreto del Commissario *ad acta* del 30 luglio 2014, approvato con Deliberazione del Presidente del CONI n. 112/52 del 31.7.2014 e pubblicato sul Comunicato Ufficiale della FIGC n. 36/A del 1° agosto 2014. La versione ad oggi aggiornata è quella approvata dalla Giunta Nazionale del C.O.N.I., con Deliberazione n. 258 dell’11 giugno 2019 e pubblicato sul C.U. FIGC n. 139/A del 17 giugno 2019, con successive modifiche intervenute da ultimo nell’aprile 2023.

Si tratta della Procura Federale più grande e con una articolazione più complessa rispetto alle altre Federazioni sportive.

L'ufficio del Procuratore, infatti, si compone attualmente del Procuratore Federale, di quattro Procuratori aggiunti e di circa settanta Sostituti Procuratori.<sup>40</sup>

E', altresì, prevista una figura che non compare nel Codice CONI e che rappresenta una necessitata linea di continuità rispetto alla previgente fisionomia della Procura della Federcalcio: i collaboratori<sup>41</sup>, i quali, su delega, svolgono esclusivamente attività inquirente, che si esplica anche sui campi di gioco; in particolare, i collaboratori, distribuiti su tutto il territorio nazionale e nominati dal Consiglio Federale sulla scorta dei requisiti previsti dallo Statuto federale<sup>42</sup> e che attualmente formano un organico di circa trecentodieci unità, svolgono le attività di indagini relative ai procedimenti disciplinari, effettuano i controlli gara per i Campionati professionistici<sup>43</sup> ed effettuano la c.d. prova TV<sup>44</sup>, ovvero esaminano le partite visionando le riprese televisive delle partite di calcio di Serie A e B, per verificare se si sono verificate in campo condotte violente o gravemente antisportive o l'uso di espressioni blasfeme non viste dall'Arbitro e dal VAR<sup>45</sup> (61).

Il C.G.S. FIGC, poi, prevede una articolazione territoriale dell'Ufficio della Procura Federale, suddivisa in tre macroaree (Nord, Centro e Sud)<sup>46</sup>, dirette e coordinate dal Procuratore federale interregionale, nominato fra i Procuratori Federali Aggiunti, il quale si avvale dei

<sup>40</sup> Si. v. art. 116 C.G.S. FIGC e art. 35 Statuto FIGC.

<sup>41</sup> Si. v. art. 116 C.G.S. FIGC.

<sup>42</sup> Si. v. art. 27 Statuto FIGC.

<sup>43</sup> Si tratta di funzioni di "controllo" durante le gare dei campionati professionistici di Serie A e B e, se vi sono degli indizi di "allerta" segnalati dall'Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive, anche su campi della Lega Pro, Serie D o dilettanti, soprattutto nelle fasi di play off e play out che si svolgono al termine dei Campionati. Si tratta di poteri direi "certatori" non "acceleratori" nel senso che la Procura è chiamata a verificare, con compiti notarili di segnalazione al Giudice Sportivo con un referto che si unisce a quello dell'arbitro, di comportamenti del pubblico, di eventuali comportamenti antiregolamentari dei soggetti ammessi sul campo di gioco o negli spogliatoi prima della partita, durante l'intervallo e all'uscita dei calciatori dal campo, e di comportamenti in campo non visti dal Direttore di gara e dai suoi assistenti.

<sup>44</sup> Si. v. art. 61 C.G.S. FIGC.

<sup>45</sup> Dall'inizio della pandemia, nel marzo 2020 e nel corso delle due stagioni sportive successive fino alla stagione 2021/2022, gli uomini della Procura Federale sono stati chiamati dalla FIGC, a seguito dell'emanazione di specifici protocolli Sanitari, in conformità della normativa dello Stato (C.U. n. 210/A FIGC dell'8 giugno 2020 in ordine all'osservanza dei Protocolli Sanitari, finalizzati al contenimento dell'emergenza epidemiologia da COVID-19 e contenenti indicazioni per la ripresa degli allenamenti delle squadre di Calcio Professionistiche e degli arbitri e successive modifiche e integrazioni) a svolgere anche le c.d. visite ispettive, ovvero delle verifica a sorpresa e senza alcun preavviso nei campi di allenamento e, dalla riapertura degli stadi, anche durante le gare dei Campionati professionistici, relative al rispetto dei protocolli sanitari e delle misure di prevenzione dei contagi. E' stata una attività defaticante per la Procura Federale, articolata in numerosissimi controlli settimanali su tutto il territorio nazionale e che ha comportato l'analisi di una mole rilevantissima di referti medici dei test eseguiti dal Gruppo Squadra e dallo staff della società, oltre ai controlli sulle strutture degli impianti sportivi. Tale attività ha avuto obiettivamente effetti estremamente positivi per il sistema calcio, sia in termini di deterrenza, sia e soprattutto per la sensibilizzazione di tutte le società di calcio al tema fondamentale della tutela della salute propria ma soprattutto altrui.

<sup>46</sup> L'art. 117 C.G.S. FIGC, prevede, in particolare: a) Sezione interregionale dell'area nord che ha competenza per le regioni Liguria, Piemonte, Val D'Aosta, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto e Friuli Venezia Giulia; b) Sezione interregionale dell'area centro che ha competenza per le regioni Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Umbria, Lazio e Sardegna; c) Sezione interregionale dell'area sud che ha competenza per le regioni Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia.

Sostituti e dei collaboratori dell'Ufficio per lo svolgimento delle funzioni inquirenti e requirenti nei procedimenti di competenza dei Tribunali federali territoriali compresi nell'area di rispettiva competenza<sup>47</sup>, ad eccezione delle funzioni riguardanti i controlli delle gare e la prova televisiva relativi a qualsiasi competizione che restano affidate esclusivamente al Procuratore federale c.d. nazionale.

Quanto al procedimento disciplinare, il C.G.S. FIGC ha naturalmente adeguato la procedura alla disciplina dettata dal CONI, prevedendo, dopo la Parte I dedicata alla previsione delle norme di comportamento ove sono tipizzati gli illeciti disciplinari, le regole di imputabilità ed il meccanismo delle sanzioni, nella parte II (rubricata "*processo sportivo*") i poteri e le prerogative della Procura Federale. Dunque, l'iscrizione nell'apposito registro, entro trenta giorni dalla sua ricezione da parte del Procuratore federale o da quando lo stesso Procuratore la ha acquisita di propria iniziativa, delle notizie di illecito, secondo le modalità prescritte dall'art. 53 del Codice CONI; la durata delle indagini, che non può superare sessanta giorni dall'iscrizione nel registro del fatto o dell'atto rilevante e la possibilità, con istanza congruamente motivata, di ottenere dalla la Procura Generale dello sport la proroga del termine di ulteriori quaranta giorni e, in casi eccezionali, di una ulteriore proroga di durata non superiore a venti giorni<sup>48</sup>; ove la notizia di illecito è infondata o quando, entro il termine per il compimento delle indagini preliminari, gli elementi acquisiti non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio ovvero l'illecito è estinto o il fatto non costituisce illecito disciplinare ovvero ne è rimasto ignoto l'autore, la facoltà di sottoporre alla Procura Generale dello sport dell'intendimento di procedere all'archiviazione e, ferme le attribuzioni della PGS, emettere il successivo provvedimento di archiviazione con determinazione succintamente motivata<sup>49</sup>; il potere di procedere alla riapertura delle indagini, nel caso in cui emergano nuovi fatti o circostanze rilevanti che, anche unitamente a quanto già raccolto, si ritengano idonei a provare la colpevolezza dell'incolpato e la notifica dell'eventuale deferimento, che deve intervenire nel termine perentorio di 30 giorni<sup>50</sup>; in caso di esercizio dell'azione disciplinare, la notifica all'interessato dell'avviso della conclusione delle indagini (o comunicazione di conclusione delle indagini – CCI), con conseguente *discovery* degli atti di indagine e apertura della fase difensiva da parte dei soggetti avvisati e, qualora il Procuratore federale ritenga di dover confermare la propria intenzione di procedere all'esercizio dell'azione disciplinare, formula

---

<sup>47</sup> L'art. 114, ai commi 4 e ss. prevede: "4. Nelle materie di competenza, il Procuratore federale interregionale esercita le funzioni direttamente o a seguito di trasmissione del fascicolo da parte del Procuratore federale. 5. Il Procuratore federale interregionale è legittimato a proporre ricorso avverso le decisioni degli organi di giustizia sportiva relative ai deferimenti di sua competenza individuati dal comma 3. 6. Il Procuratore federale decide su eventuali questioni di competenza territoriale che incidano sulle funzioni delle Sezioni interregionali e può stabilire, anche in deroga al disposto del precedente comma 3, per ragioni organizzative o funzionali, di svolgere direttamente o per il tramite di Procuratori federali aggiunti, Sostituti procuratori e collaboratori a ciò delegati, le funzioni di loro competenza relative ad ogni procedimento. 7. I provvedimenti delle Sezioni interregionali della Procura federale destinati alla Procura Generale dello Sport presso il CONI sono trasmessi per conoscenza al Procuratore federale".

<sup>48</sup> Si. v. art. 199 C.G.S. FIGC.

<sup>49</sup> Si. v. art. 122 C.G.S. FIGC.

<sup>50</sup> Si. v. artt. 122, comma 4 e 125, comma 5 C.G.S. FIGC e art. 28 Codice CONI.

l'inculpazione mediante atto di deferimento a giudizio<sup>51</sup>; l'eventuale patteggiamento prima del deferimento (post CCI), da sottoporre alla valutazione della Procura generale (che può formulare rilievi) e la cui definizione si perfeziona con la pubblicazione delle relative condizioni da parte del Presidente Federale, con apposito Comunicato Ufficiale; il patteggiamento prima della chiusura del dibattimento dinanzi al Tribunale Federale, con le rispettive misure massime di riduzione della sanzione (fino alla metà per la prima ipotesi e nella misura di un terzo nella seconda).<sup>52</sup>

Quanto alla fase dibattimentale il C.G.S. FIGC disciplina nel dettaglio, conformemente ai principi dettati dal Codice CONI, il processo disciplinare dinanzi al Tribunale Nazionale Federale ed, in sede di gravame, dinanzi alla Corte Federale di Appello.<sup>53</sup>

Se le dimensioni dell'Ufficio della Procura Federale sono sostanzialmente sempre state rilevanti, l'attuale fisionomia della P.F. è molto diversa da quella del passato, completamente distante dall'archetipo dell'Ufficio che era vigente nel 2001 e fino al 2006 e che dopo il maxi procedimento Calciopoli è stata incisa da una importante riforma nel 2007 che il legislatore federale della FIGC ha ritenuto necessario effettuare a conclusione del più grande scandalo che ha travolto il mondo del calcio italiano, al fine di adeguare i poteri e la struttura dell'Ufficio inquirente e di quello requirente ai cambiamenti che inevitabilmente quel processo sportivo del 2006 aveva irrimediabilmente tracciato.

La P.F. fino al 2007 rispecchiava una dimensione coerente con il tempo, ove la giustizia sportiva aveva ancora una dimensione autenticamente domestica. Il Codice di Giustizia Sportiva, infatti,<sup>54</sup> (con il quale si celebrò il processo Calciopoli, seppur con alcuni correttivi relativi alla composizione degli Organi Giudicanti ed alla gestione dei tempi del giudizio di primo e secondo grado) era estremamente "semplice" ed incarnava l'essenza della dimensione della giustizia sportiva del tempo.

Il C.G.S. FIGC, infatti, fino al 2007 era composto da soli 47 articoli. Oltre a quelli che disciplinavano le singole infrazioni disciplinarmente rilevanti, che sostanzialmente sono rimaste nel tempo invariate<sup>55</sup>, erano dedicati esclusivamente due articoli alla fase inquirente e

---

<sup>51</sup> Si. v. artt. 123 e 125 C.G.S. FIGC.

<sup>52</sup> Si. v. artt. 126 e 127 C.G.S. FIGC.

<sup>53</sup> Si. v. Capo II Codice CONI, e Titolo IV C.G.S. FIGC. Vi è da precisare che il Codice CONI prevede un procedimento speciale dinanzi agli Organi di Giustizia Federale, su impulso non dell'Organo titolare dell'azione disciplinare (la procura federale), bensì su istanza di parte. L'art. 30, infatti, rubricato *Ricorso della parte interessata*, prevede: "1. Per la tutela di situazioni giuridicamente protette nell'ordinamento federale, quando per i relativi fatti non sia stato instaurato né risulti pendente un procedimento dinanzi agli organi di giustizia sportiva, è dato ricorso dinanzi al Tribunale federale. 2. Il ricorso deve essere depositato presso il Tribunale federale entro trenta giorni da quando il ricorrente ha avuto piena conoscenza dell'atto o del fatto e, comunque, non oltre un anno dall'accadimento."

<sup>54</sup> Il C.G.S. in vigore fino al luglio 2007 era stato emanato nel 2001, con C.U. F.I.G.C. del 9 agosto 2001 n. 28.

<sup>55</sup> Si tratta degli illeciti disciplinari che, ad oggi, permangono nel tessuto disciplinare del sistema sportivo della Federcalcio: dovere di lealtà correttezza e probità, dichiarazioni lesive, divieto di scommesse, illecito sportivo, violazioni in materia gestionale ed economica, infrazione relative ai tesseramenti, trasferimenti e cessioni, responsabilità delle società per i fatti occorsi in campo dai propri sostenitori e dalle persone addette, responsabilità per comportamenti discriminatori, prevenzione dei fatti violenti, violazione della clausola compromissoria.

requirente: l'art. 27, disciplinava l'Ufficio Indagini, organo inquirente della Federazione, competente a svolgere d'ufficio, su denuncia o su richiesta, tutte le indagini relative alla presunta esistenza di un illecito disciplinare, nonché ogni altra indagine richiestagli espressamente dagli Organi federali. Si trattava di un Ufficio composto di un Capo Ufficio, di Vice-Capi Ufficio fino al numero di sei e di collaboratori, nominati dal Presidente federale e sentito il Consiglio Federale. A conclusione dell'istruttoria, che doveva concludersi prima dell'inizio della stagione sportiva successiva, salvo proroghe concesse dal Presidente Federale, il Capo dell'Ufficio rimetteva gli atti alla Procura Federale. Il Codice, poi, riservava a detto Ufficio il potere di riapertura delle indagini *"in presenza di nuovi elementi di prova"* relativi ad una *"inchiesta su fatti relativamente ai quali sia già intervenuto provvedimento di archiviazione da parte del Procuratore federale"*.

L'art. 28, poi, disciplinava la composizione ed il funzionamento della Procura Federale, Organo requirente della Federazione competente ad esercitare l'azione disciplinare dinanzi agli Organi giudicanti di primo e secondo grado<sup>56</sup> e prevedeva la facoltà della Procura, all'esito dell'esame delle risultanze emergenti dalle attività svolte dall'Ufficio Indagini, di disporre il deferimento, di adottare un provvedimento di archiviazione o di richiedere all'ufficio inquirente ulteriori atti istruttori.

Si trattava, dunque, di un processo sportivo non scandito da fasi procedurali e da termini di fase predefiniti.

Conclusosi il processo c.d. Calciopoli<sup>57</sup> e la correlata fase di Commissariamento della FIGC<sup>58</sup>, che mise la Procura Federale e gli Organi Giudicanti dinanzi ad una serie di difficoltà procedurali, oltre che a una estenuante prova di resistenza dibattimentale, fatta di eccezioni

---

<sup>56</sup> All'epoca il Giudice di primo grado era la Commissione Disciplinare, suddivisa in articolazioni rispettivamente competenti per i campionati professionistici (C.D. della LNP, C.D. della LNP Serie C) e per i Campionati dilettanti nazionali, per il calcio a cinque e la divisione femminile e per ciascun Comitato regionale. Le Commissioni Disciplinari erano, altresì, giudici di secondo grado sui gravami avverso le decisioni dei Giudici Sportivi presso i Comitati Regionali, Provinciali e locali.

<sup>57</sup> Su deferimento della Procura Federale notificato il 23 giugno 2006 a carico di 30 deferiti fra Dirigenti Federali (tra cui l'allora Presidente e Vicepresidente della FIGC), Dirigenti di società e arbitri, la decisione di primo grado del processo Calciopoli fu emessa dalla C.A.F. - Corte di Appello Federale, (competente in prima istanza in caso di deferimento di Dirigenti Federali) il 14 luglio 2006 con C.U. n.1. La decisione di appello fu emessa dalla C.F. - Corte Federale (istituita *ad hoc* per questo processo) il 4 agosto 2006 con C.U. n. 2. Seguì il secondo filone c.d. "schede sim", a seguito di deferimento della Procura Federale del 23 aprile 2008 a carico di alcuni tra i massimi esponenti della classe arbitrale dell'epoca e di L. Moggi ed altri due Dirigenti. La decisione di primo grado dalla Commissione Disciplinare Nazionale intervenne il 6 agosto 2008 con C.U. n. 13/CDN e l'appello fu deciso dalla Corte di Giustizia Federale a SS.UU. il 27 ottobre 2008 con C.U. n. 53. Vi furono, in realtà, altri procedimenti disciplinari nell'ambito della stessa vicenda, tra cui assunse risalto mediatico il processo contro L. Moggi, il figlio A. ed altri, instaurato a seguito dello stralcio di conversazioni telefoniche (nell'ambito degli atti penali di Napoli) che dimostravano un tentativo di condizionamento da parte di L. Moggi di alcune decisioni della Commissione Agenti di Calciatori della FIGC e che si concluse in sede endofederale con la decisione della C.F. del 28 giugno 2007, C.U. n. 21/CF, che si concluse con l'annullamento della sanzione inflitta a L. Moggi per carenza di giurisdizione.

<sup>58</sup> Il 16 maggio 2016 la Giunta esecutiva del CONI presieduta da Gianni Petrucci, a seguito dello scoppio dello scandalo calciopoli, commissariò la FIGC e nominò Commissario Straordinario il prof. Guido Rossi, il cui mandato si concluse con le sue dimissioni il 19 settembre 2006, subito dopo la fine del processo sportivo. Fu poi nominato Luca Pancalli dal 21 settembre 2006 al 1° aprile 2007.

pregiudiziali, in rito e di merito, che dimostrarono il cambiamento di rotta irreversibile che quell'esperienza processuale rappresentò, il legislatore federale, come detto, ha avvertito la necessità di configurare un procedimento disciplinare più strutturato sotto il profilo formale e più coerente con i tempi, inevitabilmente mutati.

Il processo sportivo della Federcalcio cambia completamente con la pubblicazione, il 31 marzo 2007, del C.U. n. 93, con la quale venne emanato il nuovo C.G.S., che sarebbe entrato in vigore a far data dal 1° luglio 2007.

Anzitutto le funzioni inquirenti e requirenti vennero concentrate in capo all'Ufficio della Procura Federale<sup>59</sup>, con conseguente abolizione dell'Ufficio Indagini, per assicurare un maggior coordinamento tra le due fasi procedimentali. Nel contempo, furono accentrate in capo al Procuratore Federale alcune facoltà processuali prima riservate al Presidente della Federazione, come la richiesta agli organi giudicanti di sospensione cautelare di tesserati e la richiesta di disporre il divieto temporaneo di utilizzazione del campo delle società, nei confronti dei quali era instaurato o era in corso un procedimento disciplinare per il quale era fondatamente prevedibile il deferimento.<sup>60</sup>

La Procura Federale fu dotata di strumenti che il processo del 2006 dimostrò mancassero nel tessuto giustiziale sportivo.

Il legislatore federale raccolse, poi, la sollecitazione formulata dai giudici federali nel corso del processo calciopoli ed introdusse, all'art. 9, l'associazione finalizzata alla commissione di illeciti.<sup>61</sup>

Il maxi processo del 2006, infatti, rappresentò indubbiamente sotto questo profilo uno spartiacque nella storia del diritto sportivo, poiché in quel consesso processuale fu affrontata per la prima volta la questione giuridica dell'associazione finalizzata alla commissione di illeciti. In assenza di una norma sportiva che disciplinasse l'associazione finalizzata alla commissione di illeciti disciplinari, la Procura Federale prima ed i Collegi giudicanti di primo e secondo grado poi, rilevarono in punto di premessa che la vicenda sottoposta al loro esame “non riguarda un “sistema” ma una serie di reticoli autonomamente attuati dalle varie società incolpate, sia pur all'interno di un'atmosfera inquinata che incombeva sul campionato di serie A 2004 – 2005. Quest'impostazione, perfettamente rispondente all'articolata e coerente

---

<sup>59</sup> Cfr. art. 32 CGS del 2007.

<sup>60</sup> Art. 20 CGS del 2007, che prevedeva: “*Sospensione cautelare*” 1. *Su richiesta del Procuratore federale, gli Organi della giustizia sportiva possono disporre, in via cautelare, la sospensione da ogni attività dei tesserati nei cui confronti è instaurato o è in corso un procedimento disciplinare per il quale è fondatamente prevedibile il deferimento.* 2. *Su richiesta del Procuratore federale, gli Organi della giustizia sportiva possono disporre il divieto temporaneo di utilizzazione del campo delle società nei confronti delle quali è instaurato o è in corso un procedimento disciplinare per il quale è fondatamente prevedibile il deferimento.* Poteri prima riservati al Presidente della FIGC.

<sup>61</sup> Cfr. art. 29 C.G.S. del 2007, che prevedeva: “1. *Quando tre o più soggetti tenuti all'osservanza delle norme e degli atti federali si associano allo scopo di commettere illeciti si applicano, per ciò solo, le sanzioni di cui alle lettere f) e h) dell'art. 19, comma 1.* 2. *La sanzione è aggravata nei confronti di coloro che promuovono, costituiscono o gestiscono l'associazione, nonché per i dirigenti federali e gli associati all'AIA.*”. Oggi trasporto nell'art. 17 del vigente C.G.S.

struttura dell'atto di accusa, appare un necessario corollario della mancata previsione nell'ordinamento federale di una fattispecie di illecito associativo, modellata sull'esempio del diritto comune” ed hanno, di conseguenza – giocoforza – scelto “*il metodo di analisi*” rispondente alla normativa federale, procedendo con riguardo alle singole posizioni, pur valutando che “quest'esame per posizioni non impedisce che l'operato di specifici incolpati acquisti efficienza in più vicende, apparentemente slegate, ma tra loro, avvinte proprio dalla partecipazione dei medesimi soggetti alle vicende stesse”<sup>62</sup>. Fatte queste premesse, gli Organi giudicanti sollecitarono il legislatore federale ad intervenire, rimarcando “la mancata previsione di illeciti di natura Associativa sportiva, rispetto alle quali oggi il diritto sportivo non appare sempre pronto, per difetto di puntuali disposizioni, ad intervenire con la dovuta effettività”.

Nel *post* Calciopoli, lo scenario giurisprudenziale è costellato da processi sportivi ove è stata accertata l'esistenza di una associazione finalizzata alla commissione di illeciti, che hanno avuto un'eco mediatico rilevante, sia per la gravità delle vicende, sia perché connessi a procedimenti penali molto articolati.<sup>63</sup>

Altre importanti innovazioni introdotte nel reticolo del nuovo procedimento disciplinare sportivo della FIGC furono l'introduzione del patteggiamento dinanzi agli Organi giudicanti di primo grado<sup>64</sup> e la possibilità di accordare ai soggetti deferiti uno sconto premiale della

---

<sup>62</sup> Corte di Appello Federale F.I.G.C., C.U. 1 del 14 luglio 2006; Corte Federale F.I.G.C., C.U. 2 del 4 agosto 2006, in *www.figc.it*.

<sup>63</sup> Meritano menzione i maxi procedimenti instaurati a seguito delle indagini penali di Cremona e Catanzaro.

Nel 2011 si è celebrato dinanzi ai giudici sportivi il maxi procedimento calcioscommesse instaurato a seguito delle indagini della P.R. Cremona (Corte di Giustizia Federale F.I.G.C., C.U. 48/CGF 2011-2012 del 27 settembre 2011), sviluppatosi in tre fasi e per circa due anni, che hanno determinato altrettanti procedimenti disciplinari dinanzi alla Giustizia Sportiva, che aveva fatto emergere un sistema per delinquere dalle dimensioni sovranazionali, finalizzato alla truffa e alla frode sportiva. Fu la prima volta in cui la Pubblica accusa del calcio procedette alla contestazione del reato associativo, stante il fenomeno molto ramificato dell'alterazione degli esiti di competizioni calcistiche appartenenti a campionati ufficiali che consentiva, grazie ad un'opera di corruzione di giocatori, ingenti guadagni illeciti agli organizzatori delle scommesse, agli intermediari, agli scommettitori ad essi legati, ai giocatori e ad altri soggetti interessati alle gare ed appartenenti alla malavita organizzata.

Nel 2015, poi, si è celebrato il maxi procedimento (caratterizzato da tre filoni di inchiesta federale e da altrettanti procedimenti disciplinari), instaurato a seguito delle indagini svolte dalla P.R. di Catanzaro (Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU., C.U. 19/CFA 2015-2016 dell'8 settembre 2015), che aveva individuato una organizzazione alquanto articolata e ramificata, essenzialmente finalizzata a condizionare i risultati di partite di calcio dei campionati organizzati dalle leghe professionistiche e dilettantistiche, per conseguire indebiti vantaggi economici e illeciti profitti anche tramite scommesse da effettuarsi sulle partite di calcio “combinare”. In questa fattispecie, come accertato in primo e secondo grado e confermato dal Collegio di Garanzia a SS.UU., si sono realizzate, per alcune gare oggetto di contestazione, tutte e tre le ipotesi contemplate nell'art. 30 del C.G.S., attraverso il contributo dei singoli appartenenti all'associazione: le gare, infatti, sono state oggetto di alterazione, sia avuto riguardo allo svolgimento, sia al risultato finale, sia al vantaggio conseguito in termini di classifica

<sup>64</sup> L'art. 23 del C.G.S. del 2007, rubricato *Applicazione di sanzioni su richiesta delle parti*, prevedeva: “1. I soggetti di cui all'art. 1 comma 1 possono accordarsi con la Procura federale, prima che termini la fase dibattimentale di primo grado, per chiedere all'organo giudicante l'applicazione di una sanzione ridotta, indicandone le specie e la misura. 2. L'organo giudicante, se ritiene corretta la qualificazione dei fatti come formulata dalle parti e congrua la sanzione indicata, ne dispone l'applicazione con ordinanza non impugnabile, che chiude il procedimento. 3. L'applicazione di sanzioni su richiesta delle parti è esclusa nei casi di recidiva e nei casi di cui all'art. 7 comma 6, e non può essere concessa per più di una volta nel corso della stessa stagione sportiva”.

sanzione, in caso di ammissione di responsabilità e di collaborazione fattiva da parte dei soggetti sottoposti a procedimento disciplinare per la scoperta o l'accertamento di violazioni regolamentari<sup>65</sup>, anch'esse figlie dell'esigenza, avvertita durante il processo calciopoli, di dotarsi di strumenti deflattivi e premiali che potessero rispondere in maniera più pregnante al principio del giusto contraddittorio, del diritto di difesa e, più in generale, al principio del giusto processo anche in un sistema domestico e di settore ormai caratterizzato da esigenze sempre più vicine ai sistemi ordinamentali generali. Nello stesso alveo si inserì, altresì, la norma sulle modalità di comunicazione degli atti, che ha garantito maggiore certezza al generale principio di raggiungimento dello scopo della comunicazione degli atti.

---

Oggi, agli artt. 126 e 127 del vigente CGS è previsto lo strumento del patteggiamento sia prima dell'esercizio dell'azione disciplinare, sia post deferimento dinanzi al giudice di primo grado.

<sup>65</sup> L'art. 24 del C.G.S. del 2007, rubricato *Collaborazione degli incolpati*, prevedeva: "1. In caso di ammissione di responsabilità e di collaborazione fattiva da parte dei soggetti sottoposti a procedimento disciplinare per la scoperta o l'accertamento di violazioni regolamentari, gli organi giudicanti possono ridurre, su proposta della Procura federale, le sanzioni previste dalla normativa federale ovvero commutarle in prescrizioni alternative o determinarle in via equitativa. 2. In tal caso, la riduzione può essere estesa anche alle società che rispondono a titolo di responsabilità diretta od oggettiva". Nel vigente C.G.S. la norma è stata traspunta nell'art. 128.

# LUCI E OMBRE NELLA RIFORMA DEL LAVORO SPORTIVO

Giulio Centamore<sup>1</sup>, Tommaso Costantini<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ricercatore in Diritto del lavoro nell'Università di Bologna

<sup>2</sup> Dottorando di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università di Bologna  
(borsa di dottorato finanziata dall'Unione Europea – *Next Generation EU*)

## Abstract

*Il d.lgs. n. 36/2021, attuativo della l.d. n. 86/2019 (art. 5), è intervenuto in maniera incisiva in materia di rapporti di lavoro sportivo, superando il tradizionale disinteresse del legislatore per il settore dilettantistico. La logica che permea la riforma è quella del compromesso tra il rafforzamento delle tutele per i soggetti che svolgono attività di lavoro nel settore dello sport e l'esigenza di rispettare la specificità dell'ordinamento sportivo nonché, in modo particolare, le necessità economiche delle società sportive. È questa la chiave di lettura che emerge dall'analisi, all'interno dell'elaborato, di una serie di questioni giuridiche affrontate dal d.lgs. n. 36/2021 e dai successivi decreti di attuazione.*

Parole chiave: Diritto del lavoro, Sport, Subordinazione, Autonomia, Tutele.

## Abstract

*Legislative Decree No. 36/2021 has significantly impacted the regulation of sports labour relations, overcoming, among other things, the traditional disregard for amateur work. The 2021 legislative reform tries to find an adequate balance between, on the one hand, strengthening protections for individuals who professionally engage in sports activities and, on the other hand, the need to respect the specificity of the sports system and the financial stability of the sports sector organisations. Against this background, the article analyses the piece of legislation passed in 2021, dealing with its most relevant issues.*

Keywords: Labour law, Sport, Contract of employment, Employment protections.

## 1. Una riforma all'insegna del compromesso

Benché non manchi, invero, l'impressione di un processo per molti aspetti ancora *in itinere*, può dirsi, a distanza di cinque anni dall'emanazione della legge di delegazione n. 86/2019 (spec. art. 5) e ad un anno dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2021, che la riforma del lavoro sportivo

---

Il saggio è frutto di una riflessione condivisa tra i due autori, ma a Giulio Centamore è attribuibile la redazione dei paragrafi 1 e 6 e a Tommaso Costantini è attribuibile la redazione dei paragrafi 2-3-4-5.

stia finalmente entrando a regime.<sup>1</sup> Il percorso della riforma è stato particolarmente accidentato. Lo dimostra il fatto che il legislatore è intervenuto a più riprese a modificare, in modo incisivo, i testi normativi contenuti nel decreto di attuazione n. 36/2021<sup>2</sup> e che la stessa data di entrata in vigore delle nuove disposizioni, prima di essere fissata al 1° luglio 2023, era stata rinviata più volte, anche per venire incontro – specie nel contesto della pandemia e della crisi energetica – alle preoccupazioni degli attori del settore.<sup>3</sup> Tuttavia, ciò non dovrebbe stupire. Si consideri, infatti, non soltanto che una riforma della materia era attesa da molti anni<sup>4</sup> (da questo punto di vista la si potrebbe definire storica) ma, soprattutto, che il suo impatto potrebbe in concreto essere dirompente, in un settore che, pur rappresentando una percentuale significativa del PIL del paese ed occupando un numero elevato di addetti<sup>5</sup>, vive, al contempo, di equilibri economici

<sup>1</sup> Prova ne sia l'ingente quantità di documenti di prassi e di indirizzo operativo emanati al fine di rendere applicabili gli istituti introdotti o modificati con la riforma o fornire precisazioni e chiarimenti agli operatori del settore: senza pretesa di esaustività (per un elenco più completo, cfr. B. Olivieri, *Riforma del lavoro sportivo: un punto sulla gestione dei rapporti di lavoro*, in *DPL*, 2024, p. 11, Inserto, III-IV), v. D.P.C.M. 22.1.2024 sull'elenco di mansioni relative all'attività sportiva; CONI, Comunicato 1.2.2024 sulle incompatibilità dei volontari sportivi; Circ. Inl n. 1 del 30.1.2024, sugli obblighi di tenuta del Libro unico del lavoro da parte delle società dilettantistiche in relazione alle collaborazioni coordinate e continuative; Mess. Inps n. 1190 del 20.3.2024, sul diritto di opzione per le figure degli istruttori presso impianti e circoli sportivi, direttori tecnici e istruttori presso società sportive già iscritti al Fondo Pensioni per i Lavoratori dello Spettacolo; Circ. Inps n. 50 del 25.3.2024, in merito all'assolvimento degli obblighi contributivi e informativi; Circ. Inps n. 67 del 20.5.2024, sull'accesso alla Naspi per i lavoratori dei settori professionistici e per i lavoratori subordinati dei settori dilettantistici e alla DisCOLL per i titolari di contratti di co.co.co. nel settore dilettantistico; D.I. 10.11.2023 (Ministro per la P.A. e Ministro per lo sport e i giovani) sui parametri per il rilascio dell'autorizzazione ai lavoratori pubblici. Ad ulteriore conferma del fatto che la riforma ha avviato un più ampio processo di rinnovamento del diritto del lavoro sportivo, si rammenti, inoltre, la conclusione, in data 12.1.2024, di un accordo di rinnovo del Ccnl per i lavoratori dello sport: recependo e sviluppando gli istituti della riforma legislativa incentrata sul d.lgs. n. 36/2021, tale contratto collettivo contiene novità importanti, come quelle in materia di contrasto alle discriminazioni di genere (art. 4) o di tipologie di impiego diverse dal lavoro subordinato "standard" (cioè a termine, in somministrazione, intermittente, apprendistato, co.co.co.). Per un breve commento cfr. F. Coluccia, *Il nuovo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i lavoratori dello sport: armonizzazione della disciplina previgente e molto altro*, in *Boll. Adapt*, 10 giugno 2024, n. 23; sul tema, più in generale, della contrattazione collettiva nel settore dello sport, si è tenuto un convegno dal titolo *Il "nuovo" lavoro sportivo alla luce dei Ccnl depositati al Cnel*, la cui registrazione è reperibile ai link [Youtube](#) n. 1 e [Youtube](#) n. 2 (verificati da ultimo in data 14.6.2024)

<sup>2</sup> Le norme contenute nel d.lgs. n. 36/2021 (recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di Enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo) sono state modificate dapprima mediante i decreti cd. correttivi (d.lgs. n. 163/2022 e d.lgs. n. 120/2023) e, da ultimo, mediante il d.l. n. 71/2024, entrato in vigore il 1° giugno 2024 ed attualmente in attesa di conversione in legge.

<sup>3</sup> I contributi di enti e organismi portatori di interesse del mondo sportivo, forniti in sede di consultazione pubblica avviata dal Governo sul testo del d.lgs. n. 36/2021, sono reperibili al link [www.sport.governo.it](http://www.sport.governo.it) (verificato in data 14.6.2024)

<sup>4</sup> Se ne parlava già nei primi anni Duemila (peraltro, solo qualche anno dopo l'intervento normativo del 1999 sulle prerogative del CONI): cfr. G. Vidiri, *Il lavoro sportivo tra codice civile e norma speciale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2002, 1, I, 39 ss., ma spec. pp. 70 ss.

<sup>5</sup> Nel *Rapporto Sport 2023* realizzato da ICS (Istituto per il credito sportivo) e SeS (Sport e Salute S.p.A.) si afferma (p. 11) che nel post pandemia il settore ha raggiunto in Italia la rilevante dimensione economica di 22 miliardi di euro, contribuendo al Pil del paese per l'1,3%, ma con un effetto leva in termini di ricadute economiche stimato in 2,2x (è probabile che sia considerando tale effetto moltiplicatore che le parti sociali del Ccnl per i lavoratori dello sport giungono, nella *Premessa* al contratto collettivo, a stimare un contributo al Pil nazionale pari addirittura al 4%). Per quanto riguarda il numero di addetti, dal medesimo rapporto (p. 11) si

e finanziari delicati.<sup>6</sup> Si tratta, peraltro, di una contraddizione alla quale è difficile sfuggire, in un *mondo* – come quello dello sport viene spesso definito – nel quale società multinazionali in grado di ingaggiare grandi campioni e, per dirne una, condizionare lo sviluppo urbanistico delle metropoli, convivono con piccole realtà cittadine che, in molti casi, si reggono sull’attività svolta da collaboratori esterni o sul contributo dei volontari.<sup>7</sup>

Nel complesso, comunque, era diffusa, oltre che condivisibile, l’opinione che, in materia di lavoro sportivo, fosse ormai ineludibile una revisione profonda del sistema realizzato dalla legge n. 91/1981.<sup>8</sup> A partire dalle ricadute della scelta tra professionismo e dilettantismo, che, nei fatti, era rimasta prerogativa delle singole federazioni e discipline sportive anche dopo l’entrata in vigore del d.lgs. n. 242/1999, a causa del mancato intervento del CONI sulla questione. Passando per il nodo di una definizione più generale e comprensiva di lavoratore sportivo, che consentisse, anche nei settori dilettantistici, di ottenere tutele minime sul piano delle condizioni di lavoro e su quello assistenziale e contributivo<sup>9</sup> e, ancor prima, il

---

trae l’indicazione di circa 400K persone complessivamente occupate nel settore (nonostante i condizionamenti negativi della pandemia), tra attività sportive, attività strettamente connesse e attività connesse in senso lato.

<sup>6</sup> Lo sottolineava, ad esempio, in un breve scritto di qualche anno fa, l’allora AD Area sportiva e attuale Presidente dell’Inter F.C. G. Marotta (G. Marotta, *Il lavoro dello sportivo: ha ancora senso parlare di subordinazione?*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2019, 3, pp. 1 ss.).

<sup>7</sup> È significativa, da questo punto di vista, l’intersezione tra il settore dello sport in generale e il terzo settore: i dati Istat del *Censimento permanente delle istituzioni no profit* del 2023 indicano che il 32,9% (in termini assoluti: 119.476) delle Istituzioni no profit operano nel settore delle attività sportive, rappresentandone così la porzione maggiore, seguita da quelle che operano nel comparto attività culturali e artistiche (57.615) e in quello attività ricreative e di socializzazione (51.954). A questo dato se ne accompagna tuttavia un altro, non meno significativo: pur rappresentando circa un terzo delle Istituzioni no profit, quelle attive nel settore dello sport impiegano soltanto il 2,2% dei dipendenti totali del settore. Il numero di volontari che si muovono entro i confini dell’economia sportiva è stimato in circa 900K unità, nei citati *Rapporto Sport 2023* (p. 15) e *Censimento permanente delle istituzioni no profit* (p. 4). In dottrina, sul tema, anche se prima dell’ultimo correttivo e del recentissimo d.l. n. 71/2024, cfr. C. Zoli, L. Zoppoli, *Lavoratori, volontari e amatori tra sport e terzo settore*, in *Biblioteca '20 maggio' – 2/2021*, spec. pp. 59 ss.

<sup>8</sup> Cfr. C. Zoli, *La riforma dei rapporti di lavoro sportivo tra continuità e discontinuità*, in *Riv. giur. lav.*, 2022, 1, I, pp. 41 ss. Cfr. nello stesso senso, di recente, M.P. Monaco, *Il lavoratore sportivo: definizioni e tipologie contrattuali alla luce della riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 1, pp. 46-47.

<sup>9</sup> Nel vigore della legge n. 91/1981, per quanto attiene all’impiego di personale nei settori dilettantistici uno degli aspetti in concreto più problematici è stato rappresentato, come noto, dalle ricadute previdenziali del rapporto giuridico: cfr., per una disamina della recente giurisprudenza di legittimità, R. Rivero, *La riforma del lavoro sportivo e la previdenza dei lavoratori dilettanti tra incertezze giurisprudenziali e nuove garanzie normative*, in *Questione Giustizia* (link verificato in data 14.6.2024). Più ampiamente, sul tema, alla luce della riforma, C.A. Nicolini, *La previdenza nella riforma rinviata, e corretta, del lavoro sportivo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2023, 2, p.p. 167 ss. Per quanto attiene al problema della qualificazione dei rapporti di lavoro, v. *infra*, nota n. 16. In ogni caso, è noto che, nel settore del lavoro sportivo, il numero tutto sommato modesto di precedenti giurisprudenziali non può essere considerato una prova del buon funzionamento degli istituti previsti dalla legge, poiché deriva, per buona parte, dalla difficoltà per il personale di accedere alla giustizia statale in caso di controversie con la società o con l’ente in favore del quale si presta la propria attività. Sul tema cfr. R. Pessi, *Decisioni dei giudici sportivi e diritto del lavoro*, in C. Franchini (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Torino, 2004, pp. 36 ss. C. Romeo, *Il lavoro sportivo tra subordinazione e autonomia: il dilemma ordinamento statale o sportivo*, in *Lav. giur.*, 2008, 4, p. 340, osserva che “La compromissione al collegio arbitrale è vista con un certo favore e i regolamenti federali impongono sovente l’utilizzazione della clausola, sanzionando le società che contrariamente fanno ricorso alla tutela giurisdizionale”.

riconoscimento di uno status (quello di lavoratore) che non poteva più essere negato, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia UE sulla nozione di lavoratore.<sup>10</sup> Per arrivare alla questione – particolarmente delicata sul piano dei risvolti etici ma anche delle implicazioni pratiche – dell’attività svolta dai volontari, rispetto alla quale si sarebbe dovuto trovare un equilibrio ragionevole tra promozione di questa forma di partecipazione civica e limitazione agli abusi del suo utilizzo che nella prassi si erano verificati.

La logica in cui si muove la riforma è quella del compromesso, tra esigenze, se non opposte, comunque da contemperare. Lo si evince chiaramente dall’art. 3, co. 2, lett. h), d.lgs. n. 36/2021. Nel porre l’obiettivo di “introdurre una disciplina organica del rapporto di lavoro sportivo”, la norma precisa che ciò debba essere fatto “a tutela della dignità dei lavoratori” ma in modo rispettoso “della specificità dello sport”.<sup>11</sup> Su un piano generale, un approccio di questo tipo appare condivisibile. Occorre certamente prudenza ed equilibrio, da parte dell’ordinamento statale, per intervenire *funditus*, con disposizioni imperative, nel settore dello sport, la cui tipica autonomia, oltre che risalente nel tempo, ha rilevanza anche nella dimensione sovranazionale.<sup>12</sup> Ciò deve ritenersi, a maggior ragione, alla luce del riformato art. 33 Cost., che sancisce il “valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell’attività sportiva”.<sup>13</sup> Considerando più attentamente tale impostazione, tuttavia, ne emergono alcuni risvolti problematici. La disciplina organica dei rapporti di lavoro sportivo è volta, infatti, a tutelare *la dignità* dei lavoratori, che è cosa diversa dal garantire protezioni *adeguate* a chi opera nel settore. Per intendersi, è ragionevole pensare che sia dignitoso svolgere un’attività che sia, anzitutto, riconosciuta come lavoro (è il tema della nozione allargata di lavoro sportivo) e, secondariamente, che venga svolta in condizioni *decenti* – per utilizzare il lessico dell’Oil –,

<sup>10</sup> Cfr. C. Zoli, *La riforma dei rapporti di lavoro sportivo tra continuità e discontinuità*, cit., p. 52. Per analogo rilievo e per ulteriori citazioni dottrinali sul tema della nozione di lavoratore nella giurisprudenza della Corte di giustizia UE, cfr. M. Biasi, *Causa e tipo nella riforma del lavoro sportivo. Brevi osservazioni sulle figure del lavoratore sportivo e dello sportivo amatore nel d.lgs. n. 36/2021*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2021, 3, pp. 10-11.

<sup>11</sup> La norma riecheggia il principio stabilito dalla legge delega n. 86/2019, il cui art. 5, co. 1, nel delegare al Governo il potere normativo, indica lo scopo “di garantire l’osservanza dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione nel lavoro sportivo, sia nel settore dilettantistico sia nel settore professionistico, e di assicurare la stabilità e la sostenibilità del sistema dello sport”. Nel d.lgs. n. 36/2021, peraltro, il concetto è ribadito nell’art. 25, co. 1-*bis* (aggiunto con il decreto “correttivo” n. 163/2022), giusta il quale “la disciplina del lavoro sportivo è posta a tutela della dignità dei lavoratori nel rispetto del principio di specificità dello sport”.

<sup>12</sup> Cfr. P. D’Onofrio, *L’azione di Governo per la riforma dello sport: la legge delega n. 86/2019 ed i successivi decreti legislativi attuativi*, in *Resp. civ. prev.*, 2021, 6, pp. 2131 ss. Secondo G. Sandulli, *Il decreto legislativo n. 36/2021 di riforma del lavoro sportivo. Luci e ombre a una prima lettura*, in *Olympialex review*, 2021, 1, p. 51, alcune delle ragioni che giustificano l’autonomia del settore dello sport sono: “la necessità della regolarità di competizioni che si susseguono in maniera rapida e cadenzata; le esigenze di tutela della salute degli atleti esposti a stress psico-fisici decisamente superiori alla media; il fine auto-promozionale della pratica sportiva alla quale viene riconosciuto un ruolo attivo nella salvaguardia della salute pubblica; la necessità di tutelare non solo le parti del rapporto giuridico ma anche gli interessi degli altri soggetti dell’ordinamento sportivo quali atleti e società concorrenti; fino alla necessità di tutelare interessi legittimi e diritti anche di soggetti formalmente estranei all’ordinamento sportivo quali sponsor, media, pubblico”.

<sup>13</sup> Alla nuova norma costituzionale fa eco, nel d.lgs. n. 36/2021, l’art. 3, co. 2, lett. a), che tra gli obiettivi della riforma include anzitutto: “riconoscere il valore culturale, educativo e sociale dell’attività sportiva, quale strumento di miglioramento della qualità della vita e di tutela della salute, nonché quale mezzo di coesione territoriale”.

cioè con l'attribuzione di alcune tutele minimali, come i divieti di discriminazione e poco altro. L'asticella dei diritti – ricorrendo a una metafora – viene dunque, dalla riforma, fissata piuttosto in basso, evidentemente per non compromettere la specificità del settore dello sport: nozione che, in questo contesto, sembra più che altro identificarsi con le compatibilità economiche delle migliaia di società, associazioni ed altri enti sportivi nell'ambito dei quali milioni di persone svolgono quotidianamente attività sportiva e che – si presume – sarebbero messi in difficoltà dall'obbligo di garantire condizioni di lavoro *adeguate* e non soltanto *dignitose* ai propri addetti.

La correttezza di questa premessa (e della chiave di lettura critica che ne consegue) andrà ovviamente verificata svolgendo un'analisi più puntuale del testo di legge, alla luce della riflessione dottrinale. Il primo passaggio consisterà nel soffermarsi sulla nuova, fondamentale nozione di lavoratore sportivo, che rappresenta uno dei caposaldi della recente legislazione, per via della sua applicabilità trasversale ai settori professionistici e dilettantistici (v. *infra*, par. 2); ne resta fuori, ovviamente, l'attività svolta a titolo di volontariato, della quale si dirà brevemente nella parte finale del saggio, anche per dare conto delle rilevanti modifiche normative intervenute con il d.l. n. 71/2024. Per quanto la novità della nozione di lavoratore sportivo sia di grande importanza, sia sotto un profilo per così dire simbolico (il riconoscimento dello status giuridico di lavoratore), sia sotto quello dell'attribuzione di diritti minimali di generale applicazione, il banco di prova vero e proprio della riforma è costituito dalla distribuzione delle tutele tra lavoro subordinato e autonomo, ossia da come viene affrontata la questione qualificatoria (v. *infra*, par. 3 ss.). Seguendo l'impianto della riforma, essa andrà analizzata in relazione alle efficacissime presunzioni che operano, in direzioni opposte, nel professionismo (presunzione di subordinazione: v. *infra*, par. 3.1) e nel dilettantismo (presunzione di autonomia, in particolare nella forma della co.co.co.: v. *infra*, par. 3.2). Affrontando la disciplina tipica dello status di subordinazione, ci occuperemo, perciò, nei fatti, di professionismo (v. *infra*, par. 4 e 4.1), mentre le scarse tutele previste per il lavoro autonomo (*infra*, par. 5) saranno nella pratica applicate soprattutto a chi opera nei settori di sport dilettantistico. In quest'ottica, si spiega altresì la perdurante inapplicabilità dell'art. 2, d.lgs. n. 81/2015 al lavoro sportivo, come si dirà, tirando le somme, nel paragrafo 6.

## 2. Il lavoratore sportivo: la *ratio* di una nozione trasversale

Una delle novità più rilevanti di cui al d.lgs. n. 36/2021 consiste, come si è già anticipato, nell'introduzione di una definizione generale di lavoratore sportivo.

Allo scopo, l'art. 25, co. 1, d.lgs. n. 36/2021 individua come tale l'atleta, l'allenatore, l'istruttore, il direttore tecnico, il direttore sportivo, il preparatore atletico, il direttore di gara e ogni altro tesserato che svolga le mansioni rientranti – sulla base dei regolamenti tecnici della singola disciplina sportiva – tra quelle necessarie per lo svolgimento di attività sportive ed il quale, senza alcuna distinzione di genere e indipendentemente dal settore professionistico o dilettantistico, eserciti l'attività sportiva verso un dato corrispettivo, a favore di una società, associazione o organismo sportivo.

Rispetto a quanto avveniva nel regime precedente, specie con riferimento all'art. 2, l. n. 91/1981<sup>14</sup>, si possono riscontrare almeno due significativi cambiamenti. Innanzitutto, viene introdotta una fattispecie aperta e idonea a ricomprendere tutte le differenti competenze che “concorrono alla realizzazione del risultato agonistico in senso lato”<sup>15</sup>, superando la tassatività propria dell'art. 2, l. n. 91/1981.

In secondo luogo, l'art. 25, d.lgs. n. 36/2021 consente di estendere l'ambito d'applicazione della normativa statale dei rapporti di lavoro nel settore sportivo anche all'area del dilettantismo, perché il perimetro d'applicazione non viene più condizionato dalla preventiva definizione dei confini del professionismo e del dilettantismo, operata da parte degli organismi sportivi prescindendo da una valutazione *ex post* dell'assetto di interessi realizzato dagli sportivi e dalle relative associazioni o società di appartenenza. Ne risulta ridimensionato il potere qualificatorio delle federazioni e delle discipline sportive associate<sup>16</sup>: il criterio di accesso alla disciplina prevista dal d.lgs. n. 36/2021 diviene, infatti, quello dell'onerosità, consistente nella fissazione di un corrispettivo per la prestazione resa a favore di una società, associazione o organismo sportivo.

In effetti, lo stato di cose precedente non poteva protrarsi. La legge n. 91/1981 aveva relegato la grande maggioranza degli sportivi nel “limbo” del dilettantismo.<sup>17</sup>

Di tale situazione avevano beneficiato, nella prassi, sia le federazioni sia le società e associazioni sportive, escludendo, in molti casi, la natura lavoristica dei rapporti che le legavano agli sportivi (atleti e non) anche qualora questi fornissero a vantaggio delle prime attività sostanzialmente lavorativa.<sup>18</sup>

Tra le altre cose, ciò è avvenuto in violazione dell'esigenza costituzionale di tutela del lavoro, che si esprime nel principio della cd. indisponibilità del tipo, cioè nella necessaria applicazione delle protezioni lavoristiche a rapporti giuridici che, in concreto, abbiano le caratteristiche del

---

<sup>14</sup> La norma definiva come sportivi professionisti – unici destinatari della regolamentazione di cui agli artt. 3 e ss. della l. n. 91/1981 – gli atleti, allenatori, direttori tecnico-sportivi e preparatori atletici che fornissero la propria prestazione a favore dei sodalizi sportivi con carattere di continuità, a titolo oneroso e – elemento di grande rilievo – nell'ambito dei settori sportivi qualificati come professionistici dalle federazioni competenti.

<sup>15</sup> Così, E. Gragnoli, *I nuovi profili di specialità del rapporto di lavoro degli sportivi professionisti*, in *Rass. dir. eco. sport*, 2021, 2, pp. 269-270.

<sup>16</sup> Tale potere, definito in dottrina – seppur prima dell'entrata in vigore dell'art. 12 del d.lgs. n. 242/1999 – di natura amministrativa, consentiva agli organismi sportivi di decidere e condizionare il campo di applicazione della l. n. 91/1981 tenendo conto dell'esclusivo interesse dell'ordinamento sportivo. Per il tramite dell'art. 2, d.lgs. n. 36/2021, oggi, si assiste invece ad un depotenziamento della distinzione tra professionismo e dilettantismo, almeno sotto il profilo delle sue conseguenze sul versante giuslavoristico. In questo senso, A. Trojsi, *La riforma del lavoro sportivo nel sistema delle fonti*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 3, p. 4.

<sup>17</sup> Cfr., diffusamente, M. T. Spadafora, *Diritto del lavoro sportivo*, Torino, 2012, pp. 97 ss.

<sup>18</sup> Vedi art. 94-ter, NOIF (testo precedente all'adeguamento al d.lgs. n. 36/2021), secondo il quale per le calciatrici e per i calciatori tesserati da società e associazioni dilettantistiche “è esclusa, come per tutti i calciatori/calciatrici non professionisti, ogni forma di lavoro autonomo o subordinato”, potendo ammettersi solo “accordi economici annuali relativi alle loro prestazioni sportive concernenti la determinazione dell'indennità di trasferta, i rimborsi forfettari di spese e le voci premiali”.

lavoro dipendente.<sup>19</sup> Nonostante la nota diffusione delle clausole compromissorie – che rende raro, nella prassi, il ricorso ai giudici del lavoro – possono altresì registrarsi alcuni importanti precedenti giurisprudenziali, nei quali si è stabilita l'applicazione delle regole comuni del diritto del lavoro a quegli sportivi dilettanti che svolgessero la propria attività in via continuativa ed onerosa.<sup>20</sup>

Con la riforma del 2021 si è cercato di porre rimedio alla condizione descritta. Lo si è fatto tramite una soluzione di compromesso fra l'esigenza di garantire a tutti i lavoratori sportivi una qualche forma di tutela – anche sotto il profilo previdenziale e contributivo – e quella di preservare l'autonomia dell'ordinamento sportivo e la specialità della relativa disciplina, tenendo in particolare considerazione l'intrinseca debolezza economica del settore dilettantistico.

Tali finalità vengono perseguite, in primo luogo, attraverso la nuova nozione di lavoratore sportivo che, come è stato osservato, si colloca idealmente in un momento precedente rispetto a quello dell'individuazione dei tipi contrattuali entro i quali ricondurre e regolare il rapporto che lega gli sportivi alle società di appartenenza<sup>21</sup>. In questo modo, da un lato, ogni sportivo che eserciti la propria attività a fronte di un corrispettivo avrà diritto a talune tutele minime di base, derivanti dallo *status* di lavoratore; dall'altro lato, realizzando uno schema a geometria variabile, il legislatore si assicura lo spazio necessario per preservare la specialità dell'ordinamento e della prestazione sportiva, atteso che gli schemi contrattuali e le normative applicabili vengono modulati a seconda della natura – subordinata o autonoma – e del contesto – professionistico o dilettantistico – ove l'attività sportiva è destinata a svolgersi.

Da questo punto di vista, si può affermare, invero, che l'autonomia dell'ordinamento sportivo non esca ridimensionata dalla riforma: l'ordinamento statale fa propri gli obiettivi dello sport e con quest'ultimo ordinamento interagisce, dando vita ad una situazione contraddistinta da convivenza e coordinazione. Innanzitutto, l'art. 38, d.lgs. n. 36/2021, pur apportando alcune modifiche al procedimento per l'individuazione delle aree del professionismo e del dilettantismo, non pare in grado di scalfire il potere delle federazioni e delle discipline sportive associate di aderire – o non aderire – al professionismo e, nell'ambito di tale settore, distinguere tra quest'area e quella del dilettantismo. È pur vero che da tale potere non dipende più l'ambito

---

<sup>19</sup> Cfr. ad esempio E. Rocchini, *Dal dilettante al lavoratore sportivo. Prime osservazioni sulla riforma dello sport*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2021, 2, pp. 97 ss.; A. Riccio, L. Miranda, *Il lavoro oltre la subordinazione in ambito sportivo*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2022, 1, p. 11.

<sup>20</sup> Nella giurisprudenza recente, v. Cass., 5 gennaio 2022, n. 175 e n. 177; Cass., 13 gennaio 2022, n. 952, 953 e 954, la quale, in merito a controversie sorte prima dell'ultima riforma, aveva chiarito come in caso di attività dilettantistica esercitata professionalmente, con inserimento stabile all'interno della struttura organizzativa della società sportiva, dovesse prevalere "l'esigenza costituzionale di tutela del lavoro, con conseguente prevalenza dell'obbligo contributivo rispetto alla protezione del trattamento di favore fiscale e contributivo della società o associazione dilettantistica". Sempre la giurisprudenza, in più occasioni, ha riconosciuto la natura subordinata dei rapporti instaurati attraverso contratti di lavoro autonomo, anche di collaborazione, nell'ambito dello sport dilettantistico: in tal senso, Cass. n. 6439/1995, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, p. 1365; Cass. n. 6114/1998, in *Lav. giur.*, 1995, p. 250.

<sup>21</sup> M. Biasi, *Causa e tipo nella riforma del lavoro sportivo. Brevi osservazioni sulle figure del lavoratore sportivo e dello sportivo amatore nel d.lgs. n. 36/2021*, cit., p. 11, in tal senso definisce "trans-tipica" la nuova nozione di lavoratore sportivo.

di applicazione della disciplina statale concernente il lavoro degli sportivi; tuttavia, esso continua a esercitare un'importante influenza ai fini della qualificazione dei rapporti di lavoro: infatti, come meglio si dirà più avanti trattando del sistema di presunzioni, il d.lgs. n. 36/2021 fa dipendere le regole d'individuazione dello schema contrattuale entro cui ricondurre il rapporto che lega gli sportivi alle società di appartenenza proprio dall'area, professionistica o dilettantistica, nella quale questo si svolge. E ciò, evidentemente, al di là di talune protezioni minimali garantite universalmente ai lavoratori sportivi, condiziona a sua volta la maggiore o minore ampiezza delle protezioni lavoristiche e, per le società sportive, dei relativi oneri economici ed obblighi giuridici.

In secondo luogo, la disciplina speciale che la l. n. 91/1981 dettava per il professionista lavoratore subordinato viene estesa anche all'area del dilettante, sempre che sia qualificato come lavoratore dipendente. Se si pensa che nel regime precedente la dottrina e la giurisprudenza avevano ritenuto che a questi soggetti dovesse applicarsi la disciplina comune del lavoro subordinato (cioè, senza le esclusioni tipiche del lavoro subordinato sportivo), può osservarsi come la specialità del lavoro sportivo venga, anche in questo senso, preservata se non addirittura rafforzata.<sup>22</sup>

### 3. Il lavoro sportivo e il problema della qualificazione del rapporto

A partire da una nozione che potrebbe dirsi “trasversale” di lavoratore sportivo (v. *retro*), il d.lgs. n. 36/2021 delinea una disciplina a geometria variabile, funzionale alla predisposizione di un sistema di tutele a più livelli. In quest'ottica, l'art. 25, co. 2 stabilisce che il rapporto di lavoro sportivo può costituire oggetto di un rapporto di lavoro subordinato o di un rapporto di lavoro autonomo, anche nella forma delle collaborazioni coordinate e continuative ai sensi dell'art. 409, co. 1, n. 3, c.p.c.<sup>23</sup>

A prima vista, tale disposizione parrebbe rappresentare un'apertura all'utilizzo, anche nello sport dilettantistico, della tipologia contrattuale del lavoro subordinato, determinando una forte discontinuità, anche dal punto di vista culturale, rispetto al regime precedente di cui alla l. n. 91/1981.

Tuttavia, come si vedrà nei prossimi due paragrafi, il sistema di presunzioni creato dagli artt. 27, co. 2 (per i settori professionistici) e 28, co. 2 (per i settori dilettantistici) rende, invero, di difficile verificabilità l'ipotesi che nello sport dilettantistico si faccia ricorso al lavoro subordinato, ridimensionando, così, la portata innovatrice della riforma.

---

<sup>22</sup> Peraltro, nei confronti del settore sportivo, la riforma conferma ed anzi per certi versi estende il regime tributario e contributivo di favore che era previsto dal precedente regime legislativo: anche da questo punto di vista può pertanto osservarsi come l'autonomia del settore sia stata tenuta in considerazione da parte del legislatore.

<sup>23</sup> L'art. 25, co. 3-*bis* aggiunge che “Ricorrendone i presupposti, le Associazioni e Società sportive dilettantistiche, le Federazioni Sportive Nazionali, le Discipline Sportive Associate, le associazioni benemerite e gli Enti di Promozione Sportiva, anche paralimpici, il CONI, il CIP e la Società Sport e salute S.p.A., possono avvalersi di prestatori di lavoro occasionale, secondo la normativa vigente”.

### 3.1 La presunzione di subordinazione per il lavoro sportivo prestatato nei settori professionistici

Per quanto riguarda il settore professionistico, lo schema negoziale entro cui ricondurre il rapporto di lavoro delle figure diverse dall'atleta va ricercato, come riconosciuto da dottrina e giurisprudenza con riferimento alla l. n. 91/1981<sup>24</sup>, "in base alle regole ordinarie del diritto del lavoro, in particolare all'art. 2094 c.c., ovvero alla nozione di lavoratore subordinato nell'impresa e fuori dell'impresa".<sup>25</sup>

Diverso il caso degli atleti. Infatti, l'art. 27, co. 2, recuperando quanto previsto dall'art. 3, l. n. 91/1981, stabilisce che "il lavoro sportivo prestatato dagli atleti come attività principale, ovvero prevalente, e continuativa, si presume oggetto di contratto di lavoro subordinato".

Opera, all'opposto, una presunzione di autonomia del lavoro dello sportivo nel caso in cui si verifichi, in un settore professionistico, almeno uno dei seguenti presupposti (art. 27, co. 3): l'attività "sia svolta nell'ambito di una singola manifestazione sportiva o di più manifestazioni tra loro collegate in un breve periodo di tempo" (lett. a); "lo sportivo non sia contrattualmente vincolato per ciò che riguarda la frequenza a sedute di preparazione o allenamento" (lett. b); "la prestazione che è oggetto del contratto, pur avendo carattere continuativo, non superi otto ore settimanali oppure cinque giorni ogni mese ovvero trenta giorni ogni anno" (lett. c).

Alcuni settori della dottrina hanno ravvisato in un simile meccanismo l'introduzione di un tipo legale di contratto di lavoro subordinato, diverso da quello di cui all'art. 2094 c.c. e nella specie caratterizzato, a fini qualificatori, non dai tradizionali elementi dell'etero-direzione e dell'inserimento della prestazione nell'organizzazione del creditore, quanto piuttosto da un concetto particolare di dipendenza, intesa come rilevante assorbimento della capacità di lavoro dell'atleta e desumibile, *a contrario*, dai requisiti che definirebbero la situazione di autonomia, di cui al secondo comma dell'art. 3, l. n. 91/1981<sup>26</sup> (oggi, art. 27, co. 3, lett. a-b-c, d.lgs. n. 36/2021).

Secondo un diverso orientamento, invece, le medesime disposizioni andrebbero considerate come norme di disciplina, poiché volte a garantire (o escludere), al ricorrere di determinati requisiti, l'applicazione della normativa di tutela del lavoro dipendente<sup>27</sup>: da un lato, si affermava la natura subordinata dei rapporti di lavoro forniti a vantaggio di società o associazione sportiva<sup>28</sup>; dall'altro, la deroga all'applicazione della relativa disciplina veniva giustificata, nei casi di cui al secondo comma dell'art. 3, l. n. 91/1981, sulla base di specifiche

<sup>24</sup> Cfr. M. Persiani, *Art. 3*, in Id (a cura di), *Legge 23 marzo 1981, n. 91: norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1982, n. 1, p. 568; C. Zoli, *Sul rapporto di lavoro professionistico*, in *Giustizia Civile*, 1985, 7-8, I, p. 2090; in giurisprudenza, Cass. 8.11.2006, n. 19275; Cass. 1.1.2011, n. 16849.

<sup>25</sup> Così C. Zoli, *La riforma dei rapporti di lavoro sportivo tra continuità e discontinuità*, cit., p. 44; E. Gragnoli, *I nuovi profili di specialità del rapporto di lavoro degli sportivi professionisti*, cit., p. 270.

<sup>26</sup> P. Ichino, *Il lavoro subordinato: definizione e inquadramento*, Milano, 1992, pp. 97 ss.

<sup>27</sup> M. Persiani, *Art. 3*, cit., pp. 569; E. Ghera, *La subordinazione fra tradizione e nuove proposte*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1988, p. 636.

<sup>28</sup> M. Persiani, *Art. 3*, cit., p. 569; M. Pedrazzoli, *Prestazione d'opera e parasubordinazione*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, I, 1984, p. 555.

valutazioni di opportunità che, in quanto ragionevoli e proporzionate, si sarebbero potute considerare costituzionalmente legittime.<sup>29</sup>

Tralasciando le questioni interpretative, la disposizione non ha mai sollevato particolari problemi applicativi, dimostrando l'efficacia di una presunzione assoluta di subordinazione.

Tuttavia, tale situazione può spiegarsi anche alla luce del ristretto ambito d'applicazione del settore professionistico, a fronte di un apparato normativo che avrebbe dovuto, al contrario, istituire un sistema virtuoso di cooperazione tra ordinamenti, capace di "disarticolare" la norma di cui all'art. 2, l. n. 91/1981 e di "riarticolargli" nell'ambito dei singoli ordinamenti attinenti alle singole branche dello sport", in modo tale da concretamente distinguere "la tipologia della prestazione professionista dalla tipologia della prestazione a titolo dilettantistico".<sup>30</sup>

Ciò è avvenuto solo in minima parte. Anzi, il perimetro del professionismo è andato ancora ridimensionandosi<sup>31</sup> (se si eccettua il recente, condivisibile passaggio al professionismo della Serie A femminile di calcio)<sup>32</sup> così che il sistema di presunzioni in commento ha trovato applicazione nei confronti di discipline sportive in cui la subordinazione dell'atleta è invero lampante, vista la forte dipendenza gerarchica e l'assoggettamento ad etero-direzione che caratterizzano i rapporti tra atleti e società e associazioni di calcio, *basket* e ciclismo.<sup>33</sup> Specialmente negli sport di squadra, infatti, neppure l'atto personalissimo dell'atleta<sup>34</sup> pare sufficiente a far propendere per l'autonomia dello stesso, in considerazione dell'assenza di libertà decisionale circa il tempo e i mezzi da impiegare per il raggiungimento degli scopi agonistici e di qualsiasi facoltà organizzativa.

Ad ogni modo, il d.lgs. n. 36/2021 conferma il *favor* legislativo per la subordinazione dell'atleta professionista e, come si è già detto, non scalfisce il potere delle federazioni e delle discipline sportive associate di individuare l'area del professionismo. Tuttavia, tale soluzione rischia oggi, a fronte della contraria presunzione d'autonomia introdotta per i lavoratori sportivi

---

<sup>29</sup> R. Scognamiglio, *La disponibilità del rapporto di lavoro subordinato*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2001, I, pp. 119-120; P. Tosi, *Sport e diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2006, 3, p. 722.

<sup>30</sup> G. Giugni, *La qualificazione di atleta professionista*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1986, p. 169.

<sup>31</sup> Come noto, in un primo momento optarono per il passaggio al professionismo la Federazione Italiana Giuoco Calcio, limitatamente alla Serie A, Serie B e alla Lega Pro; la Federazione Italiana Pallacanestro, limitatamente alla Serie A; la Federazione Ciclistica Italiana, che considera professionisti gli atleti tesserati per una società sportiva professionistica affiliata alla Federazione, intrattenendo con la stessa un rapporto di lavoro regolamentato dalle norme dell'UCI, Union Cycliste Internationale; la Federazione Italiana Golf; la Federazione Motociclistica Italiana e la Federazione Pugilistica Italiana. In seguito, le ultime due federazioni citate, riformando il proprio Statuto, hanno eliminato il settore professionistico precedentemente istituito.

<sup>32</sup> Si veda, in particolare, l'Accordo collettivo per le Società e le Calciatrici professioniste, stipulato dalla FIGC, dalla competente Divisione Calcio Femminile, dall'AIC e dalle Società militanti nel campionato professionistico di Serie A femminile, il quale sancisce tutele senza precedenti per le calciatrici della massima serie.

<sup>33</sup> A. Tandoi, *La subordinazione "vincolata" nel lavoro sportivo*, in B. Veneziani-V. Bavaro (a cura di), *Le dimensioni giuridiche dei tempi di lavoro*, Bari, 2009, p. 89; G. Vidiri, *La disciplina del lavoro sportivo autonomo e subordinato*, in *Giust. civ.*, 1993, II, pp. 235-236; M.T. Spadafora, *Diritto del lavoro sportivo*, cit., pp. 69 ss.

<sup>34</sup> Il "gesto" tecnico-sportivo dell'atleta, rimesso necessariamente alla sfera personale del lavoratore, è stato considerato da alcuni persino "ontologicamente impermeabile al carattere pervasivo del potere direttivo del datore di lavoro". In questo senso A. Zoppoli, *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, Napoli, p. 135.

dilettanti e dell'inapplicabilità del meccanismo di cui all'art. 2, d.lgs. n. 81/2015, di confermare se non addirittura rafforzare la tradizionale disparità di trattamento tra professionisti e dilettanti.

### 3.2 La presunzione di autonomia per il lavoro prestato nei settori dilettantistici

Anche nel settore dilettantistico il legislatore sceglie di utilizzare una tecnica di qualificazione dei rapporti fondata su meccanismi presuntivi. L'art. 28, co. 2, d.lgs. n. 36/2021 prevede che, nel settore dilettantistico, il lavoro sportivo "si presume oggetto di contratto di lavoro autonomo, nella forma della collaborazione coordinata e continuativa", al ricorrere di due requisiti che debbono sussistere congiuntamente. Primo requisito: la durata delle prestazioni oggetto del contratto, pur avendo carattere continuativo, non superi le ventiquattro ore nell'arco di una settimana, escluso il tempo dedicato alla partecipazione a manifestazioni sportive (lett. a). Secondo requisito: le prestazioni oggetto del contratto risultino coordinate sotto il profilo tecnico-sportivo, in osservanza dei regolamenti emanati dagli organismi cui fanno capo le varie discipline sportive (lett. b).

Si possono ravvisare alcune differenze rispetto alla tecnica presuntiva utilizzata in riferimento al settore professionistico. Per prima cosa, l'ambito di applicazione soggettivo della presunzione operante nel dilettantismo è decisamente più ampio: essa non riguarda solamente gli atleti ma tutte le figure di lavoratore sportivo, rendendola così, nella pratica, molto più significativa.

Sul piano tecnico, viene riproposta la logica di semplificazione di cui all'art. 27, escludendo, però, l'unico requisito dal quale, *a contrario*, si sarebbe potuta desumere l'esistenza di un coordinamento spazio-temporale della prestazione, ovvero l'obbligo di partecipare alle sedute di allenamento e di preparazione organizzate dalla società sportiva.<sup>35</sup> Elemento rilevante a fini qualificatori resta, dunque, solamente quello temporale. Tuttavia, il tetto massimo di ore settimanali oltre il quale il rapporto di lavoro non si presume autonomo è più elevato rispetto a quello di cui all'art. 27, co. 2-3: fissato in un primo momento in 18 ore settimanali, è stato incrementato, dal decreto correttivo n. 163/2022, a ben 24 ore, dalle quali, significativamente, va escluso il tempo dedicato alle manifestazioni sportive.

Lasciando ben poco spazio all'eventualità stessa che possa configurarsi un rapporto di lavoro subordinato nell'area del dilettantismo (con l'accesso alle relative tutele), tale soluzione presta il fianco a dubbi di ragionevolezza, quantomeno sotto due profili.

In primo luogo, poiché viene confermata la tradizionale indifferenza del legislatore tra sport individuali e di squadra. Infatti, l'atto personalissimo dell'atleta potrebbe giustificare le caratteristiche della presunzione d'autonomia di cui all'art. 28, co. 2; ma questo non può verificarsi per ogni tipologia di atleta, in quanto, come rilevato in precedenza, specie negli sport di squadra l'etero-direzione è elemento che con elevata probabilità può ritenersi presente nel rapporto di lavoro tra le parti.

---

<sup>35</sup> P. Ichino, *Il lavoro subordinato: definizione e inquadramento*, cit., p. 101.

Peraltro, la lettura combinata degli artt. 27, co. 2-3 e 28, co. 2, lascia presagire l'eventualità che si verificano situazioni in cui atleti appartenenti a discipline differenti (o persino a categorie diverse della medesima disciplina!), a parità di tempo dedicato all'allenamento settimanale, vengano inquadrati dai rispettivi club di appartenenza entro schemi negoziali diversi, per il solo fatto di militare nel professionismo oppure no.

Tale aporia viene amplificata se si considera che, così come osservato in altri settori in cui è centrale l'esibizione in pubblico della persona, la prestazione lavorativa dell'atleta soffre di "una rilevante porosità tra i comportamenti specifici attesi come adempimento dell'obbligazione lavorativa e i diversi ambiti dell'esistenza della persona"<sup>36</sup>, aspetto che rende difficile distinguere i momenti di lavoro da quelli di non lavoro.

Alla luce dell'esclusione dal calcolo delle ore settimanali del tempo dedicato alle manifestazioni sportive, vi è il fondato timore che, nello sport dilettantistico sia nella sostanza preclusa la qualificazione del rapporto di lavoro come subordinato, pur a fronte di un impegno lavorativo integrale della capacità professionale dell'atleta.

In secondo luogo, pare ingiustificata la scelta di sottoporre alle medesime regole di qualificazione figure di lavoratori del tutto diverse<sup>37</sup>.

Se, infatti, con riferimento agli atleti – e pur sempre facendo un debito distinguo tra sport individuali e di squadra – la durata della prestazione dedotta in contratto può essere un indice effettivo di subordinazione o di autonomia, ciò non vale per tutte le altre figure di lavoratore sportivo, per le quali viene meno la specialità della prestazione oggetto dell'obbligazione di lavoro, con la conseguenza di rendere meno accettabile un sistema di presunzioni fondato su requisiti strettamente temporali. Proprio alla luce di tale rilievo potrebbe spiegarsi il secondo dei due indici di autonomia di cui all'art. 28, co. 2, elemento altrimenti di più difficile interpretazione.<sup>38</sup>

Insomma, vista la difficoltà di dar ragione – con riferimento ad allenatori, istruttori, coordinatori tecnici, preparatori atletici, direttori tecnici e sportivi – del ricorso ad una presunzione fondata sul dato strettamente temporale, il legislatore affianca a tale primo requisito un esplicito richiamo al coordinamento, nella specie definito come "tecnico-sportivo".

La collocazione di detto "coordinamento" tra i requisiti legali della presunzione in commento induce, dal punto di vista sistematico, a misurarne le caratteristiche rispetto al concetto di

---

<sup>36</sup> Sottolinea tale difficoltà, pur ritenendo fondamentale formalizzare l'attività di lavoro degli artisti e misurarne l'impegno lavorativo, A. Donini, *Il tempo di lavoro dell'artista è incommensurabile?*, in *Lav. Dir.*, 2022, 4, pp. 705 ss.

<sup>37</sup> In questo senso, anche in un'ottica comparata rispetto alle regole di qualificazione presenti nell'ordinamento francese, P. Ruffo, *"Sports Work" and Regulatory Techniques: the Different Approaches of France and Italy*, in *Dir. Lav. Mer. International*, 2024, 1, p. 149 e C. Zoli, *La riforma dei rapporti di lavoro sportivo tra dubbi e nodi irrisolti: un cantiere ancora aperto*, di prossima pubblicazione in *Liber Amicorum Valerio Speciale*, Napoli, 2024, che imputa al legislatore del d.lgs. n. 36/2021 di non aver superato l'impostazione "atletocentrica" e "calcio-centrica" della l. n. 91/1981.

<sup>38</sup> Sottolineano l'indeterminatezza di tale criterio P. Ruffo, *L'occasionalità nei rapporti di lavoro sportivo*, in C. Cordella (a cura di), *Occasionalità e rapporti di lavoro. Politiche del diritto e modelli comparati*, Napoli, 2021, p. 182 e C. De Martino, *La specialità del lavoratore sportivo. Nozioni, tipi contrattuali, disciplina e tutele*, Bari, 2024, p. 158.

coordinamento *ex art.* 409, n. 3, c.p.c., dovendosi manifestare con indicazioni funzionali al raggiungimento degli scopi agonistici, che però non vadano ad intaccare la sfera di autonomia organizzativa del collaboratore sportivo.<sup>39</sup>

#### 4. Il lavoro subordinato sportivo: la disciplina comune a professionisti e dilettanti

Una volta inquadrato il rapporto di lavoro entro lo schema negoziale del lavoro subordinato o di quello autonomo, si devono applicare le rispettive discipline. Come noto, per il settore professionistico, la l. n. 91/1981 aveva previsto una disciplina largamente derogatoria rispetto a quella comune, applicabile agli atleti ed anche alle altre figure di lavoratore sportivo di cui all'art. 2 oggi abrogato. Il d.lgs. n. 36/2021 conferma questa impostazione introducendo però una rilevante novità: la disciplina del lavoro subordinato sportivo, con tutte le sue esclusioni e deroghe, si applica ora anche ai lavoratori sportivi dilettanti, qualora siano qualificati come subordinati.

Tuttavia, nel sistema istituito dal d.lgs. n. 36/2021, la specialità dei contratti di lavoro rispetto al diritto comune “sembra declinarsi in una sorta di scala, modulata... sulla rilevanza economica del fenomeno concreto che è oggetto di contratto”.<sup>40</sup> In particolare, per quanto riguarda la disciplina del lavoro subordinato si possono individuare due aree di specialità, efficacemente descritte secondo “due cerchi concentrici”<sup>41</sup>: un primo, più largo, che contiene una regolamentazione che si applica a tutti i lavoratori sportivi qualificati come subordinati; un secondo, più circoscritto, contenente una disciplina destinata ai soli sportivi professionisti.

Prendendo le mosse dal primo dei due cerchi descritti, si deve subito rilevare come non vi siano modifiche particolari rispetto alla disciplina di cui alla l. n. 91/1981. L'art. 26, co. 1-2, facendo ricorso ad una “tecnica normativa per sottrazione”<sup>42</sup> rispetto alle protezioni tipiche del diritto del lavoro, elenca alcune disposizioni non applicabili al lavoratore subordinato sportivo<sup>43</sup>. Si tratta dei medesimi istituti che l'art. 4, co. 8-9-10-12, dichiarava inapplicabili al lavoratore dipendente, pur nell'ambito del solo professionismo sportivo: le norme in materia di controlli a distanza, accertamenti sanitari, licenziamenti, quelle concernenti la disciplina delle mansioni e il procedimento disciplinare.

Pertanto, per quanto concerne quest'ultime, l'esclusione è solamente parziale, perché riguarda sanzioni irrogate dagli organismi sportivi in caso di violazione delle norme tecnico-disciplinari (cd. “illecito sportivo”) e non le sanzioni derivanti da un inadempimento contrattuale del

<sup>39</sup> P. Ruffo, *L'occasionalità nei rapporti di lavoro sportivo*, cit., p. 183.

<sup>40</sup> E. Rocchini, *Dal dilettante al lavoratore sportivo. Prime osservazioni sulla riforma dello sport*, cit., p. 419.

<sup>41</sup> Cfr. E. Gragnoli, *I nuovi profili di specialità del rapporto di lavoro degli sportivi professionisti*, cit., p. 263 ss.

<sup>42</sup> G. Agrifoglio, *La nuova categoria dei lavoratori sportivi tra professionismo e dilettantismo*, in L. Santoro-G. Liotta (a cura di), *Commento alla Riforma dello Sport (legge delega 86/2019 e decreti attuativi 28/2/2021 nn. 36, 37, 38, 39 e 40)*, Palermo, 2021, p. 50.

<sup>43</sup> Secondo il testo dell'art. 26, co. 1, d.lgs. n. 36/2021, ai contratti di lavoro sportivo subordinato “non si applicano le norme contenute negli articoli 4, 5, e 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, negli articoli 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604, negli articoli 2, 4 e 5 della legge 11 maggio 1990, n. 108, nell'articolo 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, nel decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 e nell'articolo 2103 del codice civile”. L'art. 26, co. 2, esclude invece l'applicabilità degli artt. 19-29, d.lgs. n. 81/2015.

lavoratore, regolate dalla contrattazione collettiva nel rispetto dell'art. 7 dello Statuto dei lavoratori.

L'art. 26, co. 2 esclude l'applicazione delle norme sul lavoro a tempo determinato. In modo pressoché identico a quanto già fatto con l'art. 5, l. n. 91/1981, viene predisposta una disciplina *ad hoc* dell'istituto, prevedendo un termine massimo per il contratto stipulato fra le parti – fissato in cinque anni – e sancendo l'illimitata rinnovabilità dello stesso.

Nei commi successivi, l'art. 26 si occupa di tre distinti istituti: il divieto di stipulare patti limitativi della propria libertà professionale<sup>44</sup>, il cd. arbitrato sportivo<sup>45</sup> e il trattamento di fine rapporto.<sup>46</sup> Nemmeno per quanto concerne tali disposizioni possono rinvenirsi particolari cambiamenti rispetto a quanto previsto nella legislazione pregressa, anche se, con riguardo al tema dell'arbitrato e del Tfr, occorre svolgere alcune osservazioni.

Sotto il primo profilo, l'assenza di alcun riferimento da parte dell'art. 26, co. 5 alle controversie insorte tra lo sportivo e le federazioni, le discipline sportive associate e gli enti di promozione sportiva, rende necessaria, per poter deferire tali questioni ad arbitri, apposita clausola compromissoria stipulata in sede di contrattazione collettiva. Identico discorso deve farsi per il lavoratore dilettante ingaggiato dalla società o associazione sportiva con contratto di collaborazione *ex art.* 409, n. 3, c.p.c.

Riguardo al Tfr, l'art. 26, co. 4 attribuisce agli organismi sportivi la possibilità di costituire apposito fondo, gestito dai rappresentanti delle società e degli sportivi, per la corresponsione del trattamento di fine rapporto al termine dell'attività sportiva. La norma ricalca quanto previsto dalla l. n. 91/1981, salvo che per la parola "trattamento di fine rapporto", che ha sostituito (ad opera del decreto correttivo) il termine "indennità di anzianità". Null'altro viene specificato e si perde così l'occasione, ancora una volta, per chiarire se i fondi di previdenza volontaria sostituiscano il Tfr o se quest'ultimo spetti anche agli sportivi<sup>47</sup>, punto sul quale la dottrina si era già divisa sotto il vigore della l. n. 91/1981.<sup>48</sup>

L'art. 33, d.lgs. n. 36/2021 dispone l'applicazione a tutti i rapporti di lavoro sportivo delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro – in quanto compatibili con le modalità della prestazione sportiva (criterio invero non semplicissimo da decifrare)<sup>49</sup> – e della disciplina a protezione delle ipotesi di malattia, infortunio, gravidanza, maternità e genitorialità; si applicano, inoltre, le regole della disoccupazione involontaria. La norma ha un'incidenza solo parziale per il settore professionistico, dove molte di queste tutele trovano applicazione da

<sup>44</sup> Art. 26, co. 6.

<sup>45</sup> L'art. 26, co. 5, sancisce la possibilità di introdurre, all'interno del contratto di lavoro subordinato stipulato tra il lavoratore e la società/associazione sportiva, una clausola compromissoria con la quale definire le controversie concernenti l'attuazione del contratto.

<sup>46</sup> Art. 26, co. 4.

<sup>47</sup> Così C. Zoli, *La riforma dei rapporti di lavoro sportivo tra continuità e discontinuità*, cit., pp. 59-60.

<sup>48</sup> Cfr., S. Grasselli, *L'attività sportiva professionistica: disciplina giuridica delle prestazioni degli atleti e degli sportivi professionisti*, in *Dir. Lav.*, 1982, n. 1, I, pp. 27 ss.; G. Vidiri, *La disciplina del lavoro sportivo autonomo e subordinato*, cit., pp. 218-219; M. T. Spadafora, *Diritto del lavoro sportivo*, cit., pp. 185-186.

<sup>49</sup> Sul tema cfr. F. Laus, *La tutela della salute nel lavoro sportivo alla luce del d.lgs. n. 36/2021*, in *questa Rivista*, 2022, 1, pp. 14 ss.; A. Delogu, *Alcune annotazioni sulla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nella riforma del lavoro sportivo*, in *Dir. Sic. Lav.*, 2024, 1, pp. 21 ss.

tempo, con la contrattazione collettiva che ha svolto un ruolo significativo di selezione e di adattamento della normativa di diritto del lavoro interna ed esterna al codice civile.<sup>50</sup> Lo dimostrano, ad esempio, le discipline della malattia, dell'infortunio, dell'orario di lavoro, delle ferie, della retribuzione, contenute negli accordi collettivi stipulati tra le rappresentanze delle società sportive e delle categorie di lavoratori sportivi. Quanto si è detto non esclude l'opportunità di un ulteriore sforzo di selezione e adattamento, specie per quanto riguarda la disciplina della salute e sicurezza del lavoro.<sup>51</sup>

#### 4.1. La disciplina applicabile ai soli professionisti

Per quanto riguarda il settore professionistico, occorre per prima cosa soffermarsi sul meccanismo che consente di attribuire efficacia sostanzialmente generale agli accordi collettivi conclusi in questo settore.

L'art. 27, co. 4, primo periodo, impone al contratto di lavoro degli sportivi professionisti la forma scritta *ad substantiam*.<sup>52</sup> Anche per altri istituti il diritto del lavoro prescrive la forma scritta del contratto di lavoro, a tutela della posizione della parte lavoratrice. Tuttavia, nella fattispecie in esame, a tale finalità se ne aggiungono delle altre, che possiamo dedurre dal quarto comma, secondo periodo, e dal quinto comma, dell'art. 27.

Con minime modifiche rispetto a quanto prevedeva la l. n. 91/1981, la legge stabilisce che il contratto stipulato – in forma scritta – tra società e sportivo debba ricalcare il c.d. contratto-tipo predisposto ogni tre anni, tramite l'accordo collettivo stipulato dalla federazione, dagli organismi rappresentativi delle società e dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale delle categorie di lavoratori interessate. È inoltre previsto l'obbligo, per le società, di depositare il contratto presso la federazione entro sette giorni dalla stipulazione, ai fini dell'approvazione. Quest'ultima costituisce condizione di efficacia del contratto.

Come è stato osservato, la costituzione e l'efficacia del contratto individuale di lavoro sportivo “si presenta [...] come una fattispecie complessa a formazione progressiva, in cui più fasi successive [...] concorrono, con valenza e funzioni giuridiche diverse, al perfezionamento

---

<sup>50</sup> D'altronde, la dottrina, già negli anni immediatamente successivi alla l. n. 91/1981, sottolineava come la tendenza espansiva del diritto del lavoro valesse “a consigliare un esteso riconoscimento nell'utilizzabilità del rapporto di lavoro sportivo della norma codicistica e delle altre leggi di carattere generale, ad esclusione ... soltanto di quelle disposizioni che risultano in insanabile contrasto con le finalità sottese all'ordinamento sportivo e con le speciali e caratterizzanti modalità di svolgimento dell'attività agonistica nelle singole discipline”. Così G. Vidiri, *La disciplina del lavoro sportivo autonomo e subordinato*, cit., pp. 221 ss. Similmente M. Dell'Olio, *Lavoro sportivo e diritto del lavoro*, cit., pp. 324-325. Altra dottrina auspicava, inoltre, l'assunzione “da parte della contrattazione collettiva di un ruolo di valutazione circa la compatibilità delle norme legislative non espressamente dichiarate applicabili o inapplicabili”. In questo modo M. De Cristofaro, *Art. 4*, in M. Persiani (a cura di), cit., p. 591.

<sup>51</sup> Come dimostrano alcune interessanti previsioni di cui all'Accordo collettivo FIP-Lega Società di Pallacanestro Serie A-GIBA.

<sup>52</sup> Deve comunque sottolinearsi che, in base all'art. 2126 c.c. ed essendo questa un'ipotesi di contrarietà a norma imperativa, la nullità del contratto di lavoro non produrrebbe effetto per il periodo in cui il rapporto giuridico ha avuto esecuzione.

della fattispecie stessa e alla produzione degli effetti voluti dalle parti”.<sup>53</sup> Una grande novità rispetto al passato si rinviene, invece, al comma quinto, secondo periodo, dell’art. 27, il quale dispone l’obbligo di depositare in federazione, assieme al contratto di lavoro, tutti gli ulteriori contratti stipulati tra le parti, compresi quelli promo-pubblicitari.

Tale norma, “diretta a rendere trasparente l’intero assetto delle pattuizioni tra le parti, anche e soprattutto al fine di evitare i rischi di evasione o elusione fiscale per gli sportivi non italiani”<sup>54</sup>, è del tutto coerente con la *ratio* complessiva del *corpus* normativo descritto, volto ad esaltare le esigenze particolari dell’ordinamento sportivo, la funzione di controllo delle federazioni nei confronti dei propri appartenenti, la necessità di ordine e di certezza delle regole strumentale al regolare esercizio delle attività agonistiche.

Ad ogni modo, occorre interrogarsi sulla compatibilità tra quanto previsto dal quarto comma dell’art. 27 e il disposto dell’art. 39, co. 2-3-4 della Costituzione.

Sembra infatti che nel settore professionistico l’accordo collettivo sia dotato di un’efficacia generalizzata, realizzata nel quadro della nota inattuazione della previsione costituzionale: il riferimento alle categorie interessate per individuare l’ambito soggettivo di efficacia e il previsto deposito del contratto presso le federazioni competenti, volto al controllo di conformità rispetto al contratto-tipo, non fanno pensare che sia possibile eludere la disciplina dettata dal legislatore, con il rischio di violare le richiamate disposizioni costituzionali.

La dottrina ha fornito spiegazioni diverse a questa situazione, tutte legate dal filo comune dell’inserimento dei soggetti coinvolti entro un ordinamento, come quello sportivo, dotato di marcati caratteri di autonomia. Alcuni settori della dottrina<sup>55</sup> hanno sostenuto che il contratto-tipo, al di là della sua matrice contrattual-sindacale, fosse espressione del potere normativo che l’ordinamento sportivo, in quanto autonomo, esercita nei confronti delle società e degli sportivi per il tramite delle federazioni, a cui i primi sono associati. Altri ancora hanno osservato come gli accordi stipulati nel settore professionistico assumano efficacia *erga omnes* solo in via indiretta, in virtù del vincolo di appartenenza che lega ogni società e sportivo alla federazione di settore.

Con la volontaria adesione a quest’ultima, i primi accetterebbero “la normativa federale, compresa quella che prevede la conformità dei contratti individuali a quelli tipo previsti dagli accordi collettivi”.<sup>56</sup>

In modo simile, in dottrina<sup>57</sup> si è fatto richiamo alla giurisprudenza costituzionale in materia di pubblico impiego privatizzato.<sup>58</sup> Così come il dipendente della pubblica amministrazione vede applicarsi il contratto collettivo di comparto, in virtù del rinvio a tale fonte contenuto necessariamente nel contratto individuale, il lavoratore professionista, sottoscrivendo il contratto-tipo, accetta la clausola di rinvio all’accordo collettivo contenuta nel primo.

<sup>53</sup> M. T. Spadafora, *Diritto del lavoro sportivo*, cit., p. 134.

<sup>54</sup> C. Zoli, *La riforma dei rapporti di lavoro sportivo tra continuità e discontinuità*, cit., p. 57.

<sup>55</sup> P. Tosi, *Sport e diritto del lavoro*, cit., p. 723.

<sup>56</sup> M. T. Spadafora, *Diritto del lavoro sportivo*, cit., p. 231, richiamando M. De Cristofaro, *Art. 4*, cit., p. 588.

<sup>57</sup> A. Bellavista, *Lavoro sportivo e azione collettiva*, in *Dir. Mer. Lav.*, 2008, 1-2, I, pp. 61 ss.

<sup>58</sup> Il riferimento è alla nota C. Cost. n. 309/1997.

L'efficacia generalizzata dell'accordo collettivo in ambito sportivo sembra rispondere ad un'esigenza di uniformità di regolamentazione dei rapporti di lavoro funzionale a garantire ordine, certezza ed omogeneità delle regole, aspetti che stanno alla base del miglior funzionamento possibile delle attività agonistiche. In definitiva, la complessiva legittimità del meccanismo delineato dalla legge sul lavoro sportivo si spiega in virtù del ruolo attribuito alle federazioni, espressione dell'ordinamento particolare e chiamate a garantire la regolare pratica agonistica.<sup>59</sup> Tuttavia, non si può negare l'esistenza di alcuni profili critici. Ad esempio, oggi che il legislatore sceglie di occuparsi di tutti i lavoratori sportivi, non si spiega perché tale disciplina non venga riprodotta al di fuori del settore professionistico, almeno per quei "professionisti di fatto" impegnati in competizioni in cui il bisogno di omogeneità e di certezza delle regole è forte almeno tanto quanto lo è nel settore professionistico.

L'attuale stato delle cose, peraltro, contribuisce a confermare l'impressione che, nel mondo dello sport, almeno in quello di alto livello, il fenomeno sindacale abbia un carattere derivato o, comunque, che i suoi principi vengano alterati dal settore in cui esso agisce.<sup>60</sup> Non è un caso che le rappresentanze sindacali degli sportivi<sup>61</sup> e delle società datrici di lavoro<sup>62</sup> siano parte delle federazioni in cui operano e, aspetto ancor più peculiare, le stesse federazioni partecipino alle negoziazioni sindacali, a testimonianza che l'antagonismo fra interessi insito nel fenomeno sindacale, nello sport professionistico si stempera, fin quasi a scomparire, a vantaggio dell'interesse generale, promosso dalla federazione, alla corretta organizzazione e alla migliore realizzazione dell'attività sportiva.<sup>63</sup>

Sempre nell'ambito della disciplina applicabile ai soli sportivi professionisti, occorre dedicare qualche breve cenno a quanto previsto ai commi 6 e 7 dell'art. 27. Il primo riproduce per il professionismo sportivo quanto avviene negli altri settori economici, stabilendo la sostituzione di diritto delle clausole peggiorative del contratto individuale con quelle del contratto-tipo. Vero è che, nel regime di pluralismo sindacale tipico degli altri settori, non è detto che sia immediata l'individuazione del contratto collettivo che dovrebbe fungere da elemento comparativo (ed eventualmente sostitutivo) rispetto alle clausole del contratto individuale. Altrettanto significativo è il fatto che – a differenza di quanto si verifica al di fuori del professionismo sportivo, dove l'inderogabilità *in pejus* del contratto collettivo è fatta derivare in via indiretta dall'art. 2113 c.c. – si stabilisca esplicitamente l'inderogabilità e l'efficacia reale del contratto collettivo applicabile, facendo propria una soluzione corrispondente a quella di cui all'art. 2077 c.c.<sup>64</sup> Il secondo comma, che ha efficacia nei

---

<sup>59</sup> E. Gragnoli, *I nuovi profili di specialità del rapporto di lavoro degli sportivi professionisti*, cit., p. 279.

<sup>60</sup> Cfr. P. Sandulli, *Autotutela collettiva e diritto sportivo*, in *Dir. Lav.*, 1988, 3-4, I, p. 283.

<sup>61</sup> Si pensi alla A.I.C. e all'A.I.A.C. nel calcio, alla G.I.B.A. nel *basket*.

<sup>62</sup> Si faccia riferimento, per quanto riguarda il calcio, alla Lega Serie A, alla Lega Pro, alla Lega Nazionale Dilettanti, alla Lega Nazionale Serie B; alla Lega Serie A per quanto concerne il *basket*.

<sup>63</sup> In questo modo, M. T. Spadafora, *Diritto del lavoro sportivo*, cit., pp. 226-227. Cfr. tuttavia, per una interessante ricostruzione del ruolo rilevante ruolo svolto dalla AIC a tutela dei calciatori, A. Bellavista, *Lavoro sportivo e azione collettiva*, cit., pp. 61 ss.

<sup>64</sup> Cfr. M. De Cristofaro, *Art. 4*, in M. Persiani (a cura di), cit., p. 589, secondo il quale l'art. 4, co. 6, l. n. 91/1981 costituirebbe una versione aggiornata dell'art. 2077 c.c.

confronti dei soli atleti, codifica uno, invero il principale, dei *naturalia negotii* della subordinazione, consistente nella sottoposizione alle direttive del datore di lavoro, nella specie alle istruzioni tecniche e alle prescrizioni impartite per il conseguimento degli scopi agonistici. Ovviamente a tale obbligo del lavoratore se ne affiancano altri, elencati negli accordi collettivi stipulati dalle rappresentanze delle società e degli atleti e nei contratti-tipo ad essi allegati.

### 5. La disciplina del lavoro autonomo sportivo

Il lavoro autonomo sportivo può manifestarsi secondo più tipologie contrattuali: lavoro autonomo *ex art.* 2222 c.c., reso da titolari di partita Iva svolgendo l'attività sportiva in modo abituale e professionale; lavoro occasionale *ex art.* 54-*bis*, d. l. n. 50/2017; collaborazioni coordinate e continuative *ex art.* 409, n. 3, c.p.c.

Non è escluso che le società ed associazioni sportive possano ricorrere alle prime due forme di lavoro. A fronte delle caratteristiche del settore e del tradizionale ricorso alle c.d. collaborazioni sportive, è tuttavia probabile che sarà la fattispecie di cui all'art. 409, n. 3, c.p.c. lo schema più utilizzato. Tanto più adesso che il legislatore, con la presunzione di cui all'art. 28, pare elevare le collaborazioni coordinate e continuative a forma di lavoro *tipica* nel settore dilettantistico.<sup>65</sup>

Non a caso, sono proprio le collaborazioni *ex art.* 409, n. 3, c.p.c. a manifestare, pur in via minore rispetto a quanto visto per il lavoro dipendente degli sportivi, residui caratteri di specialità, che possono rintracciarsi sia in alcune norme del d.lgs. n. 36/2021, sia nell'azione delle parti sociali e degli organismi sportivi. La presunzione d'autonomia di cui all'art. 28 richiede, infatti, agli organismi sportivi e alle parti sociali uno sforzo regolamentare senza precedenti, in quanto riguardante la netta maggioranza dei lavoratori sportivi. L'impressione è che, tenuto conto della grande eterogeneità del settore dilettantistico, la regolamentazione delle collaborazioni seguirà (almeno) un duplice binario.

Il primo di essi vede impegnati gli organismi sportivi nel tentativo di dare un'attuazione sistematica e generalizzata all'art. 28, co. 2. A tal fine, nel calcio e nella pallacanestro è stato replicato, per il settore dilettantistico, quanto avviene in quello professionistico. Nella prima disciplina sono stati stipulati due accordi collettivi, volti ad adeguare i rapporti tra società ed atleti, allenatori e preparatori atletici alle previsioni di cui al d.lgs. n. 36/2021.<sup>66</sup> È interessante sottolineare che ad entrambi gli accordi è allegato apposito contratto-tipo, cui conformare i

---

<sup>65</sup> Questo è quanto emerge, ad esempio, con riferimento alla regione Veneto: un recente studio effettuato dall'Osservatorio regionale per il mercato del lavoro dimostra, in effetti, come la figura delle co.co.co. *ex art.* 409, n. 3, c.p.c. sia lo schema contrattuale ampiamente più utilizzato nell'ambito del settore dilettantistico, nonostante il ricorso alle collaborazioni occasionali sia in costante aumento. Cfr. S. Maschio, F. Nadalin, *Effetti della recente riforma del lavoro sportivo sul lavoro parasubordinato – prime evidenze*, Veneto Lavoro, Osservatorio regionale Mercato del lavoro, Misure/121, luglio 2024.

<sup>66</sup> Cfr. Accordo collettivo nazionale per la regolamentazione delle collaborazioni coordinate e continuative di lavoro sportivo nell'area del dilettantismo, stipulato da F.I.G.C., L.N.D., A.I.C. e Accordo collettivo nazionale per la regolamentazione delle collaborazioni coordinate e continuative nell'area del dilettantismo, stipulato da F.I.G.C., L.N.D., A.I.C.

contratti individuali di collaborazione stipulati tra società sportive ed atleti, allenatori, preparatori atletici. Per i soli atleti, l'accordo collettivo istituisce inoltre apposito sistema di deposito ed approvazione.

Nella seconda, è di recente introduzione un Accordo quadro riguardante giocatori, allenatori e dirigenti sportivi<sup>67</sup>, anch'esso contenente contratti-tipo che vanno a regolamentare i rapporti tra le società di Serie A2 e Serie B Nazionale ed i loro collaboratori.

C'è poi un secondo binario, estraneo alla sfera d'azione diretta degli organismi sportivi e percorso dalle organizzazioni rappresentative degli operatori economici del settore e da quelle dei lavoratori, sportivi e non.

L'attività di alcuni di questi soggetti ha condotto alla recente stipulazione di due CCNL.<sup>68</sup> I due accordi collettivi, che si differenziano sia per struttura sia per finalità, si pongono come fonti di regolazione dei rapporti di lavoro tra loro concorrenti. Tuttavia, entrambi sono manifestazione della volontà delle parti sociali di dettare una disciplina certa dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa instaurati tra società, associazioni e lavoratori sportivi, in attuazione del d.lgs. n. 36/2021.

A tal fine, così come accade per gli accordi collettivi di cui al calcio e alla pallacanestro dilettantistici, vengono fissati una serie di obblighi e di doveri spettanti alla società o all'associazione sportiva e al collaboratore.

Questi, seppur meno stringenti e penetranti rispetto a quelli elencati negli accordi e nei contratti-tipo del settore professionistico<sup>69</sup>, non valgono a porre società ed associazioni sportive al riparo rispetto ad un eventuale intervento dei giudici finalizzato a riqualificare il contratto stipulato tra società e sportivi: peraltro, specie nell'accordo concluso tra F.I.G.C., L.N.D. ed A.I.C. emerge un assetto di interessi tra le parti che è compatibile con gli elementi caratteristici – almeno – della subordinazione attenuata<sup>70</sup>.

Giova dunque ribadire che, qualora il giudice dovesse riscontrare, nell'effettivo svolgimento del rapporto di lavoro, la presenza degli elementi caratteristici della subordinazione, sarà tenuto a dare nuova qualificazione al contratto stipulato dalle parti, con tutto ciò che ne deriva in termini di garanzie e di tutele spettanti al lavoratore. Unica soluzione che – riprendendo quanto statuito in passato dal Giudice delle leggi<sup>71</sup> – varrebbe a salvare l'art. 28, co. 2, d.lgs. n. 36/2021 dalla contrarietà rispetto al dettato costituzionale.

---

<sup>67</sup> Accordo quadro stipulato tra L.N.P., G.I.B.A., U.S.A.P., A.D.I.S.P.

<sup>68</sup> Cfr. CCNL per i lavoratori dello sport 2024-2026 Confederazione italiana dello sport – Confcommercio imprese per l'Italia, SLC-CGIL, FISASCAT-CISL, UILCOM-UIL, in particolare art. 23 ss.; Contratto collettivo nazionale per la regolamentazione delle collaborazioni coordinate e continuative nell'area del dilettantismo, stipulato da F.I.G.C., L.N.D., A.I.C.

<sup>69</sup> Per un'analisi riguardante gli obblighi del calciatore professionista anche alla luce di alcune clausole di cui all'accordo collettivo applicabile, si veda S. D'Ascola, *Diritti e obblighi del calciatore professionista fra legge e contratto*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2019, 3, pp. 2 ss.

<sup>70</sup> Vedi, art. 7, Accordo collettivo nazionale per la regolamentazione delle collaborazioni coordinate e continuative di lavoro sportivo nell'area del dilettantismo.

<sup>71</sup> Cfr. C. Cost n. 121/1993 e 115/1994. Su tali pronunce, M. D'Antona, *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale nel diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1995, pp. 63 ss.

Per quanto attiene alla disciplina di legge, il d.lgs. n. 36/2021 si limita a riunire, in un'ottica sistematica, l'insieme delle tutele che spettano al lavoratore dilettante in quanto, appunto, lavoratore e, per quanto qui ci interessa, collaboratore coordinato e continuativo. Insomma, siccome lavoratore autonomo riconducibile alla figura di cui all'art. 409, n. 3, c.p.c., il collaboratore sportivo avrà diritto a quelle garanzie minime previste a vantaggio di questi lavoratori dalla l. n. 81/2017.

Tale legge – criticata in dottrina perché contenente misure residuali ed identiche per un universo, assai composito, quale quello del lavoro autonomo<sup>72</sup> – per un verso, impone ai committenti obblighi di trasparenza rispetto ai contenuti del contratto (art. 3), oggi rafforzati ed affiancati – grazie al d.lgs. n. 104/2022<sup>73</sup> – da una serie di obblighi di informazione e di comunicazione strumentali alla garanzia dei diritti di informazione e di prevedibilità del lavoro; per altro verso, assicura loro alcune minimali misure di *welfare*, specie in materia di congedi parentali (art. 8, c. 4), malattia, infortunio, gravidanza (artt. 13 e 14) e deducibilità delle spese sostenute per la formazione (art. 9).

Con il d.lgs. n. 36/2021 tutti i lavoratori sportivi beneficeranno della tutela contributiva prevista per i lavoratori para-subordinati. L'art. 35 determina a tal fine l'iscrizione dei collaboratori sportivi alla cassa di gestione separata dell'Inps, anche se viene prevista, in favore di coloro che prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2021 beneficiavano dell'iscrizione presso il Fondo sostitutivo lavoratori dello spettacolo dell'Inps, la possibilità “di optare ... per il mantenimento del regime previdenziale già in godimento”.

Per le società ed associazioni sportive l'obbligo contributivo rimane per il momento molto basso, almeno rispetto agli altri settori produttivi. Infatti, l'aliquota contributiva è fissata al 25% e il relativo montante dovrà calcolarsi sulla parte eccedente i 5.000 euro del compenso pattuito. In aggiunta, l'imponibile che fungerà da base di calcolo dei contributi dovuti è abbattuto del 50% fino al 31 dicembre 2027.

Al collaboratore ed alla collaboratrice si applicano, giusta l'art. 33, co. 2, “la vigente disciplina, anche previdenziale, a tutela della malattia, dell'infortunio, della gravidanza, della maternità e della genitorialità, contro la disoccupazione involontaria”.<sup>74</sup> In particolare, in caso di disoccupazione essi avranno diritto, dunque, al relativo trattamento previsto per tutti i collaboratori coordinati e continuativi, c.d. Dis-COLL.

A fronte di iscrizione alla gestione separata Inps, la gravidanza, la maternità, l'infortunio e la malattia professionali garantiscono al collaboratore ed alla collaboratrice apposita copertura indennitaria. La l. n. 205/2017 (art. 14, co. 1) prevede anche, con disposizione che deve ritenersi applicabile ai lavoratori sportivi, che durante tali eventi il rapporto venga sospeso per un

<sup>72</sup> A. Perulli, *Il lungo viaggio del lavoro autonomo dal diritto dei contratti al diritto del lavoro, e ritorno*, in *Lav. Dir.*, 2017, 2, pp. 251 ss.

<sup>73</sup> Attuativo della Direttiva UE 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione Europea.

<sup>74</sup> Per un'ampia ricostruzione e valutazione delle prestazioni previdenziali spettanti ai lavoratori sportivi alla luce dei frammenti normativi precedenti e delle novità introdotte dal d.lgs. n. 36/2021, cfr. C. De Martino, *Le nuove tutele previdenziali e assicurative per i lavoratori sportivi*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2024, 2, pp. 361 ss.

massimo di 150 giorni senza alcun diritto al corrispettivo e, fatto salvo che venga meno l'interesse del committente alla prosecuzione dello stesso, conseguentemente prolungato il relativo contratto di lavoro.

Si segnala, in tal senso, il tentativo da parte dei contratti e degli accordi collettivi di definire *ex ante* il limite massimo di tollerabilità, da parte della società sportiva, del prolungamento del contratto che fa seguito alla sospensione del rapporto. In questi casi, com'è stato segnalato da autorevole dottrina in riferimento al lavoro dipendente<sup>75</sup>, il giudizio di tollerabilità prescinde da una valutazione propriamente sinallagmatica – e ancorata al caso concreto – per conformarsi, invece, alle esigenze del bene personale da tutelare, contrapposte, com'è ovvio, all'interesse del datore o del committente.

Seguendo questa direttrice, l'art. 23.4 del CCNL per i lavoratori dello sport fissa in 180 giorni la proroga del contratto della collaboratrice in caso di maternità, salva più favorevole disposizione del contratto individuale. Sempre nell'ottica descritta, molto interessante è anche quanto previsto nell'accordo stipulato tra F.I.G.C., L.N.D. e A.I.C., dove si stabilisce che qualora la malattia e/o l'infortunio, dipendenti da attività sportiva, si protraggano per più di sei mesi – in caso di contratto annuale – oppure oltre i dieci mesi – in caso di contratto pluriennale – la società abbia facoltà di risolvere il contratto corrispondendo comunque al calciatore le mensilità fino a quel momento maturate.

Infine, effetti incisivi – anche se tutti da valutare – potranno avere gli artt. 32 e 33 del d.lgs. n. 36/2021. Tali norme estendono nei confronti di tutti i lavoratori sportivi, compresi ovviamente i collaboratori *ex art.* 409, n. 3, c.p.c., le norme speciali sulla tutela sanitaria e le vigenti disposizioni in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, in quanto compatibili con le modalità della prestazione sportiva.

Venendo alla disciplina fiscale, si è già detto che tutti i compensi derivanti da rapporti di collaborazione andranno annoverati, oggi, tra i redditi assimilati al lavoro dipendente, ai sensi dell'articolo 50, Tuir. La novità, tuttavia, consiste nell'esonerarli dal prelievo Irpef fino alla soglia imponibile di 15.000 euro.

Riguardo agli obblighi comunicativi nei confronti dei centri per l'impiego, l'articolo 28, comma 3, d.lgs. n. 36/2021 conferisce ai sodalizi sportivi la facoltà di comunicare il rapporto contrattuale tramite il Registro delle attività sportive dilettantistiche.<sup>76</sup>

Per quanto concerne, invece, l'iscrizione del collaboratore sul Libro unico del lavoro, l'articolo 28, co. 4, d.lgs. n. 36/2021 garantisce ai sodalizi sportivi la possibilità di adempiere tale obbligo mediante l'iscrizione del collaboratore e dei relativi compensi in una sezione speciale del summenzionato Registro. Peraltro, in taluni casi il d.lgs. n. 36/2021 esenta le società dagli obblighi menzionati, con soluzione poco coerente rispetto alla *ratio* di controllo e di pubblica evidenza cui essi sono prefissi.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Cfr. R. Del Punta, *La sospensione del rapporto di lavoro. Malattia, infortunio, maternità, servizio militare. Artt. 2110-2111*, Milano, 1992, pp. 42 ss.; L. Zoppoli, *La corrispettività nel rapporto di lavoro*, Napoli, 1991, pp. 245-246.

<sup>76</sup> Di cui all'articolo 6, d.lgs. n. 39/2021.

<sup>77</sup> Cfr. G. Anastasio, *Le novità sulle collaborazioni sportivo-dilettantistiche*, in *Ass. e sport*, 2022, 11, pp. 5 ss.

## 6. Osservazioni conclusive: un passo avanti e due indietro nella riforma del lavoro sportivo?

Rispetto all'impianto tradizionale della legge n. 91/1981, non c'è dubbio che la riforma del lavoro sportivo che ha preso avvio con la delega al Governo del 2019 abbia modificato a fondo il quadro normativo del settore. Una valutazione vera e propria dei suoi effetti richiederà, inevitabilmente, del tempo, non soltanto perché il legislatore sta continuando a intervenire sulla disciplina (v. il d.l. n. 71, entrato in vigore il 1° giugno 2024), ma anche perché alcune novità dovranno sedimentarsi ed essere sperimentate, nei prossimi anni, dagli operatori del settore. Un esempio, in tal senso, è rappresentato dall'utilizzo che verrà fatto del contratto di apprendistato, sia nel professionismo sia nel dilettantismo. La riforma (spec. art. 30) sembra puntare sull'istituto, similmente a quanto avviene ormai da anni, più in generale, nel mercato del lavoro. L'ottica in cui interviene la legge è di coniugare l'obiettivo – fondamentale in un settore come quello dello sport – di favorire la crescita dei giovani, con le esigenze economiche delle società e associazioni sportive di avere costi inferiori rispetto a quelli che derivano dall'utilizzo del contratto di lavoro subordinato standard.

Più in generale, la riforma ha conseguito risultati importanti, sul piano culturale e su quello pratico. Si allude all'allargamento della nozione di lavoro sportivo anche al dilettantismo ed alla previsione di alcune, minimali, tutele lavoristiche di applicazione generale, per lo più sul piano previdenziale. Nel complesso, il quadro è particolarmente articolato, dato che le regole previste per i rapporti di lavoro nell'impresa si intrecciano con quelle specifiche sul lavoro sportivo, con soluzioni diverse tra professionismo e dilettantismo e tra gli atleti e le altre figure di lavoratori sportivi. Occorre constatare, tuttavia, che la riforma non è riuscita a risolvere alcuni problemi storici del lavoro sportivo, soprattutto per quanto attiene ai segmenti tradizionalmente più deboli del settore. Lo dimostrano due istituti sui quali il Governo, evidentemente sensibile alle richieste del settore, è intervenuto più volte, rimettendo in discussione le soluzioni per così dire più radicali che erano state adottate inizialmente: il meccanismo dell'art. 2, d.lgs. n. 81/2015 e il ricorso al volontariato sportivo.

Per quanto riguarda la prima questione, l'art. 52, co. 1, lett. *d*), d.lgs. n. 36/2021 aveva originariamente stabilito l'abrogazione dell'art. 2, co. 2, lett. *d*), d.lgs. n. 81/2015. Il primo comma dell'art. 2, cit. stabilisce l'estensione della normativa sul lavoro subordinato anche alle collaborazioni coordinate e continuative caratterizzate da etero-organizzazione, ma il co. 2, lett. *d*), della norma, come noto, ne esclude l'applicabilità al settore sportivo. Senza entrare nel complesso dibattito relativo all'interpretazione dell'art. 2 (come norma di fattispecie o di disciplina e con riguardo all'estensione parziale o totale dell'apparato protettivo del lavoro subordinato), può dirsi, in sintesi, che esso estende notevolmente il campo di applicazione delle tutele tipiche del diritto del lavoro, nei casi in cui, tra gli altri elementi, il rapporto lavorativo sia caratterizzato da una notevole ingerenza della committenza nello svolgimento dell'attività.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> L'art. 2, co. 2, d.lgs. n. 81/2015 stabilisce che la disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione con riferimento (lett. *d*) "alle collaborazioni rese a fini istituzionali in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate e agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal C.O.N.I., come individuati e disciplinati dal decreto legislativo 28

La novità, consistente nel superamento dell'eccezione prevista per il settore sportivo, sarebbe stata indubbiamente di grande impatto, come era stato osservato in dottrina all'indomani della riforma.<sup>79</sup> Se si considera, da un lato, la diffusione delle collaborazioni sportive nel settore dilettantistico e, dall'altro lato, come in molti casi sia quantomeno dubbia la condizione di vera e propria autonomia o di mero coordinamento rispetto alla committenza<sup>80</sup>, diventa evidente che l'abrogazione dell'art. 2, co. 2, lett. *d*, avrebbe potuto fare la differenza, anche in termini di contenzioso giudiziario per il riconoscimento dei diritti. Così non è stato e l'abrogazione della norma del codice dei contratti, che fa da ponte tra la cittadella della subordinazione e il variegato mondo delle collaborazioni, è stata soltanto virtuale: prima che entrasse in vigore la riforma del lavoro sportivo, infatti, essa è stata eliminata dal decreto correttivo n. 163/2022 (art. 30, co. 1, lett. *a*, punto 1). Confermando l'indirizzo generale della riforma, viene, in tal modo, rafforzata l'efficacia della solidissima presunzione di autonomia operante nei settori dilettantistici, salvaguardando, rispetto ai diritti dei lavoratori, le esigenze (economiche) e l'autonomia (giuridica) dello sport.<sup>81</sup> In questo quadro, saranno più che altro gli accordi collettivi stipulati dalle parti sociali ad introdurre un regime minimo di tutela per i collaboratori (*v. retro*), ma non è detto che a ciò consegua un diffuso miglioramento delle condizioni di lavoro nel settore. Il secondo esempio riguarda il volontariato sportivo.<sup>82</sup> Qui non si tratta – per definizione – di *lavoro* e non vi sarebbero, *ab imis*, diritti (del lavoro) da tutelare. Semmai, si tratterebbe di promuovere e sostenere questa forma di partecipazione civica, introducendo alcune necessarie regole di cautela (come l'assicurazione civile per i danni procurati ai terzi e quella per infortuni e malattie: *v. ora art. 29, co. 4, d.lgs. n. 36/2021*) e regolandone il coordinamento con il codice del Terzo settore.<sup>83</sup> Tuttavia, similmente a quanto visto con riferimento all'art. 2, d.lgs. n. 81/2015 a proposito delle co.co.co., anche in quest'ambito vi era stato un tentativo, poi rientrato, da parte del legislatore della riforma, di contenere gli eccessi nel ricorso al volontariato che, nella prassi, si erano verificati. Pur senza generalizzare troppo, è noto che, per molte realtà del settore, il contributo dei volontari sia indispensabile per garantire lo svolgimento delle attività istituzionali; e non è un mistero che, per molti volontari, i rimborsi (forfettari) rappresentino sia

---

febbraio 2021, n. 36". Per una ricostruzione del tema più generale del lavoro coordinato cfr. F. Martelloni, *Lavoro coordinato e subordinazione: l'interferenza delle collaborazioni a progetto*, BUP, 2012; più di recente, anche per dare conto degli importanti sviluppi normativi, giurisprudenziali e dottrinali, cfr. F. Ferraro, *Studio sulla collaborazione coordinata*, Giappichelli, 2023.

<sup>79</sup> Condivisibilmente, C. Zoli, *La riforma dei rapporti di lavoro sportivo tra continuità e discontinuità*, cit., p. 53.

<sup>80</sup> C. Zoli, L. Zoppoli, *Lavoratori, volontari e amatori tra sport e terzo settore*, cit., p. 53: "Nella prassi diffusa, e fatte salve limitate eccezioni, le associazioni sportive hanno effettuato un larghissimo ricorso ai contratti di collaborazione, escludendo la natura subordinata dei rapporti di lavoro e quindi realizzando «un vero e proprio *vulnus* di tutela»".

<sup>81</sup> M. T. Spadafora, *Nodi irrisolti nella disciplina del lavoro sportivo*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2016, 4, pp. 199 ss.; M. Biasi, *Qualificazione e tutele nel lavoro sportivo: dalla L. n. 91/1981 al D.Lgs. n. 36/2021 ... e ritorno?*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 3, parla di una riforma che, dopo la stagione dei correttivi, vede parzialmente ridimensionato il primigenio disegno universalistico.

<sup>82</sup> In generale, sul tema del volontariato, cfr. A. Riccobono, *Diritto del lavoro e terzo settore: occupazione e welfare partenariale dopo il D.Lgs. n. 117/2017*, Esi, 2020, pp. 133 ss.

<sup>83</sup> Ad esempio per quanto attiene al tema delle clausole di contingentamento: cfr. C. Zoli, L. Zoppoli, *Lavoratori, volontari e amatori tra sport e terzo settore*, cit., pp. 62 ss.

una ricompensa o, se si preferisce, un giusto riconoscimento per l'attività svolta (rispettando turni e protocolli, coordinandosi con altri, ecc.) sia una parte, talora non indifferente, delle proprie economie: con tutto ciò che ne deriva in termini di porosità tra la sfera del volontariato e il fenomeno del lavoro non riconosciuto. Si spiega, così, l'intervento, sul testo originario dell'art. 29, co. 2, d.lgs. n. 36/2021, del decreto correttivo n. 163/2022 (art. 17, co. 1, lett. a.). La norma aveva previsto, oltre al divieto di retribuire l'attività e di cumulare volontariato e rapporto di lavoro (con uno stesso ente), la possibilità di rimborsare "esclusivamente le spese documentate relative al vitto, all'alloggio, al viaggio e al trasporto sostenute in occasione di prestazioni effettuate fuori dal territorio comunale di residenza del percipiente". Si prevedeva, inoltre, che tali rimborsi non avrebbero concorso a formare il reddito del percipiente. Allo scopo – si presume – di alleggerire il carico burocratico, sia per gli enti sia per i percipienti, il d.lgs. n. 120/2023 aveva, successivamente, stabilito, per tali spese, la possibilità di presentare autocertificazioni, purché non fosse superato il limite di 150 euro mensili e l'organo sociale competente avesse deliberato sulle tipologie di spese e le attività di volontariato compatibili. L'intero comma 2 dell'art. 29, cit. è stato, tuttavia, sostituito dall'art. 3, co. 3, lett. b), d.l. n. 71/2024. La norma attualmente in vigore riconosce la possibilità di fare ricorso ai rimborsi forfettari, disciplinando l'istituto in un modo che, se da un lato dovrebbe limitare gli abusi nel ricorso al volontariato, dall'altro ne rende, invero, evidente la contiguità con le attività di *lavoro*.

Il primo periodo del nuovo comma 2 dell'art. 29 conferma il divieto di retribuire l'attività di volontariato. Il secondo periodo della norma dispone, però, che ai "volontari sportivi possono essere riconosciuti rimborsi forfettari per le spese sostenute per attività svolte anche nel proprio comune di residenza, nel limite complessivo di 400 euro mensili, in occasione di manifestazioni ed eventi sportivi riconosciuti dalle Federazioni sportive nazionali, dalle Discipline sportive associate, dagli Enti di promozione sportiva, anche paralimpici, dal CONI, dal CIP e dalla società Sport e salute S.p.a.". Rispetto alla versione precedente vi sono almeno tre elementi di discontinuità. Primo: i rimborsi forfettari sono legittimi; secondo: le attività oggetto di rimborso possono essere svolte anche nel proprio comune di residenza, eliminando, così, uno degli elementi (il fatto di recarsi in un luogo diverso) che più rendeva plausibile che si trattasse di rimborsi di spese effettivamente sostenute; terzo: il limite complessivo di 400 euro mensili, specie se considerato alla luce degli altri elementi, rende più concreto il rischio che si tratti, più che di un rimborso spese, di una *modesta retribuzione*. L'impressione, peraltro, è confermata dalle previsioni successive del comma 2. La norma stabilisce l'obbligo per l'ente di comunicare, entro la fine del mese successivo al trimestre di svolgimento delle attività, i nominativi dei volontari sportivi che ricevono tali rimborsi, mediante apposita sezione del Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche; tale comunicazione è trasmessa ad Inps ed Inail. I rimborsi, come previsto dalla normativa precedente, non concorrono a formare il reddito del percipiente; tuttavia, il d.l. n. 71/2024 ha stabilito che, unitamente ai redditi da lavoro, essi "concorrono al superamento dei limiti di non imponibilità" ex art. 35, co. 8-*bis* e "costituiscono base imponibile previdenziale al relativo superamento, nonché dei limiti previsti dall'art. 36, comma 6".

# LONGEVITY: IL CHINESIOLOGO DELLE ATTIVITÀ MOTORIE PREVENTIVE E ADATTATE COME FIGURA DI RIFERIMENTO NELL'AMBITO DELLE ATTIVITÀ MOTORIE

Pasqualino Maietta Latessa<sup>1</sup>, Guido Belli<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Professore associato di Metodi e didattiche delle attività motorie nell'Università di Bologna

<sup>2</sup> Professore a contratto di Fitness e attività motorie per la salute nell'Università di Bologna

## Abstract

*Il contributo si propone di evidenziare l'idea di benessere e salute, intese non più e non soltanto come aumento del life span, cioè della durata della vita, ma come incremento di tutti i fattori che possono potenziare un invecchiamento di qualità. Un impegno che la scienza, la ricerca e le Istituzioni, hanno assunto come dovere verso una popolazione, come quella italiana, sempre più longeva. In particolare, si fa riferimento al ruolo che in questo ambito fornisce l'attività fisica ed in particolare quella adattata, in relazione a quelle categorie di persone con fattori di rischio di diversa entità. Viene considerata l'attuale conduzione di tali strategie e in particolare il ruolo di una figura professionale sempre più specializzata e formata in ambito Universitario, il Chinesiologo delle attività motorie preventive e adattate (LM-67)*

Parole chiave: Longevity, Life Span, Attività Motoria Adattata, Chinesiologia

---

## Abstract

*The contribution aims to emphasize the concept of well-being and health, understood not only as an increase in life expectancy but as an enhancement of all the factors that can improve the quality of aging. This commitment has been taken on by science, research, and institutions as a duty toward an increasingly long-lived population, such as the Italian one. In particular, it highlights the role of physical activity in this context, with a special focus on adapted physical activity for individuals with varying degrees of risk factors. The current management of these strategies is considered, especially the role of a highly specialized professional figure trained in the academic setting: the Chinesiologo of Preventive and Adapted Motor Activities (LM-67).*

Keywords: Longevity, Life Span, Adapted Motor Activity, Chinesiologia

---

L'età mediana è l'indicatore principale usato da Eurostat<sup>1</sup> per valutare l'anzianità nei 27 Stati dell'Unione Europea. Nel 2023 l'età mediana di tutta la popolazione europea è stata pari a 44,5 anni: questo indica che metà degli abitanti aveva meno di 44,5 anni, l'altra metà di più. Rispetto al 2013 l'età mediana dell'Ue è cresciuta di 2,3 anni e la popolazione di molti paesi europei beneficia di un'aspettativa di vita tra le più elevate al mondo. Entro il 2050, si prevede che più di un quarto (27%) della popolazione avrà 65 anni o più. L'Italia si conferma al primo posto in classifica, con un'età mediana di 48,4 anni, in aumento di 0,4 anni rispetto al 2022. Il secondo Paese più anziano è il Portogallo (47 anni), seguito dalla Bulgaria (46,8 anni). Gli Stati più "giovani" sono Cipro (38,4 anni), Irlanda (39,1 anni) e Lussemburgo (39,7 anni). Questi dati sono sicuramente rilevanti per il processo d'invecchiamento, nel contesto di una aumentata aspettativa di vita, ma è altrettanto vero che esistono grandi incertezze riguardo l'evoluzione futura delle condizioni di salute e dello stato funzionale della popolazione anziana. Se le previsioni sull'aumento delle aspettative di vita, fossero giuste: quali potrebbero essere i valori che influenzano la possibilità di vivere più a lungo e diventare *super centenari*? La risposta richiede una riflessione relazionata ad un intervento globale sulla prospettiva *Longevity*. Il termine *Longevity* risiede nella possibilità di vivere una vita lunga e in buona salute, mantenendo un elevato livello di benessere fisico e mentale, soprattutto in età avanzata. Negli ultimi anni questo scenario ha acquisito sempre più rilevanza tra gli studiosi dei diversi settori coinvolti nel mondo della salute e del benessere. L'età media di un essere umano potrebbe essere semplice da calcolare e da ipotizzare, ma si tratta di un valore influenzato da una miriade di fattori intrinseci ed estrinseci al nostro organismo. La popolazione anziana può comprendere non solo soggetti sani, anche persone affette da una o più patologie non disabilitanti o da patologie che generano una disabilità da lieve, moderata o grave. È frequente in ambito geriatrico, trovarsi di fronte a soggetti in cui la perdita di funzione è legata a più fattori che inevitabilmente inducono un aumento esponenziale della prevalenza e dell'incidenza di malattie croniche, correlate all'età. Gran parte dell'attuale comprensione della relazione tra invecchiamento e cambiamenti nelle variabili fisiologiche, nel corso della vita di un organismo, deriva da ampi studi trasversali che hanno portato allo sviluppo di "orologi biologici" sempre più affidabili o stime di "età biologica" che riflettono le variazioni legate all'età nei marcatori del sangue, negli stati di modificazione epigenetica del DNA (DNAm) o nelle modifiche che si vengono a creare nell'apparato muscolo-scheletrico e locomotorio.<sup>2</sup> Durante l'invecchiamento la mortalità correlata a qualsiasi causa e l'incidenza di malattie croniche collegate all'età, aumentano esponenzialmente, raddoppiando ogni otto anni.<sup>3</sup> Le patologie

---

<sup>1</sup> [Eurostat](#) produce statistiche europee in partnership con gli Istituti nazionali di statistica e altre autorità nazionali negli Stati membri dell'UE. Questa partnership è nota come Sistema statistico europeo (ESS). Include anche le autorità statistiche dei paesi dello Spazio economico europeo (SEE) e della Svizzera.

<sup>2</sup> C. de Jaeger, *Fisiologia dell'invecchiamento EMC*, Medicina Riabilitativa Volume 25, 2018, pp. 1-10

<sup>3</sup> Osservatorio Nazionale sulla salute delle Regioni Italiane: il Rapporto Osservasalute fornisce annualmente i risultati del check-up della devolution in sanità, corredando dati e indicatori con un'analisi critica sullo stato di salute degli italiani e sulla qualità dell'assistenza sanitaria a livello regionale. È possibile scaricare i numeri in formato elettronico direttamente nella sezione "Rapporto Osservasalute".

croniche non trasmissibili possono essere raggruppate nell'ambito cardiovascolare, respiratorio e metabolico oppure nelle patologie muscolo-scheletriche come artrosi o osteoporosi, le quali sono spesso associate al processo di sarcopenia. Il termine sarcopenia deriva dal greco "*sarx*" ("σάρξ") e "*penia*" ("πενία") rispettivamente, "carne" (o "muscolo") e "povertà" (o "scarsità") ed è una modificazione indotta dall'invecchiamento del corpo umano che induce un progressivo declino della massa e della forza muscolare, in questo caso si fa riferimento ad una sarcopenia primaria. Si tratta di un evento irreversibile, per certi versi fisiologico (di solito si manifesta dopo i 40 - 50 anni di età), in quanto è inevitabile che il corpo umano invecchi e tale evento può contribuire in modo consistente alla comparsa della disabilità motoria, ed è associata alla riduzione della capacità di termoregolazione e del metabolismo basale. Inoltre va ricordato che questa diminuzione della massa muscolare può essere correlata a cause non intrinseche all'apparato muscolo-scheletrico o al solo processo d'invecchiamento ma a patologie neurologiche croniche, come ad esempio il parkinsonismo, l'ictus, le neuropatie periferiche ed altro ancora (sarcopenia secondaria).<sup>4</sup> Molti soggetti anziani e non, affetti da patologia o multipatologia, presentano situazioni di questo tipo che possono rendere difficile la gestione di uno stile di vita adeguato alla propria età: sono persone che hanno bisogno di poter accedere ad aiuti e protezione adeguata, supportati dalle politiche di sanità pubblica, ambientali, economiche e non solo. I dati ISTAT (Ehis 2019)<sup>5</sup> evidenziano che il 43,2% degli over 65 e più, ha almeno una patologia grave (ictus, tumori, Alzheimer e demenze, malattie cardiache, diabete, parkinsonismo, malattie respiratorie croniche: bronchite cronica ed altro) e la percentuale scende al 17% se le patologie croniche gravi sono almeno due. Tra gli anziani di 75-84 anni coloro che hanno almeno una malattia cronica grave, si attesta al 48,1% (52,4% tra gli uomini e 44,8% tra le donne) mentre la percentuale di quanti sono affetti da almeno due malattie croniche gravi, è pari al 19,4% (22% tra gli uomini e 17,4% tra le donne). Tra gli over 85 anni, circa un terzo dichiara di essere affetto da almeno due patologie croniche gravi (34,1% tra gli uomini e 29,1% tra le donne). Le patologie croniche gravi più diffuse tra tutte le categorie di anziani sono le malattie cardiache (19,3%), stabili rispetto al 2015. Si riducono invece le malattie respiratorie croniche (bronchite cronica, BPCO ed enfisema) specialmente tra gli uomini anziani, tra i quali però si rileva un incremento dei tumori maligni. Pertanto, è necessario permettere a un maggior numero di persone, di migliorare la propria qualità di vita, restando attive e partecipando pienamente alla vita civica e sociale. Dobbiamo essere in grado di affrontare un avvenimento storico, unico nel suo genere; quindi, necessita intervenire con un piano di azione strategico di prevenzione ma anche di controllo. Uno stile di vita attivo è sicuramente riconosciuto tra gli interventi primari ed in questo contesto il movimento è essenziale per migliorare il proprio stato di salute. Al contrario, uno stile di vita sedentario è un

<sup>4</sup> J.E. Morley, *Frailty and sarcopenia in elderly*, Wien Klin Wochenschr, 2016, 128 (Sup.7), pp. 439-445.

<sup>5</sup> L'indagine europea sulla salute (Ehis) è condotta in tutti gli Stati dell'Unione europea con l'obiettivo di costruire indicatori di salute confrontabili a livello europeo, sui principali aspetti delle condizioni di salute della popolazione, il ricorso ai servizi sanitari e i determinanti di salute. L'indagine è prevista dal regolamento (Ue) n. 255/2018 della Commissione, del 19 febbraio 2018 (che attua il regolamento (Ce) n. 1338/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche comunitarie in materia di sanità pubblica e di salute e sicurezza sul luogo di lavoro).

fattore di rischio importante per le malattie non trasmissibili come le malattie cardiovascolari, cancro e diabete. Si stima che circa 3,2 milioni di decessi ogni anno siano attribuibili a livelli insufficienti di attività fisica.<sup>6</sup> Le evidenze disponibili in letteratura confermano come, nell'ambito della prevenzione, un buon livello di efficienza fisica sia importante per ridurre gli effetti indotti dalla sedentarietà e dal processo di invecchiamento. Le attuali linee guida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS 2020-2025) rafforzano il valore di “*Every move counts* “. Pertanto, l'attività fisica non è limitata solo allo sport, ma include anche attività come ad esempio: camminare, correre, nuotare, fare ginnastica, ballare, giocare ed altro. L'obiettivo delle Linee guida OMS è di fornire a decisori politici e stakeholder dei diversi settori (salute, istruzione, lavoro, comunità), indicazioni chiare e scientificamente valide sull'attività fisica da praticare e sui comportamenti sedentari da limitare, per arrivare a sviluppare interventi specifici nei singoli contesti. Infatti, l'importanza dell'ambiente di vita e lavoro, nonché l'effettivo coinvolgimento di tutte le persone anche dei gruppi meno avvantaggiati, sono punti cardine per il miglioramento della salute e per il contrasto delle disuguaglianze. Negli ultimi decenni sono stati studiati protocolli di attività fisica che risultano efficaci in soggetti con patologie croniche non trasmissibili (MCNT), relativamente esenti da fattori di rischio elevati e che possono, una volta valutato il paziente e quindi il suo grado di stabilità, venire coinvolti in un programma specifico di attività fisica. Un riferimento particolare, rispetto alle precedenti “*Global recommendations on physical activity for health*” del 2010<sup>7</sup>, è che nel nuovo documento sono indicati per la prima volta i livelli raccomandati di attività fisica e di comportamenti sedentari per alcuni gruppi specifici quali:

- *adulti con condizioni croniche* (in particolare soggetti oncologici, individui con ipertensione o diabete di tipo 2, soggetti con patologie neurodegenerative)
- *donne in gravidanza e nel postparto*. In assenza di controindicazioni le donne in gravidanza e nel postparto dovrebbero svolgere almeno 150 minuti settimanali di attività fisica aerobica di moderata intensità e, in questa fase della vita femminile, possono ottenere benefici praticando anche uno stretching dolce.
- *persone con disabilità*.

Le linee guida a cui facciamo riferimento, contengono anche una sezione specifica per l'anziano in cui si evince che anche in età avanzata si possono indurre benefici importanti con una attività aerobica moderata (ad esempio camminare o andare in bicicletta), svolta preferibilmente con sessioni quotidiane ed integrata con esercizi di tonificazione muscolare, coordinazione, equilibrio e mobilità articolare. Seguendo il principio dell'*exercise continuum* indicato da diverse associazioni, tra cui l'American College of Sport Medicine (ACSM)<sup>8</sup>, lo svolgimento anche di un minimo di esercizio fisico è fondamentale per la salute, rispetto ad una sedentarietà

<sup>6</sup> World Health Organization, *Global Action Plan on Physical activity 2018-2030, More active people for a healthier world*.

<sup>7</sup> World Health Organization, *Global recommendations on physical activity for health*, 2010.

<sup>8</sup> ACSM (American College of Sports Medicine) è uno dei massimi enti a livello mondiale, che tramite un approccio scientifico, studia gli effetti che l'esercizio fisico induce nelle persone. Tramite la divulgazione di position stand, fornisce raccomandazioni, basate sull'evidenza scientifica, destinate a professionisti della salute e del movimento.

assoluta. Proprio per questo oggi l'evidenza sostiene che almeno trenta minuti di attività moderata, anche suddivisi nell'arco della giornata e per la maggior parte dei giorni settimanali, sono sufficienti a produrre dei vantaggi per la propria salute ma se si volessero raggiungere benefici addizionali e specifici, sarebbe importante aumentare un *dosaggio* appropriato al proprio livello funzionale e svolto in sicurezza.

Quando si fa riferimento al dosaggio, nel contesto dell'esercizio fisico, si indica la *quantità* necessaria (volume di lavoro) per raggiungere l'effetto massimo (obiettivo). Il dosaggio comprende più parametri da gestire insieme (esempio: intensità, durata, frequenza e non solo). L'esercizio è dose-dipendente, il che significa che le persone che raggiungono livelli cumulativi diverse volte superiori al livello minimo attualmente raccomandato, hanno una significativa riduzione dei rischi evidenziati in precedenza. In una revisione pubblicata nel 2020<sup>16</sup> sugli effetti indotti dall'attività fisica sulla salute, si evidenzia che sono dipendenti dalla durata e dalla frequenza. Ad esempio, le sessioni di oltre 90 minuti inducono un miglioramento maggiore nella qualità della vita rispetto alle sessioni fino a 90 minuti. A tal riguardo, sono stati indicati benefici dell'attività fisica per numerosi risultati quali: riduzione della mortalità, del declino cognitivo e fisico, miglioramento del controllo glicemico, della composizione corporea, della forza muscolare e della mobilità funzionale (*fig. 1*). I benefici complessivi dell'esercizio si applicano a tutti i sistemi corporei, inclusi quello immunologico, muscolo-scheletrico, respiratorio e ormonale. A questo proposito indubbiamente l'esercizio supervisionato è generalmente da raccomandarsi rispetto alle attività non supervisionate.

### Patologie per le quali è dimostrata una riduzione del rischio grazie all'attività fisica

Condizione	Riduzione del rischio (%)	Qualità delle evidenze
Morte	20-35	Alta
Coronaropatia e ictus	20-35	Alta
Diabete di tipo 2	35-50	Alta
Tumore del colon	30-50	Alta
Tumore della mammella	20	Alta
Frattura del femore	36-68	Moderata
Depressione	20-30	Alta
Morbo di Alzheimer	40-45	Moderata

Fig. 1 - David Nunan, *Doctors in Should be able to prescribe exercise like a drug*<sup>9</sup>

Sussistono una pletera di revisioni sistematiche pubblicate dalla Cochrane Library che valutano criticamente l'efficacia dell'attività fisica/esercizio per vari risultati di salute. Le revisioni sistematiche Cochrane (CSR) sono note per essere una fonte di prove di alta qualità. Pertanto, non è solo tempestivo ma anche rilevante valutare le conoscenze attuali e determinare la qualità della base di prove e l'entità delle dimensioni dell'effetto, dati i cambiamenti negativi

<sup>9</sup> D. Nunan, *Doctors should be able to prescribe exercise like a drug*, in *BMJ*, 2016, pp. 353 ss.

dello stile di vita e il crescente carico di malattie correlato all'inattività fisica. Riprendiamo l'analisi riguardante l'attività fisica somministrata nei gruppi specifici, a cui va rivolta particolare attenzione. Per comprendere meglio l'importanza di questo intervento è necessario far riferimento al modello di catena chiusa del processo disabilitante secondario alle malattie croniche che evidenzia come il soggetto, in una condizione patologica, è indotto per diverse ragioni ad un decondizionamento tale, da indurre altri fattori di rischio correlati alla malattia ma anche ai processi d'invecchiamento, come alterazioni del cammino, dell'equilibrio ed altro ancora. Bisogna agire in contesti specifici strutturati e organizzati, seguendo un percorso di continuità nell'intervento socio-sanitario, disciplinata come modalità di coordinamento delle prestazioni socio-sanitarie, intese come tutte le attività atte a soddisfare, mediante percorsi assistenziali integrati, bisogni di salute della persona che richiedono unitariamente prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale in grado di garantire, anche nel lungo periodo, la continuità tra le azioni di cura e quelle di recupero funzionale. In questo caso si può fare riferimento ad uno specifico ambito che riguarda l'Attività Motoria Adattata (A.M.A.), dunque a programmi di esercizio non sanitari appositamente predisposti per cittadini con malattie croniche, indirizzati al mantenimento delle abilità motorie residue e finalizzati alla modificazione dello stile di vita. Si tratta perciò di una strategia di intervento indirizzato alla promozione di un'attività fisica regolare (*International Federation of Adapted Physical Activity - IFAPA*). In Italia l'A.M.A. è una branca professionale della Chinesiologia e del movimento umano, rivolta alle persone che necessitano di adattamento per partecipare al contesto dell'attività fisica e in molti casi l'A.M.A., coinvolge individui con disabilità, anche se i suoi principi, possono essere applicati a condizioni di obesità, anzianità, nel giovane e per qualsiasi altra differenza individuale che possa limitare la partecipazione ad attività fisica regolare (non adattata). Pertanto, l'ambito di riferimento consiste nell'individualizzare la somministrazione, abbinando i punti di forza e gli interessi personali, alle attività appropriate e adattando gli ambienti per promuovere la piena partecipazione all'attività fisica, indipendentemente dalla popolazione coinvolta. Da una prospettiva di scienza dello sport, la scienza dell'attività fisica adattata è ricerca, teoria e pratica rivolta a persone di tutte le età non servite dalle scienze dello sport generali, svantaggiate in termini di risorse o prive del potere di accedere a pari opportunità e diritti di attività fisica.

I servizi e i supporti APA sono forniti in tutti i tipi di contesti. Pertanto, ricerca, teoria e pratica si riferiscono alle esigenze e ai diritti nei programmi APA inclusivi e separati" (Sherrill & Hutzler, 2008). In particolare, l'obiettivo è quello di potenziare quelle abilità motorie residue per trarne degli effetti indotti, utili nel rendere il soggetto efficiente funzionalmente e quindi capace nell' eseguire ed adattarsi alle diverse condizioni di motricità, adeguate al proprio livello di autonomia.

Ovviamente la somministrazione di attività motoria adattata richiede la presenza di professionisti preparati e in grado di collaborare con le diverse figure sanitarie, responsabili nel supportare, controllare la malattia e la cura del soggetto, fin dall'insorgenza della patologia.

Il professionista di riferimento è il Chinesiologo che con l'attuale riforma dello sport ha, dopo diversi anni di confronti, raggiunto un importante riconoscimento professionale. Il termine Chinesiologia (dal greco *Kinesis* = movimento e *logos* = studio), fa riferimento alla scienza del movimento e ha come indirizzo lo studio del movimento dell'organismo umano, però può essere estesa a più contesti, ed è doveroso chiarire che tale termine ancora oggi, viene erroneamente confusa con la Kinesiologia applicata, che invece contempla una serie discipline terapeutiche alternative. La chinesiologia umana si occupa dello studio della meccanica corporea, del movimento e come questo determini ogni implicazione a livello fisico, cognitivo, razionale, affettivo, emotivo, sociale e razionale.

Le Scienze Motorie rappresentano l'ambito di studio della chinesiologia e questo determina il valore e l'importanza della figura del Chinesiologo laureato in Scienze Motorie e specializzato nell'analisi del movimento umano. Una figura professionale strettamente connessa a contesti nell'ambito di salute, sport e sanità.

L'analisi chinesiologica e la sua applicazione, sono necessarie e migliorative in diversi ambiti: prevenzione, educazione fisica in ambito scolastico, sport e miglioramento della performance, ginnastica compensativa e adattata, ginnastica posturale e correttiva. In qualsiasi approccio alla persona, la chinesiologia offre importanti indotti per comprendere e definire un'azione migliorativa. Tra questi diversi ambiti professionali, il laureato magistrale in scienze e tecniche dell'attività motoria preventiva e adattata, ha un ruolo basilare nell'attività motoria adattata.

La somministrazione di esercizio fisico effettuata da questo professionista, attraverso i programmi "Esercizio Fisico Strutturato, deve essere:

- eseguita con costanza lungo tutto il corso della vita nelle patologie croniche o in condizione di disabilità o fragilità;
- attivata per ricondizionare il livello funzionale, recuperare le capacità motorie condizionali e coordinative, migliorare l'allenamento dosando con precisione il movimento attraverso la FITT-VP (frequenza, intensità, tempo, tipologia volume e progressione della proposta di esercizio fisico);

Il decreto legislativo n. 36/2021 contiene al Titolo V, Capo III, le "Ulteriori disposizioni in materia di laureati in scienze motorie", con cui finalmente si certifica, all'art. 41, il riconoscimento delle figure professionali del chinesiologo di base, chinesiologo delle attività motorie preventive ed adattate e chinesiologo sportivo, oltre al manager dello sport, e si disciplina l'assistenza nelle attività motorie e sportive all'art. 42.

Per essere Chinesiologi delle attività motorie preventive ed adattate è richiesto il possesso della laurea magistrale in "Scienze e tecniche delle attività motorie preventive e adattate".

L'oggetto della professione come in parte esposto precedentemente, si focalizza sulla progettazione e attuazione di programmi di attività motoria, tesi a raggiungere e quindi mantenere le migliori condizioni di benessere psicofisico, a seconda delle diverse caratteristiche dei soggetti, sull'organizzazione e pianificazione di attività e stili di vita che aiutino, con il

movimento specifico, a prevenire malattie e migliorare la qualità della vita, sulla prevenzione di difetti di postura, sul recupero funzionale nel contesto di riabilitazione e, infine, sulla programmazione, coordinamento e valutazione dell'attività motoria in soggetti diversamente abili o che versino in condizioni di salute clinicamente controllate e stabilizzate.

Tale figura professionale ben si integra negli attuali Piani Nazionali della Prevenzione (PNP 2020-2025)<sup>10</sup>, che ribadiscono l'approccio "*life course*", finalizzato al mantenimento del benessere in ciascuna fase dell'esistenza, per setting (scuola, ambiente di lavoro, comunità, servizi sanitari, città, ...), come strumento facilitante per le azioni di promozione della salute e di prevenzione, e di genere, al fine di migliorare l'appropriatezza ed il sistematico orientamento all'equità degli interventi. Tra i macro-obiettivi rileviamo l'impegno nell'intervenire nell'ambito delle Malattie Croniche Non Trasmissibili (MCNT) e sui principali fattori di rischio modificabili, ai quali si può ricondurre il 60% del carico di malattia. Ovviamente tra questi fattori di rischio una delle componenti primarie riguarda la sedentarietà. In sintesi, nel documento si sottolinea come il controllo delle MCNT richiede un approccio multidisciplinare, con un ampio spettro di interventi coordinati a differenti livelli, con il coinvolgimento di ampi settori sociosanitari, per prevenirne l'insorgenza, assicurare la precoce presa in carico dei soggetti a rischio, al fine di ridurre la progressione della malattia anche con interventi comportamentali.

A tal fine il PNP 2020-2025 adotta un approccio combinato e integrato tra strategie di comunità (orientate alla promozione della salute, intersettoriali e per setting), e strategie basate sull'individuo (es. counseling individuale sugli stili di vita – L.E.A.), con interventi mirati a seconda dei fattori di rischio propri della persona e della sua disponibilità al cambiamento. Quindi è necessario strutturare ma soprattutto realizzare, processi appropriati di prevenzione e promozione della salute attraverso interventi multiprofessionali anche con il coinvolgimento di figure come il Chinesiologo AMPA, che attualmente non ha il beneficio di un riconoscimento socio-sanitario (e speriamo che si arrivi al più presto al raggiungimento del traguardo) pur essendo un professionista che nel setting di vita della persona agisce in modo proattivo e che potrebbe interagire in rete con tutti i servizi socio-sanitari e i referenti istituzionali del territorio. Cerchiamo di definire meglio la figura professionale del Chinesiologo delle attività motorie preventive e adattate che nasce con la riforma universitaria del 2004 e con l'intento di formare figure in grado di:

- progettare e attuare programmi di attività motoria finalizzati al raggiungimento e al mantenimento delle migliori condizioni di benessere psicofisico per soggetti in varie fasce d'età e in diverse condizioni fisiche;
- organizzare e pianificare particolari attività e di stili di vita finalizzati alla prevenzione delle malattie e al miglioramento della qualità della vita mediante l'esercizio fisico;

---

<sup>10</sup> “ Adottato il 6 agosto 2020 con Intesa in Conferenza Stato-Regioni, il Piano Nazionale della Prevenzione 2020-2025 è lo strumento fondamentale di pianificazione centrale degli interventi di prevenzione e promozione della salute, da realizzare sul territorio e mira a garantire sia la salute individuale e collettiva sia la sostenibilità del Servizio sanitario nazionale, attraverso azioni quanto più possibile basate su evidenze di efficacia, equità e sostenibilità che accompagnano il cittadino in tutte le fasi della vita, nei luoghi in cui vive e lavora” Ministero della Salute

- prevenire i vizi posturali e il recupero funzionale post-riabilitazione finalizzato all'ottimizzazione dell'efficienza fisica;
- programmare, coordinare e valutare l'attività motoria adatta in persone diversamente abili o in individui in condizioni di salute clinicamente controllate e stabilizzate;
- per lo svolgimento dei compiti professionali, il Chinesiologo delle Attività Motorie Preventive ed Adattate acquisisce competenze, conoscenze e abilità:
- sui meccanismi di funzionamento dell'organismo in diverse condizioni, sia fisiologiche che patologiche, in relazione a genere, età, stato di salute;
- sui principali aspetti della psicologia applicata alle attività motorie adattate;
- sulle strategie comportamentali necessarie per il miglioramento dello stile di vita;
- nel possedere conoscenze approfondite e specifiche sulla valutazione e comprensione del movimento, basate soprattutto, sulla capacità di sviluppare progetti, programmi e conduzione di programmi di attività motoria preventiva e adattata;
- sulle esigenze motorie di una ampia tipologia di persone che necessitano di attività motorie adattate sia in prospettiva preventiva che di sviluppo delle potenzialità individuali;
- sui benefici e i rischi della pratica delle attività motorie in soggetti di diversa età, genere, condizione psicofisica;
- sulle tecniche di valutazione motoria che permetteranno loro di comprendere i bisogni di una ampia varietà di soggetti e, conseguentemente, di applicare le tecniche motorie più adeguate di intervento.

Tali competenze permettono al professionista LM-67 di operare in modo integrato e coordinato in un team di professionisti della salute e del benessere, nell'ambito del quale le attività motorie sono di fondamentale importanza nel promuovere la salute e tutti i gradi di prevenzione delle principali patologie esercizio-sensibili, di interesse sociale. In relazione alle competenze sopracitate, il Chinesiologo delle Attività Motorie Preventive ed Adattate è in grado di:

- dirigere e supervisionare programmi motori ad adulti sani, adolescenti, anziani, soggetti con vizi posturali o con quadri clinici stabilizzati riguardanti diversi organi e apparati, conoscendo le possibili complicanze che l'esercizio fisico può comportare in ciascuna categoria e le precauzioni per prevenirle;
- programmare, eseguire e supervisionare test di valutazione e programmi di allenamento post-riabilitativi, specifici per differenti popolazioni e condizioni, in fase stabilizzata dal punto di vista clinico e riabilitativo;
- programmare e supervisionare proposte individualizzate di esercizio fisico, basandosi su indicazioni sanitarie e dati di valutazione motorie, stabilendo il tipo di esercizio, intensità, durata, frequenza, progressione, precauzioni, per un'ampia varietà di patologie croniche e di condizioni di disabilità fisica e psichica;

- attuare le metodologie e le tecniche educative, comunicative e psico-motorie rivolte a disabili, bambini, adulti, anziani e a soggetti che necessitano di assistenza e rieducazione sociale e civile.

Ecco, quindi, uno dei ruoli importanti del Chinesiologo delle attività motorie preventive adattate, un professionista che agisce in un contesto di motricità funzionale, in cui il soggetto con patologie croniche non trasmissibili e stabilizzate, è in grado di adattarsi a sollecitazioni adeguate alla propria condizione di efficienza fisica e quindi migliorare quelle abilità motorie che a volte possono relegare la persona ad una condizione di impairment e quindi di appena incapace (fig. 2).

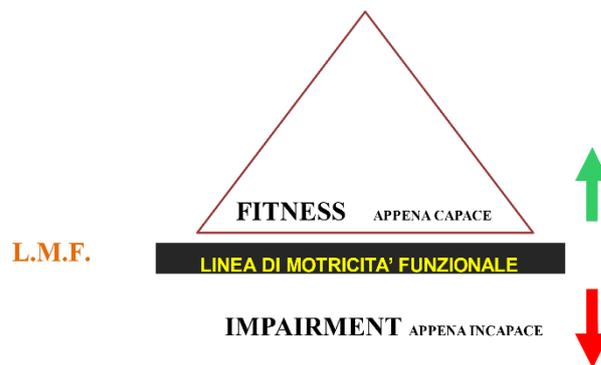


Fig. 2 - Schema Livello di Motricità Funzionale in soggetto sani e non<sup>11</sup>

Il termine fitness deriva dall'aggettivo inglese *fit* (adatto) e viene tradotto in lingua italiana con i termini idoneità, capacità, preparazione fisica e stato di forma fisica. Dagli anni '90 questo termine è stato utilizzato sempre più frequentemente per definire lo stato di benessere dell'individuo. Nella terminologia medico-sportiva si indica con il termine inglese fitness, “forma, buona salute”, il complesso di condizioni fisiche e psicologiche che consentono ad un individuo di manifestare al meglio le proprie attitudini e possibilità. L'espressione ‘fitness collegata alla salute’ (*health-related fitness*) è usata in riferimento alle componenti fisiche e fisiologiche del fitness che sono più direttamente in rapporto con lo stato di salute.<sup>12</sup> L'ultima importante considerazione la rivolgiamo alle strutture che attualmente sono distinte come palestre in cui si somministra l'attività motoria adattata in sicurezza. Proprio per questo, in alcune Regioni del territorio nazionale in cui l'Emilia-Romagna risulta essere la Regione pilota, è stata attivata una rete di palestre pubbliche e private, certificate e istituzionalmente riconosciute dal Servizio Sanitario Regionale, per promuovere la salute di tutti i cittadini e in particolare favorire l'esercizio fisico, una delle priorità del Piano della Prevenzione della Regione Emilia-Romagna<sup>13</sup>. Le strutture di riferimento vengono definite “Palestre che

<sup>11</sup> C. Tentoni, P.L. Maietta, *L'efficienza del V02 nella affidabilità prestativa nell'età adulta ed anziana (modificazioni indotte da esercizio fisico controllato)*, in *Chinesiologia*, 2004, pp. 26-29.

<sup>12</sup> C. Bouchard, *Universo del Corpo*, Enciclopedia Treccani, 1999.

<sup>13</sup> Si v. [Mappa della salute Emilia-Romagna](#).

<sup>14</sup> J. Higgins, S. Green, *Cochrane Handbook for Systematic Reviews of Interventions*, in The Cochrane Collaboration, 2011.

*promuovono Salute” (PPS-AMA)”* in cui la pratica dell’esercizio fisico prescritta dal medico di base avviene in modo controllato e tutorato, alla presenza di professionisti Chinesiologi dell’attività motoria preventiva e adattata. Una rete di Palestre PPS-AMA utili per rispondere alle specifiche esigenze di salute delle persone con condizioni croniche, che rappresentano, in Emilia-Romagna, circa un quinto della popolazione tra i 18 e i 69 anni. Palestre PPS-AMA che hanno l’obbligo di garantire l’aggiornamento periodico del personale sulla base di corsi organizzati dalle Aziende USL; si impegnino ad alimentare i dati (flussi informativi) sulla prescrizione dell’attività motoria adattata, in collaborazione con le Azienda USL. In particolare, le Palestre PPS-AMA hanno il compito di promuovere stili di vita sani, perseguendo i principi dell’equità e non discriminazione delle persone, favorendo l’accesso e l’inclusione di tutti. Tale principio è uno dei punti cardine dell’intervento rivolto alla popolazione perché facendo riferimento agli anziani pensionati e alle categorie “disagiate” è comprensibile che tutto quello che abbiamo evidenziato in precedenza deve costituire una opportunità per tutti<sup>13,17</sup>. Sappiamo già da diversi anni che purtroppo sono proprio queste, le categorie che statisticamente risultano essere coinvolte. Quindi è necessario organizzare una mappa dei servizi (incluso l’attività fisica), in cui si intervenga soprattutto nelle zone ad alta densità di popolazione anziana e disagiata, concretizzando nell’area limitrofa eventi e l’utilizzo di strutture in grado di offrire prestazioni adeguate a chi necessita. Un esempio potrebbe essere quello di attivare gruppi di cammino monitorati o condotti dai professionisti Chinesiologi che in questo caso avrebbero il compito di valutare e avviare i partecipanti all’attività, con consigli e informazioni necessarie soprattutto per coloro che presentano fattori di rischio che in molti casi potrebbero escludere una loro partecipazione spontanea, a causa di paure o difficoltà correlate a diversi aspetti ambientali e non solo. Quindi, i decisori politici e i professionisti devono progettare e implementare strategie complete e coordinate, volte a indirizzare programmi/interventi di attività fisica, campagne di promozione della salute e prevenzione delle malattie a livello locale, regionale, nazionale e internazionale. Negli ultimi Piani Nazionali e Regionali della Prevenzione (2020-2025) si rafforza tale visione che considera la salute come risultato di uno sviluppo armonico e sostenibile dell’essere umano, della natura e dell’ambiente (*One Health*). Pertanto, riconoscendo che la salute delle persone e degli ecosistemi sono interconnesse, promuove l’applicazione di un approccio multidisciplinare, intersettoriale e coordinato per affrontare i rischi potenziali o già esistenti. In tutto questo il Chinesiologo delle attività motorie preventive e adattate ha una sua importante connotazione ma purtroppo continua ad esserci una discrepanza tra il riconoscimento del profilo professionale e l’effettiva possibilità di intervenire in ambito socio-sanitario.

<sup>15</sup> D. Maione, R. Senaldi, P. Maietta, A. Maione, E. Drago, C. Tentoni, *Effect of training, detraining and deconditioning on  $\dot{V}O_2$  slow component*, in *Medicina dello Sport*, 2001, 54 (2), pp. 105-113.

<sup>16</sup> P. Posadzki, D. Pieper, R. Bajpai, H. Makaruk, N. Konsgen, A.L. Neuhaus, M. Semwal, *Exercise/physical activity and health outcomes: an overview of Cochrane systematic reviews*, in *BMC Public Health*, 2020, 20, n. 1724.

<sup>17</sup> Ministero della Salute, Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria, *Piano Nazionale della Prevenzione 2020-2025*.