

L'ORDINAMENTO SPORTIVO E GLI ENTI DILETTANTISTICI

ATTI DEL SEMINARIO



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili



Fondazione
Nazionale dei
Commercialisti

F
N
C

L'ORDINAMENTO SPORTIVO E GLI ENTI DILETTANTISTICI

ATTI DEL SEMINARIO



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili



CONI



CONI
SERVIZI

Fondazione
Nazionale dei
Commercialisti

ISBN 978-88-99517-06-9

© Copyright Fondazione Nazionale dei Commercialisti.

Edizione Luglio 2015.

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Indice

Presentazione	1
Enrico Lubrano	2
Rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione	
<hr/>	
1. Introduzione	2
2. L'ordinamento statale nella sua attuale configurazione	2
2.1. Il concetto di ordinamento giuridico nella sua evoluzione storica	3
2.2. La pluralità degli ordinamenti giuridici	5
2.3. I rapporti tra l'autonomia degli ordinamenti settoriali e la supremazia dello Stato	7
3. Il sistema sportivo come ordinamento settoriale	9
3.1. L'ordinamento sportivo internazionale e nazionale	9
3.2. La "rivendicazione" di autonomia da parte dell'ordinamento sportivo	13
4. I rapporti tra sport e stato nella loro evoluzione storica	14
4.1. La storica incertezza del diritto sulla tutela giurisdizionale nello sport	15
4.2. I principi generali fissati dalla giurisprudenza	16
4.3. L'inadeguatezza e la non univocità delle soluzioni adottate dalla giurisprudenza	19
5. La legge 17 ottobre 2003, n. 280	27
5.1. L'autonomia dell'ordinamento sportivo ed i limiti di essa: le situazioni di "rilevanza giuridica" nelle quali si ha giurisdizione statale	36
5.1.1. Questioni tecniche	39
5.1.2. Questioni disciplinari	42
5.1.2.1. La norma "incriminata" (art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003)	42

L'ordinamento sportivo e gli enti dilettantistici

5.1.2.2. Le varie interpretazioni fornite dalla giurisprudenza amministrativa	43
5.1.2.3. L'ordinanza di rimessione alla Corte (TAR Lazio n. 241/2010)	55
5.1.2.4. La pronuncia della Corte Costituzionale n. 49/2011	58
5.1.2.5. Critica alla soluzione adottata dalla Corte Costituzionale	62
5.1.2.6. Conseguenze e prospettive di "sistema"	65
5.1.2.6.1. Il carattere non vincolante della sentenza della Corte Costituzionale (in quanto interpretativa di rigetto)	66
5.1.2.6.2. La proponibilità dell'azione risarcitoria anche per le questioni tecniche	69
5.1.2.6.3. La questione della ammissibilità o meno dell'azione risarcitoria di reintegrazione in forma specifica	71
5.1.2.6.4. L'esigenza di "sistema" di considerare la colpa "in re ipsa"	76
5.1.3. Questioni amministrative	81
5.1.4. Questioni patrimoniali tra pariordinati	83
5.1.5. Considerazioni conclusive con riguardo al principio di rilevanza	84
5.2. La giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo in materia sportiva	86
5.2.1. Natura pubblicistica dell'attività svolta dal C.O.N.I. e dalle Federazioni	87
5.2.2. Impugnabilità degli atti dell'ordinamento sportivo al Giudice Amministrativo	90
5.2.3. L'applicazione dei principi del diritto amministrativo alle Istituzioni sportive	94
5.3. La competenza funzionale del T.A.R. Lazio	96
5.4. La pregiudiziale sportiva	99
5.4.1. L'ipotesi di ricorso presentato direttamente al Giudice Amministrativo	106
5.4.2. Il principio del c.d. "vincolo dei motivi"	107
5.4.3. L'illegittimità del vincolo di giustizia	109
5.5. Disposizioni processuali specifiche	114
6. Conclusioni	115

Piero Sandulli **121**

Il sistema della tutela nel mondo dello sport

- | | | |
|-----------|--|------------|
| 1. | Profili generali in tema di “giusto processo” sportivo | 121 |
| 1.1. | Quadro ricostruttivo del sistema della giustizia sportiva della Federcalcio | 121 |
| 1.2. | I principi di giustizia sportiva del CONI | 123 |
| 1.3. | Analisi della normativa statale in materia di giustizia sportiva | 126 |
| 1.4. | La decisione della Corte Costituzionale n. 49/2011 | 128 |
| 1.5. | Riflessioni in merito alla decisione n. 49 del 2011 della Corte Costituzionale | 131 |
| 2. | Il sistema delle prove nel processo sportivo | 133 |
| 2.1. | Posizione del problema | 133 |
| 2.2. | Il sistema delle prove nel nuovo Codice di giustizia sportiva del CONI | 134 |
| | 2.2.1. Il giudizio sportivo | 136 |
| | 2.2.2. Il giudizio federale | 139 |
| 2.3. | Il giudizio innanzi al Collegio di garanzia dello sport | 142 |
| 2.4. | I mezzi di prova secondo il Codice di giustizia sportiva della Federcalcio | 143 |
| | 2.4.1. Valenza della prova arbitrale | 143 |
| | 2.4.2. La prova televisiva | 143 |
| 2.5. | Conclusioni | 144 |

Alberto Succi **147**

La responsabilità nella gestione delle associazioni e società sportive dilettantistiche

- | | | |
|-----------|--|------------|
| 1. | Generalità | 147 |
| 1.1. | Associazioni Sportive Dilettantistiche: natura giuridica e natura tributaria | 147 |
| 1.2. | Società Sportive Dilettantistiche natura giuridica e tributaria | 148 |
| 1.3. | Associazioni e Società sportive dilettantistiche e l'Ordinamento Sportivo | 149 |

2.	La responsabilità contrattuale	150
3.	La responsabilità extracontrattuale	152
4.	Responsabilità per violazioni tributarie	155
5.	Responsabilità per reati tributari	158

Luca Scarpa **159**

La trasformazione da associazione sportiva dilettantistica a società sportiva dilettantistica

1.	Profili generali e variazione del sistema	159
2.	L'ammissibilità della trasformazione di ASD in SSD di capitali	160
3.	Lo statuto "associativo" come fonte normativa di riferimento	161
4.	Diritto di partecipazione all'assemblea di trasformazione	161
5.	Le fasi della trasformazione eterogenea	162
6.	La perizia di stima	162
7.	Pubblicazione della trasformazione	163

Alessio Pistone **164**

Gli incassi degli impianti sportivi

1.	Normativa di riferimento	164
1.1.	Incassi da attività istituzionale	164
1.2.	Incassi da attività commerciale	165
1.3.	Incassi da locazione o sublocazione	166
2.	Esempi di scenari di gestione degli impianti polivalenti	166
2.1.	Gestione diretta da parte di una A.S.D	166

2.2.	Gestione principale da parte di una A.S.D. con attività sublocate a terzi “enti non commerciali” oppure a terzi che svolgono attività prettamente commerciale o professionale	167
2.3.	Gestione principale da parte di una S.S.D. con attività locate o sublocate a terzi indipendentemente dalla loro veste giuridica	168
	Giuliano Sinibaldi	171
	Aspetti fiscali degli enti sportivi dilettantistici	
	Attività istituzionale, attività commerciale e attività de-commercializzata	
	<hr/>	
1.	Introduzione	171
2.	Attività commerciale ed attività istituzionale	174
2.1.	Gli Enti non Commerciali – l’art. 73 del Tuir	174
2.2.	Attività commerciale e attività non commerciale (istituzionale)	178
2.3.	Attività commerciale, attività non commerciale e assenza di scopo di lucro	179
2.4.	La perdita della qualifica di Ente non Commerciale - l’art. 149 Tuir	181
2.4.1.	I parametri quantitativi	184
2.4.2.	L’esimente per le associazioni sportive dilettantistiche	186
2.5.	La separazione della contabilità	188
3.	Attività istituzionali generiche e specifiche	191
3.1.	Le attività non commerciali – la c.d. “de-commercializzazione generica” a favore degli Enti non Commerciali	191
3.2.	La c.d. “de-commercializzazione specifica”: i corrispettivi incassati a fronte di servizi resi agli associati	194
3.3.	Le ulteriori condizioni per fruire dell’agevolazione	199
3.4.	La de-commercializzazione dei corrispettivi specifici in capo alle Società Sportive dilettantistiche di capitali o cooperative (cenni)	203

Fabio Romei e Patrizia Sideri	205
I rapporti di lavoro negli enti sportivi	
<hr/>	
1. Introduzione	205
2. Il jobs act	207
2.1. I decreti legislativi sinora approvati	208
2.2. D. Lgs. 15/06/2015, n. 81 “Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni”	209
3. Problematiche specifiche del settore sportivo dilettantistico	212
3.1. Il corretto inquadramento del rapporto	212
3.2. L'ente previdenziale di riferimento (Enpals)	215
3.2.1. INPS contributi minori	218
3.3. Il contenzioso in corso	219
3.4. La certificazione del contratto	221
4. Tipologie di rapporti instaurabili da un ente sportivo dilettantistico	223
4.1. Lo svolgimento di attività sportiva dilettantistica: qualificazione	225
5. I rapporti di volontariato	228
5.1. Il volontariato	228
5.2. I compensi ai membri del consiglio direttivo	229
6. I rapporti di lavoro - autonomo, subordinato, parasubordinato, accessorio	231
6.1. Il lavoro autonomo	231
6.1.1. Il lavoro autonomo professionale	231
6.1.2. Il lavoro autonomo occasionale	232
6.2. Il lavoro subordinato	233
6.3. Il lavoro parasubordinato	234
6.4. I rapporti di lavoro “accessorio”	236
6.4.1. Lavoro occasionale accessorio - voucher	236

6.4.2.	Il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa occasionale (mini co.co.co.)	238
7.	I rapporti di natura sportiva dilettantistica e le co.co.co. amministrativo gestionali	239
7.1.	L'efficacia dell'iscrizione al registro CONI	239
7.2.	L'esercizio diretto di attività sportiva dilettantistica	240
7.3.	Collaborazioni coordinate e continuative di natura amministrativo-gestionale	242
7.3.1.	Quadro riepilogativo	243
7.4.	Il 2014: l'anno della presa di coscienza?	245
7.5.	I dipendenti pubblici	246
8.	Adempimenti amministrativi	248
8.1.	Centro Impiego e Libro Unico sul Lavoro	248
8.2.	Sicurezza sul lavoro	249
8.3.	Legge antipedofilia	252
9.	Schema riepilogativo	254
10.	La tassazione del reddito da lavoro sportivo dilettantistico	256
10.1.	Trattamento tributario delle somme corrisposte agli sportivi dilettanti	256
10.2.	Il problema delle addizionali di compartecipazione	258
10.3.	Rimborsi spese documentate	259
10.4.	Gli adempimenti dichiarativi del percettore	261
10.5.	Compensi Sportivi ed IRAP	263
10.6.	Compensi sportivi e detrazioni per carichi di famiglia	264
10.7.	Compensi sportivi ed ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente)	266
10.8.	Compensi sportivi ed indennità di disoccupazione	267

Andrea Mancino	268
La verifica fiscale nello sport dilettantistico	
<hr/>	
1. Premessa	268
2. Metodologia di controllo	270
3. Pronunce favorevoli al contribuente	272
4. Conclusioni	273
Daniela Ilacqua e Emanuele Lusi	274
Rendicontazione e rapporti con gli istituti di credito	
<hr/>	
1. Riferimenti normativi per gli Enti non Profit	274
1.1. Disposizioni e norme di natura civilistica	274
1.1.1. Obblighi di natura fiscale	275
1.1.2. Obblighi ex lege	278
1.1.3. Fonti di indirizzo	279
2. Tipologie di rendicontazione	280
2.1. Associazioni Sportive Dilettantistiche con proventi e ricavi inferiori ai 250 mila euro annui	281
2.2. Associazioni Sportive Dilettantistiche con proventi e ricavi superiori ai 250 mila euro annui e Società Sportive Dilettantistiche	283
2.3. Altre tipologie di rendiconti	287
3. Appendice	289
Luca Pace	296
Il ruolo del commercialista nella consulenza agli enti sportivi dilettantistici: il passaggio dall'ottica del vincolo a quella dell'opportunità	
<hr/>	
1. Le premesse	296

1.1.	Qual è l'obiettivo?	296
1.2.	Lo scenario di riferimento	297
2.	Le direttrici della consulenza	298
2.1.	La consulenza interna	298
2.2.	La consulenza esterna	298
2.2.1.	La consulenza ai Comitati locali del C.O.N.I.	298
2.2.2.	La consulenza al Cliente	299
3.	Il "progetto nassa"	300
3.1.	Premessa e cenni metodologici	300
3.2.	Dalla storia all'attualità: uno strumento di gestione vincente	301
3.2.1.	Il ruolo della rendicontazione finanziaria	302
3.3.	La 'Nassa' come strumento per una consulenza innovativa	303
3.4.	La professione oltre la professione.	304
4.	Conclusioni	306
	 Emanuele Lusi	 307
	Merito creditizio e credito allo sport	
	<hr/>	
1.	Note introduttive.	307
2.	La valutazione del merito creditizio.	307
3.	Il rendiconto di una ASD con sola attività istituzionale.	309
4.	Analisi per indici del rendiconto di una ASD con sola attività istituzionale.	310
5.	Il rendiconto di una ASD con attività istituzionale e commerciale	314
6.	Alcune tipologie di credito per lo sport.	315

Giovanni Castellani	320
Responsabilità sociale e rendicontazione non finanziaria - Parte generale	
<hr/>	
1. Premessa	320
2. Il senso etico dell'agire	321
3. L'etica in economia	323
4. Il possibile binomio tra economia ed etica: Econometica	324
5. Virtù etiche	326
6. Etica e Deontologia	327
7. La RSI come modello di Governance tra necessità etiche e opportunità	330
Giovanni Esposito	333
Responsabilità sociale e rendicontazione non finanziaria - Parte speciale	
<hr/>	
1. Lo sport nel terzo millennio	333
2. La responsabilità sociale nello sport	334
3. La rendicontazione non finanziaria	336
4. Il Bilancio sociale	341
Profilo Autori	347

Presentazione

Come prima attuazione del Protocollo di Intesa sottoscritto in data 4 febbraio 2015, tra CNDCEC, FNC, CONI e CONI Servizi, a supporto dell'attività istituzionale del CONI svolta localmente a favore delle Associazioni Sportive e relativamente alle materie di specifica competenza dei commercialisti, è stato organizzato un seminario di due giorni consecutivi affinché i commercialisti interessati alla materia potessero diventare a loro volta "formatori" per gli iscritti ai vari Ordini locali.

Lo scopo è stato quello di tentare di uniformare, a livello nazionale, le conoscenze e la proposizione di soluzioni ed interpretazioni atte a rendere omogenea l'assistenza istituzionale che i singoli forniranno ai Comitati locali del Coni. Questo volume, così come l'intero progetto, si è potuto realizzare anche grazie all'iniziativa intellettuale del Direttore Scientifico della FNC, Giovanni Castellani e si è giovato del prezioso lavoro di cura e supervisione del collega Luca Scarpa. Si trovano qui raccolte le relazioni dei docenti del seminario ai quali va il nostro ringraziamento per il fattivo, apprezzato e generoso contributo e tra i quali, è intenzione della FNC, costituire una speciale commissione che lavorerà per trasformare questi "Atti del seminario" in vere e proprie "linee guida" a beneficio di tutta la categoria dei commercialisti e di tutto lo straordinario ed insostituibile mondo dello sport dilettantistico.

Fondazione Nazionale dei Commercialisti
Il Presidente
Giorgio Sganga

Enrico Lubrano

Rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione

1. Introduzione

L'analisi dei rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale (e delle problematiche che ne derivano) presuppone necessariamente una ricostruzione del "quadro di sistema" dell'ordinamento generale nell'attuale configurazione (cfr. poi par. I).

Una volta inquadrato il "sistema" dell'ordinamento statale, si potrà intendere come (e perché) il sistema sportivo sia oggi inteso come "ordinamento settoriale", dotato di una (limitata) autonomia (cfr. poi par. II) ed inquadrare i rapporti di esso con l'ordinamento dello Stato nel corso di tutta la loro evoluzione storica, prima (indefiniti e conflittuali) (cfr. poi par. III) e dopo (definiti e coordinati) l'emanazione della legge n. 280/2003 (cfr. poi par. IV).

2. L'ordinamento statale nella sua attuale configurazione

Per inquadrare correttamente l'ordinamento statale nella sua attuale configurazione (ed i rapporti di questo con i c.d. "ordinamenti settoriali") risulta necessario ripercorrere l'evoluzione storica del concetto di "ordinamento giuridico" in generale (cfr. poi par. 1), riconoscere il corollario dell'esistenza di una "pluralità di ordinamenti giuridici" nell'ambito del "sistema-Stato" (cfr. poi par. 2) ed individuare i rapporti tra l'autonomia degli ordinamenti settoriali e la supremazia del potere statale (cfr. poi par. 3).

2.1. Il concetto di ordinamento giuridico nella sua evoluzione storica

L'inquadramento del concetto di ordinamento giuridico¹, nella attuale individuazione, risulta necessario per comprendere, nell'ambito della "pluralità degli ordinamenti giuridici", la configurazione del sistema sportivo come ordinamento giuridico, la corretta collocazione dello stesso all'interno dell'ordinamento statale, l'esatto significato della c.d. "autonomia dell'ordinamento sportivo" ed i limiti di essa. Nell'evoluzione storica della teoria generale del diritto, il concetto di "ordinamento giuridico" viene originariamente individuato - in base alla c.d. dottrina normativistica² che ha il suo massimo esponente in Hans

- 1 Cfr. tra gli altri, BARILLARI, *Considerazioni sulla dottrina dell'ordinamento giuridico*, in Scritti Giuridici in onore di Santi Romano, I, Padova 1940; BENTIVOGLIO, *Ordinamento giuridico e sistema di diritto*, in Riv. trim. dir. pubblico 1976, 873 ss.; BONUCCI, *Ordinamento giuridico e Stato*, in Riv. di dir. pubblico e p. a. in Italia, 1920, XII, pt. I, 97 ss.; CARNELUTTI F., *Appunti sull'ordinamento giuridico*, in Riv. dir. proc., 1964, 361 ss.; CATANIA A., *Argomenti per una teoria dell'ordinamento giuridico*, Napoli, Iovene, 1976. Sull'argomento cfr. inoltre MENEGHELLI R., *Validità giuridica nel normativismo e nell'istituzionalismo*, in Dir. e società, 1991, 1, e dello stesso Autore, *Di alcune applicazioni del concetto di validità giuridica nel normativismo e nell'istituzionalismo*, in Dir. e società, 1991, 381; CRISAFULLI V., *Sulla teoria della norma giuridica*, Roma 1985; BOBBIO N., *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino 1960; PIOVANI, *Normativismo e società*, Napoli 1949; TARANTINO A., *Dell'istituzionalismo - Ancora sui precedenti dottrinali di Santi Romano*, in Materiali storia cultura giur., 1981, 169; RICCOBONO F., *Idealismo e istituzionalismo nella cultura giuridica italiana del Novecento*, in Riv. trim. dir. e proc. civ., 1981, 877.
- 2 Si veda sull'argomento la voce "normativismo" di MODUGNO F., sull'Enciclopedia del diritto; cfr. inoltre (l'ordine di citazione è in senso cronologico): CASTIGLIONE S., voce *Normativismo*, in Digesto civ., UTET Torino, 1998; SAGNOTTI S. C., *La filosofia del diritto tra normativismo e metaetica secondo Gaetano Carcaterra*; BONGIOVANNI G., *Reine rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato - H. Kelsen e la costituzione austriaca del 1920*, Giuffrè, Milano, 1998; FROSINI V., *Saggi su Kelsen e Capograssi - Due interpretazioni del diritto*, II ed., Giuffrè, Milano, 1998; DE ALOYSIO F., *Kelsen, la dottrina pura del diritto e il puzzle del formalismo*, Riv. dir. comm., 1996, I, 177; LONGO G., *Il concetto del mutamento costituzionale in Hans Kelsen e Carl Schmitt*, Riv. Internaz. filosofia diritto, 1996, 256; DE ALOYSIO F., *Kelsen e il giuspositivismo - Un'affinità ipotetica*, Riv. internaz. diritto, 1995, 291; ERRAZURIZ M. C. J., *Riflessioni sulla critica di Kelsen al diritto naturale*, Istituta, 1994, 235; IRTI N., *Autonomia privata e forma di Stato (intorno al pensiero di Hans Kelsen)*, Riv. dir. civ. 1994, I, 15; CATANIA A., *Kelsen e la democrazia*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1992, 377; KOJA F., *Hans Kelsen - Ritratti di un grande austriaco*, Iustitia, 1993, 26; TREVES R., *Società e natura nell'opera di Hans Kelsen*, Sociologia dir., fasc. 3, 33; ROSSELLI F., *L'attività giurisprudenziale nella teoria di Kelsen*, Riv. dir. civ., 1991, I, 153; CARRINO A., *Autopoiesi e ordinamento dinamico - Diritto e sociologia in Kelsen*, Sociologia dir., 1991, fasc. 2, 13; CELANO B., *L'interpretazione del conflitto fra norme nell'ultimo Kelsen*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1990, 13; MATERAZZI F., *Hans Kelsen e il sillogismo normativo*, Studi senesi, 1989, 299; CATTANEO M. A., *Kelsen tra neo-kantismo e positivismo giuridico*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1987, 476; PARODI G., *Sul concetto di "norma giuridica" nell'"Allgemeine theorie der normen" di Hans Kelsen*, Materiali storia cultura giur., 1985, 153; LUTHARDT W., *Aspetti teorico-politici nell'opera di Hans Kelsen*, Materiali storia

Kelsen - esclusivamente nel sistema di norme poste dallo Stato: secondo tale impostazione, l'ordinamento giuridico viene individuato come "sistema normativo", composto dal solo elemento della "normazione".

Successivamente, tale impostazione viene superata dalla c.d. dottrina istituzionalistica³ di Santi Romano, secondo la quale l'elemento della "normazione" non risulta affatto sufficiente ad esprimere il concetto di ordinamento giuridico, in quanto esso risulta essere il prodotto della coscienza sociale, posto in essere dai rappresentanti del popolo; viene, pertanto, riconosciuto che gli elementi della "plurisoggettività" (ovvero il tessuto sociale) e della "organizzazione" (ovvero l'insieme delle Istituzioni politiche) preesistono e producono l'elemento della "normazione", con la conseguenza che il concetto di ordinamento giuridico si sovrappone (e coincide) con il concetto di società ("*ubi societas, ibi ius*")⁴.

cultura giur. 1984, 367; CALVO F., *Norma e applicazione: Hans Kelsen tra Kant e Aristotele*, Legalità e giustizia, 1984, 8; GIOVANNELLI A., *Dottrina pura e teoria della costituzione in Kelsen*, Giuffrè, Milano; FROSINI V., *Kelsen e Romano*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1983, 199; AMATO S., *Hans Kelsen nella cultura filosofico-giuridica del Novecento*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1981, 627; BOBBIO N., *Kelsen e il problema del potere*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1981, 549.

- 3 La teoria c.d. "istituzionalista" (Santi Romano, "*L'ordinamento giuridico*", 1918) disconosce il fatto che il diritto possa ridursi alla norma o all'insieme delle norme che costituiscono l'ordinamento, in quanto quest'ultimo, inteso come "*Istituzione*" o organizzazione, trascende e condiziona il suo aspetto meramente normativo: la "*Istituzione*" (ovvero l'ordinamento) è, per questa teoria, organizzazione, posizione della società ed il "*momento istitutivo*" precede e produce quello normativo. Per un approfondimento sulla teoria istituzionalista si veda MODUGNO F., voce "*Istituzione*" nell'Enciclopedia del diritto; ARATA L., "*L'ordinamento giuridico*" di Santi Romano, Riv. Corte conti, 1998, fasc. 1, 253; FROSINI V., *Santi Romano e l'interpretazione giuridica della realtà sociale*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1989, 706; FUCHSAS M., *La "genossenschaftstheorie" di Otto von Gierke come fonte primaria della teoria generale del diritto di Santi Romano*, Materiali storia cultura giur., 1979, 65. Si vedano, inoltre: CESARINI SFORZA W., *Il diritto dei privati, Il corporativismo come esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè 1963; GIANNINI M.S., *Gli elementi degli ordinamenti giuridici; Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in Atti del XIV Congresso internazionale di sociologia, pag. 455 ss.; AMBROSINI G., *La pluralità degli ordinamenti giuridici nella Costituzione italiana*, in Studi in onore di Giuseppe Chiarelli, Vol. I, pag. 3 ss.; CICALA G., *Pluralità e unitarietà degli ordinamenti giuridici*, in Scritti giuridici per il notaio Baratta, pag. 62 ss.; CARNELUTTI F., *Appunti sull'ordinamento giuridico*, in Riv. dir. proc. 1964, 361 ss.; MODUGNO F., *Ordinamento giuridico* (dottrine generali), in Enc. dir. Vol. XX, pag. 678.
- 4 Secondo l'impostazione "*istituzionalista*", l'insufficienza della nozione di diritto come esclusivo insieme di norme si manifesta in tutta la propria evidenza allorquando si ha riguardo all'intero ordinamento giuridico di uno Stato, ad esempio, quando si parla di diritto italiano o francese, abbracciandoli nella loro rispettiva totalità: l'ordinamento giuridico di un intero Stato, anche solo in base alla generale esperienza, va infatti ben oltre l'idea dello stesso come un insieme di regole. La definizione stessa di ordinamento giuridico, come evidenziato da Santi Romano, implica dunque, già di per sé, l'idea di qualche cosa di "*più vivo e di più animato*": è, in primo luogo, la complessa e varia organizzazione dello Stato, i numerosi meccanismi, i collegamenti di autorità o di forza, che producono, modificano, applicano, garantiscono le norme giuridiche, ma non si identificano con le stesse".

2.2. La pluralità degli ordinamenti giuridici

Corollario di tale impostazione – in base alla quale deve individuarsi un ordinamento giuridico in ogni espressione associazionistica che abbia i caratteri della plurisoggettività, organizzazione e normazione – risulta essere il riconoscimento dell'esistenza di una "pluralità degli ordinamenti giuridici"⁵: si prende atto, pertanto, anche dal punto di vista della teoria generale del diritto, del fatto che, nell'ambito ed all'interno dell'ordinamento statale, vi sono tutta una serie di "sotto-sistemi", qualificabili come "ordinamenti settoriali", i quali perseguono ciascuno la realizzazione di interessi di un determinato settore⁶. L'esistenza di un pluralismo giuridico-sociale viene successivamente espressa anche nella Carta Costituzionale, con il riconoscimento del valore positivo delle "formazioni sociali" come momento di espressione della personalità dell'individuo (art. 2)⁷, dei principi di "autonomia" e "decentramento" (art. 5)⁸,

- 5 Sulla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, si vedano tra gli altri in particolare: ALLORIO, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'accertamento giudiziale*, Riv. dir. civile 1955, 247; BOSCO, *La pluralità degli ordinamenti giuridici nell'ambito del diritto delle genti*, in Studi in memoria di Guido Zanobini, IV, 93; CAMMAROTA, *Il concetto di diritto e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Catania 1926, ora in *Formalismo e sapere giuridico*, Milano 1963; CAPOGRASSI, *Note sulla molteplicità degli ordinamenti giuridici*, in *Opere*, IV, Milano 1959, pagg. 181 ss.; GIANNINI, *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Atti del Congresso internazionale di sociologia*; GUELLI, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e condizioni della loro consistenza*, Milano 1949; LAMBERTI A., *Gli ordinamenti giuridici: unità e pluralità*, Salerno 1980, 148 ss.; PANUNZIO S. Sen., *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'unità dello Stato*, in *Studi filosofici-giuridici dedicati a G. Del Vecchio nel XXV anno di insegnamento*, 11, Modena, 1931; PICCARDI L., *La pluralità degli ordinamenti giuridici e il concetto di rinvio*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, pag. 249 ss.; SATTA F., *Introduzione ad un corso di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1980.
- 6 Nell'ambito dunque di quel macrocosmo giuridico costituito dall'ordinamento statale (o generale), si rinvengono una molteplicità di piccole Istituzioni che vengono comunemente definite come "ordinamenti settoriali" (o "particolari"), costituenti ciascuna un microcosmo a sé; questi enti istituzionali hanno fini non generali ma particolari, e sono composti da persone che, per la loro appartenenza ad una classe o professione o attività, hanno interessi comuni. Tra gli ordinamenti settoriali si deve poi distinguere tra quelli posti in essere dallo Stato (con la pre-determinazione, da parte di questo, della loro plurisoggettività, dell'organizzazione autoritativa e dei loro modi di normazione) e quelli a formazione spontanea, i quali invece determinano, almeno in parte, i propri elementi costitutivi.
- 7 L'art. 2 della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".
- 8 L'art. 5 della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: "la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

del diritto di associazione in generale (art. 18)⁹ ed, in particolare, nell'ambito della famiglia (art. 29)¹⁰, dei sindacati (art. 39)¹¹ e dei partiti politici" (art. 49)¹²: in sostanza, già nell'immediato secondo dopoguerra, il modello (storicamente e politicamente superato) di Stato come apparato accentratore viene sostituito da un modello di Stato policentrico, le cui funzioni vengono decentrate sia a livello territoriale (agli enti locali), sia a livello istituzionale (ad organizzazioni, anche di natura ed origine privatistica, che realizzano il perseguimento di interessi collettivi e talvolta anche pubblici).

Secondo tale modello, in sostanza, accanto allo Stato, unica Istituzione che persegue interessi generali di tutta la collettività, vengono riconosciute tutta una serie di Istituzioni costituite (spesso in forma spontanea, in espressione dell'associazionismo privatistico) per il perseguimento di interessi collettivi di vari settori: tali "formazioni sociali" vengono riconosciute come "ordinamenti settoriali" (ordinamento militare, ordinamento delle varie professioni, ordinamento ecclesiastico, ordinamento universitario, ordinamento sportivo ecc.), i quali - nell'ambito del decentramento delle funzioni amministrative - svolgono la propria attività con una certa autonomia; tale autonomia si concreta nella facoltà di stabilire un'organizzazione propria (auto-organizzazione) e di porre in essere una normazione propria (auto-normazione)¹³.

-
- 9 L'art. 18, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: "i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale".
 - 10 L'art. 29, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: "la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio".
 - 11 L'art. 39, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: "l'organizzazione sindacale è libera".
 - 12 L'art. 49, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: "tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".
 - 13 Secondo la ben nota teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici (SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, 1918), esistono nell'ambito di ciascun ordinamento statale - in concreta applicazione dei principi di autonomia e decentramento sanciti dall'art. 5 della Costituzione - oltre al sistema-Stato, anche una vasta e variegata gamma di "sistemi" minori, i quali sono comunemente riconosciuti come ordinamenti giuridici settoriali, che si pongono all'interno dell'ordinamento statale: accanto allo Stato (composto da tutte le persone fisiche e giuridiche ad esso "affiliate", unica istituzione che persegue interessi generali di tutta la collettività) ed all'interno di questo, si collocano una miriade di sistemi associazionistici, composti da persone fisiche e giuridiche ad essi "affiliati" o "tesserati", ovvero una serie di istituzioni che perseguono interessi (non generali, ovvero di tutta la collettività nazionale, ma) collettivi (ovvero propri soltanto della collettività di soggetti che ne fanno parte). Alcuni di tali "sistemi" o "ordinamenti settoriali", spesso a formazione spontanea, fondati sull'associazionismo, nella loro evoluzione,

2.3. I rapporti tra l'autonomia degli ordinamenti settoriali e la supremazia dello Stato

Tali ordinamenti settoriali “vivono” ed esistono all'interno dell'ordinamento statale, del quale fanno parte come “ordinamenti derivati”: tale legame di “derivazione” risulta determinato da due fattori essenziali ed oggettivi, ovvero:

- › dal fatto che, nella maggior parte dei casi, in ragione della riconosciuta meritevolezza dei fini collettivi o pubblici dagli stessi perseguiti, lo Stato “finanzia” (con contributi pubblici anche consistenti) tali ordinamenti;
- › dal fatto che i soggetti dei vari ordinamenti settoriali (militari, professionisti, ecclesiastici, universitari, sportivi ecc.) sono anche soggetti dell'ordinamento statale, che svolgono la propria attività professionale proprio all'interno dell'ordinamento settoriale.

Ne consegue che anche atti emanati all'interno dei singoli ordinamenti settoriali (ad esempio, provvedimenti disciplinari emanati nei confronti di un affiliato, militare, avvocato o sportivo che sia, con i quali venga inibito lo svolgimento della relativa attività all'interno dell'ordinamento settoriale per un certo tempo) possono assumere una “rilevanza giuridica” (ed anche economica) esterna all'ordinamento settoriale nell'ambito del quale l'appartenente ad esso svolge la propria attività, in quanto lesivi della sfera giuridica del destinatario come cittadino dell'ordinamento dello Stato e dei propri diritti fondamentali nell'ambito di esso (diritto di espressione della propria personalità, diritto al lavoro e, nel caso di associazioni o società, diritto di svolgere iniziativa economica, garantiti dagli artt. 1, 4 e 41 della Costituzione)¹⁴.

hanno assunto una notevole complessità sia sotto il profilo quantitativo (ovvero con riferimento al numero di associati), sia sotto il profilo qualitativo (ovvero con riferimento alla struttura organizzativa, istituzionale ed anche normativa degli stessi) e conseguentemente una notevole importanza nel sistema economico-sociale complessivo: dall'ordinamento militare, all'ordinamento ecclesiastico, da tutti gli ordinamenti delle varie categorie professionali (avvocati, commercialisti, medici, ingegneri, architetti ecc.) all'ordinamento giudiziario fino all'ordinamento sportivo.

¹⁴ Come ben noto (ma mai abbastanza), l'art. 1, primo comma, della Costituzione stabilisce testualmente che “l'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro” (o dovrebbe essere?...). L'art. 4, primo comma, della Costituzione stabilisce testualmente che “la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto”. L'art. 41, primo comma, della Costituzione stabilisce testualmente che “l'iniziativa economica privata è libera”.

Ne consegue che - in conseguenza di tale relazione di "derivazione", in cui gli ordinamenti settoriali svolgono interessi collettivi e talvolta anche pubblici (ricevendo anche "cospicue" erogazioni di denaro pubblico) e regolamentano l'attività anche professionale o imprenditoriale di cittadini della Repubblica - il rapporto tra i singoli ordinamenti settoriali e lo Stato non può certamente ricostruirsi in termini di "separazione", ma, al limite, in termini di mera "autonomia", con la conseguenza che gli ordinamenti settoriali, in quanto Istituzioni esistenti all'interno dell'ordinamento statale, sono comunque sottoposti alla giurisdizione dei Giudici dello Stato (innanzi ai quali sono impugnabili gli atti normativi e provvedimenti dagli stessi emanati).

L'unitarietà di tale organizzazione statale "poli-centrica" viene, infatti, garantita dall'esistenza di una "gerarchia delle Istituzioni" (al cui vertice, si colloca lo Stato) determinata dall'esistenza della "gerarchia delle fonti del diritto": soltanto lo Stato, infatti, ha una potestà normativa di fonte primaria (potendo emanare leggi ed atti con forza di legge), mentre tutti gli altri ordinamenti settoriali hanno una potestà normativa di fonte secondaria (potendo emanare atti normativi di livello soltanto regolamentare); ne consegue che la normativa interna degli ordinamenti settoriali deve sempre essere conforme ai principi stabiliti dalle superiori norme (di fonte costituzionale o di fonte primaria) poste dallo Stato¹⁵. Il concetto di autonomia (degli ordinamenti settoriali) esprime, pertanto, il riconoscimento di una libera sfera di azione di tali Istituzioni, ma contiene *in nuce* una limitazione intrinseca di tale libertà, determinata dal fatto di doversi esplicare nell'ambito della supremazia dell'ordinamento statale e nel rispetto

15 Nell'ambito dei rapporti tra tali ordinamenti, e in particolare tra l'ordinamento dello Stato e i vari ordinamenti settoriali, la "chiave di volta" per la corretta lettura, sotto il profilo giuridico, del giusto inquadramento di essi è costituita dalla necessaria applicazione del principio di "gerarchia delle fonti" e, conseguentemente, della "gerarchia delle Istituzioni o degli ordinamenti" (art. 1 delle disposizioni sulla legge in generale, ovvero la A del diritto, il primo insegnamento che si dà agli studenti alla prima ora del primo giorno in cui si "affacciano" alla Facoltà di Giurisprudenza): in sostanza, deve, in primis, prendersi atto del fatto che - nell'ambito delle gerarchie delle fonti del diritto (costituita nell'ordine da: norme comunitarie, norme costituzionali, norme di legge, norme regolamentari, circolari e usi) - soltanto l'ordinamento statale, per il fatto di perseguire interessi generali (di tutta la collettività nazionale), ha la c.d. "potestà normativa primaria" (ovvero di emanare norme di rango costituzionale e di rango normativo primario, ovvero leggi ed atti con forza di legge), mentre invece tutti gli ordinamenti settoriali, per il fatto di perseguire interessi collettivi (della collettività dei loro tesserati), hanno una "potestà normativa secondaria", ovvero hanno il potere di emanare norme di grado soltanto regolamentare (o inferiori, quali le circolari), ovviamente subordinate come tali alle norme superiori, di rango costituzionale o legislativo, poste in essere dallo Stato.

delle normative da questo poste in essere: infatti, laddove la normativa (regolamentare) di un ordinamento settoriale si ponga in contrasto con la superiore normativa (di fonte costituzionale o legislativa) dello Stato, essa potrebbe essere riconosciuta come illegittima ed annullata dagli organi giurisdizionali statali (innanzi ai quali sia stata impugnata come atto presupposto di un provvedimento lesivo emanato in sua applicazione)¹⁶.

3. Il sistema sportivo come ordinamento settoriale

Alla luce di quanto sopra chiarito, in via generale, con riferimento al riconoscimento della esistenza di una pluralità di ordinamenti settoriali ed ai rapporti tra l'autonomia degli ordinamenti settoriali e la supremazia del potere statale, si può indiscutibilmente inquadrare il sistema sportivo come "ordinamento settoriale".

3.1. L'ordinamento sportivo internazionale e nazionale

L'attuale sistema sportivo risulta strutturato su base internazionale: in sostanza, esso trova il vertice della propria struttura piramidale nell'ambito del C.I.O. (Comitato Internazionale Olimpico)¹⁷, vertice dell'ordinamento sportivo inter-

¹⁶ Ne consegue che - poiché, proprio in base al principio di "gerarchia delle fonti", una norma di livello inferiore non può assolutamente violare una norma di livello superiore - le normative regolamentari poste in essere dai vari ordinamenti settoriali devono necessariamente conformarsi alle norme costituzionali e legislative dell'ordinamento statale, ovvero non violare i principi stabiliti da tali norme superiori (art. 4 delle disposizioni sulla legge in generale "i regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni di legge"): in caso contrario, nel caso in cui una norma regolamentare violi i principi stabiliti da una superiore norma statale (o anche dell'Unione Europea), essa può essere "incriminata" di illegittimità da un tesserato dell'ordinamento settoriale, "colpito" da un provvedimento emanato in applicazione di tale norma; tale tesserato (persona fisica o giuridica che sia) - in quanto soggetto facente parte non solo dell'ordinamento settoriale, ma anche dell'ordinamento statale - potrebbe impugnare di fronte agli organi di giustizia statale non solo il provvedimento emanato nei suoi confronti in applicazione della normativa regolamentare settoriale, ma anche la stessa normativa settoriale (come atto presupposto del provvedimento impugnato), chiedendo al Giudice statale di annullare non solo il provvedimento impugnato, ma anche la norma-presupposto, in quanto emanata in violazione di norme superiori dell'ordinamento statale.

¹⁷ Il CIO fu fondato nel 1894 al Congresso di Parigi per volere del noto Barone De Coubertin e con il fine di istituire le Olimpiadi dell'età moderna, la cui prima edizione fu disputata ad Atene nel

nazionale, che persegue il fine di organizzare e promuovere lo sport in generale a livello mondiale¹⁸. Ad esso sono affiliati tutti i Comitati olimpici nazionali dei vari Paesi (in Italia il C.O.N.I., vertice dell'ordinamento sportivo nazionale italiano), che perseguono il fine di organizzare e promuovere lo sport sul relativo territorio nazionale.

Il sistema sportivo complessivo si articola poi in una serie di "sotto-sistemi" (federazioni), sia a livello internazionale che a livello nazionale, per la disciplina e l'organizzazione delle singole discipline sportive (calcio, basket, pallavolo, tennis, automobilismo ecc.): si parla, pertanto, in maniera tecnicamente corretta, di "pluralità degli ordinamenti sportivi", con riferimento agli ordinamenti delle singole federazioni; in particolare:

a livello internazionale, al C.I.O. sono affiliate anche le federazioni sportive internazionali¹⁹, che hanno il compito di organizzare le competizioni internazionali relative a singole discipline sportive²⁰ (per il calcio, ad esempio, la F.I.F.A., che costituisce il vertice dell'ordinamento giuridico internazionale del giuoco calcio²¹);

1896.

- 18 L'ordinamento sportivo si manifesta dunque, innanzi tutto, come organizzazione a livello mondiale: è cioè un ordinamento sovranazionale, del quale i vari Stati costituiscono soltanto sedi di riferimento. L'ordinamento sportivo mondiale ha pertanto il carattere della originarietà, in quanto fonda la propria efficacia esclusivamente sulla forza propria e non su quella di altri ordinamenti, ma non ha il carattere della "sovranità" non avendo la piena effettività della forza su un determinato territorio.
- 19 Si parla, infatti, correttamente in dottrina, di "pluralità degli ordinamenti sportivi" (si veda in proposito MARANI MORO I. e A, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Giuffrè 1977), in quanto, in realtà, seppure i vari ordinamenti federali (uno per ogni sport) si riferiscono tutti all'unico ordinamento sportivo mondiale facente capo al C.I.O., ogni ordinamento sportivo di ogni singolo sport costituisce sicuramente una struttura autonoma, qualificabile come "Istituzione" o "Ordinamento" in quanto dotata dei requisiti individuati dalla dottrina (plurisoggettività, organizzazione e normazione) per essere riconosciuto come tale.
- 20 Ogni singola Federazione Sportiva Internazionale – per il calcio è la F.I.F.A. (Federation International Football Association) – costituisce, pertanto, un "ordinamento giuridico sportivo internazionale" per ogni singolo sport: la funzione dell'esistenza di un tale organismo internazionale (al quale fanno obbligatoriamente riferimento le singole Federazioni Sportive Nazionali) sta soprattutto nella necessità di garantire che ogni singolo sport (mediante la relativa Federazione Internazionale) abbia delle regole tecniche uniformi in tutto il mondo, in modo da potere organizzare delle competizioni internazionali (ad es. Mondiali di calcio o Olimpiadi di Atletica Leggera o Invernali ecc.). Per tale ragione la Federazione Internazionale di una singola disciplina sportiva detta le regole tecniche di tale disciplina sportiva ed a tali regole le singole Federazioni nazionali di tale singola disciplina sportiva devono necessariamente uniformarsi.
- 21 La F.I.F.A. è stata costituita nel 1904 a Parigi dai rappresentanti delle Federazioni nazionali di calcio di Francia, Belgio, Olanda, Danimarca, Spagna, Svezia e Svizzera. Il primo Presidente della F.I.F.A. è stato il francese Guerin (1904-1906), al quale sono succeduti prima l'inglese Burley

a livello delle singole Nazioni, ai vari comitati olimpici nazionali (e, pertanto, in Italia, al C.O.N.I.) sono affiliate le federazioni sportive nazionali (per il calcio, ad esempio, la F.I.G.C., che costituisce il vertice dell'ordinamento giuridico internazionale del giuoco calcio²²), che hanno il compito di organizzare le competizioni relative alle varie discipline sportive sul territorio nazionale; le federazioni nazionali sono poi affiliate anche alle relative federazioni sportive internazionali²³.

Ad un livello intermedio del sistema sportivo complessivo, nell'ambito dei vari continenti, si collocano i Comitanti olimpici continentali (in Europa il C.O.E., Comitato Olimpico Europeo), che hanno il compito di organizzare le competizioni

Woolfall (1906-1918) e poi il francese Rimet (1918-1954), Presidente storico della F.I.F.A. per oltre trentacinque anni: non a caso la prima Coppa del Mondo di calcio, disputata per la prima volta nel 1930 in Uruguay (e vinta dallo stesso Uruguay) ed assegnata definitivamente nel 1970 al Brasile per averla tale nazione vinta per la terza volta (1958-1962-1970), porta proprio il nome del terzo Presidente della F.I.F.A. ("Coppa-Rimet"). Altri Presidenti della F.I.F.A. che si sono poi succeduti allo storico Rimet sono stati, tra gli altri, il brasiliano Havelange (1974-1998) ed, infine, lo svizzero Blatter (1998-) attualmente in carica. Per ogni eventuale informazione sia di carattere storico che di ogni altro genere relative alla F.I.F.A. si può consultare il relativo sito web www.fifa.com.

- 22 La F.I.G.C. è stata costituita a Torino nel 1898: in tale occasione fu disputato il primo campionato (svoltosi in un'unica giornata), vinto dal Genoa. Nel 1910 la Nazionale italiana ha disputato la sua prima partita ufficiale (Italia-Francia=6-2). Nel 1913 è stato disputato il primo campionato nazionale italiano di calcio, vinto dalla Pro Vercelli. Tra gli "allori" memorabili della nostra Federazione: le quattro vittorie mondiali (1934-1938-1982-2006) e la vittoria del Torneo Olimpico di calcio (1936). Per ogni eventuale informazione di carattere sia storico che organizzativo si può consultare il relativo sito www.figc.it.
- 23 Il rapporto tra ordinamento sportivo internazionale (ovvero, per il giuoco del calcio, l'ordinamento costituito dalla F.I.F.A.) e ordinamento sportivo nazionale (ovvero, per il giuoco del calcio in Italia, l'ordinamento costituito dalla F.I.G.C.) è un rapporto definibile come di "supremazia necessaria" del primo sul secondo: in sostanza, l'ordinamento sportivo mondiale (ovvero la relativa Federazione internazionale) riconosce (mediante la c.d. "affiliazione" delle varie Federazioni nazionali) soltanto quegli ordinamenti sportivi nazionali che ad esso si conformino; in pratica, qualora un ordinamento sportivo nazionale non si voglia conformare alle "direttive" del rispettivo ordinamento sportivo mondiale, questo può "disconoscerlo" (mediante la c.d. "revoca dell'affiliazione"), ovvero in sostanza espellerlo dal relativo ordinamento sportivo internazionale, con la conseguenza di non ammettere più le sue squadre (la Nazionale o le squadre di "club") alle competizioni organizzate in sede mondiale (ad esempio Mondiali di Calcio o Olimpiadi). Vi è pertanto un rapporto di vera e propria "supremazia gerarchica" tra la Federazione Internazionale e le varie Federazioni Nazionali (e questo discorso è valido per ogni Sport) per le ragioni sopraesposte: tale rapporto gerarchico non si esplica soltanto nel senso dell'osservanza delle regole "tecniche" (quali ad esempio la regola del "retropassaggio"), ma si estende anche a vari aspetti istituzionali della vita del singolo ordinamento sportivo nazionale. La tanto rivendicata "autonomia", sia sotto il profilo normativo che sotto il profilo giurisdizionale, dell'ordinamento sportivo (nazionale) dall'ordinamento giuridico del proprio Stato è, pertanto, dovuta proprio alla sua dipendenza dal relativo ordinamento sportivo mondiale

sportive a livello continentale; mentre, nei singoli sistemi sportivi delle varie discipline sportive, si collocano (a livello intermedio tra federazione internazionale e federazioni nazionali) le Confederazioni continentali che hanno il compito di organizzare le competizioni continentali delle varie discipline sportive (per il calcio, in Europa, l'U.E.F.A.²⁴).

Nella attuale ricostruzione di sistema (che trae origine nel riconoscimento del pluralismo giuridico sociale di derivazione dalla dottrina istituzionalistica), il sistema sportivo viene, pertanto, riconosciuto come ordinamento giuridico²⁵; si distingue inoltre:

un ordinamento sportivo internazionale generale, come l'insieme dell'intero sistema facente capo al C.I.O. (comprensivo di tutti i soggetti ad esso affiliati, ovvero, da un lato, di tutti i comitati olimpici nazionali e, dall'altro, di tutte le federazioni sportive internazionali);

vari ordinamenti sportivi nazionali generali, come l'insieme dell'intero sistema facente capo al relativo comitato olimpico nazionale (costituito da tutte le varie federazioni sportive nazionali affiliate, da un lato, ad esso, dall'altro, alle relative federazioni sportive internazionali).

-
- 24 Per un'analisi della U.E.F.A. dal punto di vista strutturale e funzionale, si veda oltre nel capitolo nel capitolo relativo alla Statuto della U.E.F.A. (si veda anche il sito internet www.uefa.com). L'U.E.F.A. ha il fine istituzionale di organizzare le competizioni "continentali" europee, sia per Nazioni (ad esempio il Campionato Europeo di Calcio per Nazioni), sia per Clubs (ad esempio la Champions League e la Coppa U.E.F.A.)
- 25 "Pioniere" del riconoscimento del fenomeno sportivo, dal punto di vista giuridico, come ordinamento settoriale fu Massimo Severo Giannini, nell'immediato dopoguerra (GIANNINI M. S., Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi, Riv. dir. sportivo 1949, 1, 10; poi "ripresa" dallo stesso Autore a distanza di quasi cinquanta anni: GIANNINI M.S. Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi, Riv. trim. dir. pubbl., 1996, 671. Sull'ordinamento sportivo come ordinamento settoriale si vedano, inoltre: ALBANESI A., Natura e finalità del diritto sportivo, Nuova giur. civ. comm. 1986, II, 321; DE SILVESTRI A., Il diritto sportivo oggi, Riv. dir. sportivo, 1988, 189 ss.; FRASCAROLI R., Sport, in Enc. dir. Vol. XLIII, 513; GRASELLI S., Profili di diritto sportivo, Roma, Lucarini, 1990; LANDOLFI S., L'emersione dell'ordinamento sportivo, Riv. dir. sportivo, 1982, 36; MIRTO P., Autonomia e specialità del diritto sportivo, Riv. dir. sportivo, 1959, I, 8; NUOVO R., L'ordinamento giuridico sportivo in rapporto al suo assetto economico-sociale, Riv. dir. sportivo, 1958, 3; RENIS V., Diritto e sport, Riv. dir. sportivo, 1962, 119; SIMONETTA R., Etica e diritto nello sport, Riv. dir. Sportivo, 1956, 25; ZAULI B., Essenza del diritto sportivo, Riv. dir. sportivo, 1962, 239. Sulla configurabilità di un ordinamento sportivo soggettivamente costituito dal C.O.N.I. e dalle Federazioni e perciò unitariamente operante si veda Cass., SS. UU., 12 maggio 1979, n. 2725, Giust. civ. 1979, I, 1380.

3.2. La “rivendicazione” di autonomia da parte dell’ordinamento sportivo

Proprio per le sue innegabili peculiarità (articolazione dello stesso a livello internazionale, incessante progredire dei campionati sportivi, con conseguente necessità di garantire soluzioni immediate e certe di ogni eventuale controversia con speditezza e con competenza tecnica ecc.), il sistema sportivo ha sempre evidenziato la propria “specificità” e, di conseguenza, rivendicato la propria “autonomia” dai vari ordinamenti giuridici statali: esso, pertanto, al fine di garantire all’interno di se stesso la soluzione di tutte le controversie derivanti dall’attività sportiva, ha predisposto un sistema di giustizia interna per fornire una soluzione (rapida e da parte di soggetti tecnicamente competenti) di tutte le questioni (c.d. “giustizia sportiva”)²⁶.

Inoltre, su indicazione da parte dell’ordinamento sportivo internazionale, i vari ordinamenti sportivi nazionali hanno elaborato all’interno dei propri regolamenti una normativa che preclude ai tesserati di adire gli organi di giustizia statale per la tutela dei propri interessi, prevedendo addirittura sanzioni disciplinari in caso di violazione di essa (c.d. “vincolo di giustizia”).

Con tale normativa, in sostanza, l’ordinamento sportivo ha cercato di affermare la propria autonomia dai vari ordinamenti statali in termini assoluti, ovvero

26 L’ordinamento sportivo manifesta infatti la propria spinta autonomistica, non solo nel momento normativo, nel quale pone norme proprie autonome, ma anche in un secondo momento c.d. “giustiziale” (volto alla attuazione coattiva o a sanzionare la mancata attuazione delle proprie norme), con la predisposizione di un sistema di giustizia interna, comunemente nota come “giustizia sportiva”, costituita dal complesso di organi giudicanti previsti dagli statuti e dai regolamenti federali per dirimere le controversie che insorgono tra gli atleti, le loro associazioni di appartenenza e le Federazioni. “La progressiva emersione di un apparato giustiziale interno all’organizzazione dello sport ha storicamente costituito il logico precipitato del riconoscimento dell’autonomia, e ancor prima della giuridicità, dell’ordinamento sportivo stesso”: MANZELLA A., La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie, Riv. dir. sportivo 1993, 6. Sulla giustizia sportiva, si vedano inoltre i lavori di DE SILVESTRI A., La giustizia sportiva nell’ordinamento federale, Riv. dir. sportivo 1981, 3; FRASCAROLI R., Le soluzioni possibili a garanzia dell’autonomia dell’ordinamento sportivo e della sua giurisdizione nell’attuale assetto normativo, in Atti del Convegno di Roma su “Giustizia e sport” del 13 dicembre 1993; GATTI A., La giustizia sportiva, Riv. dir. sportivo 1987, 48; IANNUZZI A., Per la legittimità della giurisdizione sportiva, Riv. dir. sportivo 1955, 241; LUISSO F.P., La giustizia sportiva, cit.; LANDOLFI S., Autorità e consenso nella giustizia federale calcistica, Riv. dir. sportivo 1979, 336; MANNA B., La giustizia sportiva: indirizzi giurisprudenziali e proposte parlamentari, in Atti del Convegno del 13 dicembre 1993, cit.; RAMAT M., Alcuni aspetti fondamentali della giurisdizione sportiva, Riv. dir. sportivo 1954, 128; RAMAT M., Ordinamento sportivo e processo, Riv. dir. sportivo 1957, 147; VIGORITA A., Validità della giustizia sportiva, Riv. dir. sportivo 1970, 3.

come “separazione”, negando ai soggetti ad esso affiliati (le società ed associazioni sportive) o tesserati (gli atleti ed i tecnici) - pur essendo questi (oltre che soggetti dell'ordinamento sportivo) anche soggetti dell'ordinamento statale - l'esercizio del diritto alla tutela dei propri interessi innanzi agli organi di giustizia dello Stato.

Per tale ragione – pur essendo ampiamente discutibile la legittimità del vincolo di giustizia per violazione della normativa superiore (di fonte costituzionale) prevista dagli art. 24 (diritto alla tutela giurisdizionale²⁷), 102 (monopolio statale della funzione giurisdizionale²⁸), 103 (giurisdizione amministrativa sugli atti della Pubbliche Amministrazioni)²⁹ e 113 (diritto alla tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della P.A.)³⁰ della Costituzione – l'eventuale azione innanzi alle sedi giurisdizionali dello Stato proposta da parte di un soggetto dell'ordinamento sportivo per la tutela dei propri interessi derivanti dall'attività sportiva è sempre stata oggetto di contestazione (e, talvolta, causa di irrogazione di sanzioni disciplinari) da parte delle Istituzioni sportive.

4. I rapporti tra sport e stato nella loro evoluzione storica

Prima dell'emanazione della legge 17 ottobre 2003, n. 280, i rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale (dopo una iniziale fase della c.d. “indifferenza” da parte dell'ordinamento statale nei confronti delle problematiche giuridiche che investivano l'attività sportiva ed una successiva c.d. “fase

27 L'art. 24, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi”; il secondo comma specifica inoltre che “la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento”.

28 L'art. 102, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario”.

29 L'art. 103, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi”.

30 L'art. 113, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “contro gli atti della Pubblica Amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa”. Il secondo comma specifica inoltre che “Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti”.

dei 700 selvaggi³¹) sono stati caratterizzati da una totale indefinizione, con conseguente incertezza del diritto: la proposizione di azioni in sede statale da parte di tesserati dell'ordinamento sportivo era, infatti, del tutto priva di ogni "regolamentazione" da parte dello Stato, con la conseguenza che, talvolta, si sono anche determinate situazioni di conflittualità tra tali ordinamenti³².

4.1. La storica incertezza del diritto sulla tutela giurisdizionale nello sport

In tale realtà storica - da una parte di rivendicazione di un'autonomia assoluta (espressione di posizioni "separatistiche" da parte dell'ordinamento sportivo) e, dall'altra, di inesistenza di regole certe (scritte con fonte legislativa) relative alla proponibilità dell'azione innanzi alla autorità giudiziaria statale per i sog-

31 Con tale espressione le Istituzioni sportive hanno contestato l'emanazione di alcuni decreti cautelari ai sensi dell'art. 700 c.p.c. da parte di varie Autorità giudiziarie: deve, però, darsi atto della portata positiva di tale fase di "700 selvaggi", se si pensa che, in sostanza, è proprio grazie ad uno di questi decreti che lo Stato Italiano si è posto il problema del professionismo sportivo ed è arrivato ad emanare una serie di Decreti Legge prima e la legge 23 marzo 1981, n. 91 poi. Storicamente, infatti, la necessità di una legge statale in materia di rapporti tra sportivi professionisti e Società Sportive fu "violentemente" sollevato dal c.d. "blocco del calcio-mercato" disposto il 4 luglio 1978 dal pretore di Milano al fine di accertare eventuali violazioni della disciplina di cui alla legge 29 aprile 1949, n. 264, che prevedeva il divieto di intermediazione in materia di collocamento. Nell'imminenza di tali fatti, e nel panico generale scatenatosi, il "calcio-mercato" ed il conseguente inizio del campionato successivo furono "salvati" con l'emanazione del Decreto legge 14 luglio 1978, n. 367 ("interpretazione autentica in tema di disciplina giuridica dei rapporti tra enti sportivi ed atleti iscritti alla Federazione di categoria") - poi convertito in legge 4 agosto 1978, n. 430 - che stabilì che "gli atti relativi all'acquisto ed al trasferimento del titolo sportivo dei giocatori di calcio o degli atleti praticanti altri sports, nonché le assunzioni dei tecnici da parte di Società od associazioni sportive, devono intendersi non assoggettati alla disciplina in materia di collocamento prevista dalla legge 29 aprile 1949, n. 264 e successive modificazioni". Ma il problema relativo alla definizione della natura giuridica dell'attività dello sportivo professionista - spinto soprattutto dall'esigenza di liberare lo sportivo professionista dal regime del "vincolo sportivo" (ormai divenuto obsoleto ed anacronistico) - era ormai "esploso" in tutta la propria dimensione reale ed effettiva davanti non solo agli "addetti ai lavori" ma anche all'opinione pubblica: occorre, pertanto, intervenire con legge statale per disciplinare in maniera organica una serie di principi relativi al rapporto trilatero tesserato-Società-Federazione.

32 Tra il vincolo di giustizia da una parte e il diritto alla tutela giurisdizionale dall'altra, il problema del conflitto tra ordinamento sportivo e ordinamento statale e il problema dell'impugnabilità dei provvedimenti federali innanzi agli organi giurisdizionali statali da parte dei tesserati sportivi è rimasto un problema aperto (con grave incertezza del diritto) fino al "tourbillon-Catania" del 2003 ed alla conseguente emanazione della legge 17 ottobre 2003, n. 280, che ha regolamentato tali aspetti, codificando, in sostanza, i principi fondamentali espressi negli anni dalla giurisprudenza civile ed amministrativa.

getti dell'ordinamento sportivo (ed agli eventuali limiti o condizioni o modalità per l'esercizio di tale azione) - si è determinata storicamente una situazione di grave incertezza giuridica (colmata, soltanto in parte, dalle pronunce, spesso "altalenanti", della giurisprudenza).

In particolare - pur avendo il fenomeno sportivo acquisito una notevole rilevanza non solo sociale, ma anche economica (soprattutto dalla fine degli anni novanta) - in relazione ai giudizi intentati da soggetti dell'ordinamento sportivo innanzi agli organi di giustizia dell'ordinamento statale, si ponevano, prima dell'emanazione della legge 17 ottobre 2003, n. 280, tutta una serie di profili di incertezza del diritto con riferimento ad aspetti essenziali della proponibilità di azioni innanzi ai Giudici dello Stato da parte di soggetti dell'ordinamento sportivo.

Infatti - proprio in conseguenza del conflitto irrisolto tra autonomia dell'ordinamento sportivo e supremazia dell'ordinamento statale, in una situazione in cui risultavano del tutto indefiniti i limiti dell'autonomia del sistema sportivo - non vi era una risposta univoca a profili relativi a:

- 1) la configurabilità della giurisdizione del giudice statale in materia sportiva;
- 2) l'individuazione della giurisdizione statale (ordinaria o amministrativa) eventualmente competente a decidere le questioni sportive;
- 3) l'individuazione del giudice territorialmente competente;
- 4) la vincolatività delle decisioni assunte dalla giustizia statale in materia sportiva.

4.2. I principi generali fissati dalla giurisprudenza

La giurisprudenza aveva cercato di fornire una risposta di giustizia che potesse garantire delle certezze almeno in astratto. In particolare:

- 1) per quanto riguarda il profilo relativo all'individuazione delle situazioni in cui fosse configurabile una giurisdizione statale in materia sportiva, la giurisprudenza, riprendendo un criterio fatto proprio dalla Corte di Giustizia della U.E. sin dagli anni '70³³, aveva elaborato un criterio di c.d. "rilevanza", in base al

33 Il riferimento è alle decisioni della Corte di giustizia dell'Unione Europea relative ai casi Walrave (sentenza 12 dicembre 1974, Walrave/U.C.I., in Raccolta delle sentenze della Corte di Giustizia,

quale - laddove gli interessi lesi acquisissero una rilevanza (oltre che sportiva) anche economico-giuridica, con conseguente capacità di incidere negativamente sulla sfera giuridica del destinatario del provvedimento, inteso (oltre che come sportivo) anche come cittadino dello Stato - si riconosceva la giurisdizione del giudice statale³⁴: tale principio di rilevanza veniva normalmente applicato in relazione a tutte le questioni che potevano insorgere nell'ambito dell'ordinamento sportivo, ovvero le questioni tecniche, disciplinari, amministrative e patrimoniali³⁵;

- 2) per quanto riguarda l'individuazione della giurisdizione (ordinaria o amministrativa) competente nella materia sportiva, la giurisprudenza aveva fornito

1974, 1405) e Donà (sentenza 14 luglio 1976, Donà/Mantero, in Raccolta delle sentenze della Corte di Giustizia, 1976, 1333), nonché alla successiva sentenza 15 dicembre 1995 (sentenza-Boman).

- 34 Il problema che si è sempre posto (anche prima dell'emanazione della legge n. 280/2003) è stato costituito dalla difficoltà di individuare quali provvedimenti emanati dai vari ordinamenti sportivi (C.O.N.I. o federazioni sportive) potessero avere una rilevanza esterna all'ordinamento sportivo e come potesse essere ravvisata tale rilevanza; la risposta fornita da giurisprudenza e dottrina è sempre stata nel senso di riconoscere una rilevanza giuridica degli interessi lesi laddove fosse ravvisabile una rilevanza anche economica di tali interessi: in sostanza, laddove un provvedimento federale, oltre a ledere interessi sportivi, potesse dirsi lesivo di interessi anche economicamente rilevanti, è sempre stata comunemente riconosciuta la rilevanza giuridica dello stesso e, per l'effetto, la impugnabilità anche innanzi al giudice statale; in pratica, in applicazione di un principio generale sancito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sin dagli anni '70, il concetto di "rilevanza giuridica" è stato fatto coincidere con il concetto di "rilevanza economica".
- 35 Le questioni di diritto dello sport sono state comunemente distinte in quattro aree, in particolare:
- › le questioni c.d. tecniche sono quelle relative all'applicazione da parte del sistema sportivo (federazioni) per mezzo dei propri giudici di gara, dei profili tecnici del gioco (ad esempio, concessione o meno di calcio di rigore ecc);
 - › le questioni c.d. disciplinari sono quelle relative all'applicazione, da parte del sistema sportivo (federazioni), delle sanzioni disciplinari nei confronti dei soggetti che abbiano violato le regole (ad esempio, squalifica del tesserato, penalizzazione della Società ecc.); esse sono di carattere pecuniario (multa), temporaneamente interdittivo (squalifica), penalizzativo (sottrazione di punti in classifica o retrocessione al campionato inferiore) e definitivamente interdittivo (radiazione o revoca dell'affiliazione);
 - › le questioni c.d. amministrative sono quelle relative all'esplicazione del potere istituzionale organizzativo da parte delle Federazioni ed attengono al mantenimento del c.d. "rapporto associativo" di tesserati ed affiliati e del livello di tale status di associato (questioni relative al tesseramento di atleti, tecnici, direttori sportivi, arbitri ecc., all'affiliazione delle associazioni e società, nonché alla ammissione ai campionati di società);
 - › le questioni patrimoniali tra pariordinati sono quelle relative alle controversie di carattere meramente patrimoniale tra soggetti inseriti allo stesso livello all'interno del sistema sportivo (ad esempio, azione del calciatore contro la propria società per il risarcimento dei danni o per il mancato pagamento degli stipendi, azione di una società contro un'altra società per il pagamento del "prezzo" per il trasferimento di un calciatore ecc.).

una risposta secondo gli ordinari canoni di riparto della giurisdizione, ovvero aveva ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice ordinario ogni qualvolta si avesse riguardo alla tutela di diritti soggettivi (ovvero fondamentalmente nei casi di controversie relative a rapporti patrimoniali tra pariordinati) e la giurisdizione del giudice amministrativo ogni qualvolta si avesse riguardo alla tutela di interessi legittimi (ovvero fondamentalmente nei casi di impugnazione di provvedimenti emanati da Federazioni nei confronti di tesserati o affiliati);

- 3) anche per quanto riguarda l'individuazione del giudice (ordinario o amministrativo a seconda dei casi) territorialmente competente, la giurisprudenza aveva applicato i normali criteri processuali civilistici (nel caso di giurisdizione del giudice ordinario)³⁶ o amministrativistici (in caso di giurisdizione del giudice amministrativo)³⁷ di riparto della competenza (centralizzata nel caso di efficacia su tutto il territorio nazionale da parte dei provvedimenti impugnati - in applicazione delle ordinarie regole processuali amministrativistiche - localizzata in caso di efficacia territorialmente limitata da parte dei provvedimenti impugnati);
- 4) per quanto riguarda, infine, la vincolatività delle proprie decisioni, i Giudici statali avevano cercato di garantire l'esecuzione delle proprie decisioni con i mezzi a loro disposizione (Commissario ad acta ecc), ma con esiti spesso negativi, tanto che si era posto storicamente un grave problema di mancata esecuzione, da parte delle istituzioni sportive, delle decisioni assunte dai giudici dell'ordinamento statale in materia sportiva.

36 In particolare, per quanto riguarda le questioni proposte avverso persone giuridiche o associazioni non riconosciute, l'art. 19 c.p.c. prevede il criterio del c.d. "foro del convenuto", che dispone quanto segue: "Salvo che la legge disponga altrimenti, qualora sia convenuta una persona giuridica, è competente il giudice del luogo ove essa ha sede...".

37 In particolare, l'art. 3 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 stabilisce:

a) nel caso di impugnazione di provvedimenti con efficacia soltanto infraregionale, la competenza del TAR locale (secondo comma: "per gli atti emessi da organi centrali dello Stato o di enti pubblici a carattere ultraregionale, la cui efficacia è limitata territorialmente alla circoscrizione del tribunale amministrativo regionale ... la competenza è del tribunale amministrativo regionale medesimo");

b) nel caso di impugnazione di provvedimenti con efficacia ultraregionale, la competenza del TAR Lazio (terzo comma: "negli altri casi, la competenza, per gli atti statali, è del tribunale amministrativo regionale con sede a Roma; per gli atti degli enti pubblici a carattere ultraregionale è del tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede l'ente").

4.3. L'inadeguatezza e la non univocità delle soluzioni adottate dalla giurisprudenza

Per quanto la giurisprudenza avesse cercato di elaborare dei criteri univoci di soluzione dei vari profili relativi alle controversie sportive innanzi alla giustizia statale, in realtà, rimaneva una situazione di grave incertezza del diritto in materia, in particolare:

- 1) il criterio della rilevanza delle situazioni giuridico-soggettive dedotte in giudizio (determinante per individuare la sussistenza o meno della giurisdizione statale nel caso di specie) era forse l'unico che garantiva una certa uniformità di vedute, in quanto, pur venendo generalmente applicato alle situazioni specifiche dedotte in giudizio, aveva permesso di configurare un principio generale di irrilevanza delle sole questioni c.d. "tecniche"³⁸, mentre aveva portato a riconoscere la rilevanza di tutte le altre questioni, ovvero quelle di carattere di irrilevanza delle sole questioni c.d. "tecniche", mentre aveva portato a riconoscere la rilevanza di tutte le altre questioni, ovvero quelle di carattere disciplinare³⁹

38 In base al principio di rilevanza, in genere, le questioni c.d. tecniche, ovvero quelle relative al maturarsi del risultato di gioco sul campo (concessione o meno di un calcio di rigore, concessione o meno di un goal ecc.), sono state comunemente riconosciute come irrilevanti per l'ordinamento generale, in quanto inadeguate a determinare la lesione di interessi qualificabili come diritti soggettivi o come interessi legittimi. Tale orientamento, affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la nota sentenza 26 ottobre 1989, n. 4399 – in base alla quale "le decisioni prese dagli organi di giustizia sportiva di una Federazione appartenente al C.O.N.I. (nella specie la Federazione Italiana Pallacanestro), in sede di verifica della regolarità di una competizione sportiva ed in applicazione delle norme tecniche che determinano il risultato della competizione stessa, non portano a lesione alcuna tanto di diritti soggettivi quanto di interessi legittimi: deve pertanto affermarsi il difetto assoluto di giurisdizione rispetto alla domanda tendente ad ottenere un sindacato su tali decisioni" – è stato poi generalmente ribadito dalla giurisprudenza e dottrina successiva (si vedano tra gli altri, in giurisprudenza, Trib. di Roma, 20 settembre 1996; T.A.R. Lazio, 24 ottobre 1985, n. 1613; idem, 15 luglio 1985, n. 1099; ed in dottrina: NACCARATO G., Sulla carenza di giurisdizione del giudice statale in ordine alla organizzazione di competizioni sportive, Rivista di diritto sportivo, 1997, pag. 548).

39 Le questioni disciplinari (irrogazione di sanzioni per avere assunto comportamenti in violazione della normativa sportiva: sanzioni pecuniarie, penalizzative, temporaneamente interdittive, definitivamente espulsive dal sistema sportivo ecc.) sono state storicamente sempre riconosciute potenzialmente rilevanti (prima della legge n. 280/2003), laddove, in relazione alla loro entità ed al livello agonistico del soggetto sanzionato, fossero idonee ad incidere negativamente, oltre che sullo status del tesserato come sportivo, anche sullo status del tesserato come lavoratore, o (laddove società sportiva) come impresa, determinando una lesione rispettivamente del diritto al lavoro o del diritto di iniziativa economica. Alla luce di tale impostazione, sono state riconosciute come rilevanti tutte le varie tipologie di sanzioni disciplinari, ovvero, in particolare:

- 1) le sanzioni disciplinari espulsive dall'ordinamento sportivo (radiazione o revoca dell'affiliazione).
in tal senso si veda la pacifica giurisprudenza in materia, secondo la quale "*la clausola compromissoria, che affida al giudizio esclusivo della giustizia sportiva la risoluzione di controversie concernenti l'applicazione di norme rilevanti nella sfera sportiva, non preclude la proponibilità del ricorso al giudice amministrativo tutte le volte che si faccia questione di provvedimenti disciplinari di carattere espulsivo dall'organizzazione sportiva, che costituiscono atti autoritativi lesivi della sfera giuridica del destinatario, giacché la valutazione dell'interesse pubblico cui si ricollega la posizione sostanziale di interesse legittimo incisa da detti provvedimenti, non può eseguirsi da organo diverso da quello precostituito istituzionalmente*" (T.A.R. Emilia Romagna, Sez. I, 4 maggio 1998, n. 178; T.A.R. Valle d'Aosta, 27 maggio 1997, n. 70; Cons. Stato, Sez. VI, 7 luglio 1996, n. 654; idem, 30 settembre 1995, n. 1050; idem, 20 dicembre 1993, n. 997; idem, 20 dicembre 1996, n. 996; T.A.R. Lazio, Sez. III, 16 luglio 1991, n. 986; idem, 25 maggio 1989, n. 1079; idem, 8 febbraio 1988, n. 135; idem, 18 gennaio 1986, n. 103; idem, 23 agosto 1985, n. 1286; idem, 4 aprile 1985, n. 364; Corte d'Appello di Bari 8 febbraio 1984; Trib. Trani 17 aprile 1981; T.A.R. Lazio, Sez. III, 13 ottobre 1980, n. 882);
- 2) le sanzioni disciplinari temporaneamente interdittive (squalifica);
in particolare si veda T.A.R. Lazio, Sez. III, 26 aprile 1986, n. 1641, per il quale "le norme regolamentari delle Federazioni sportive che disciplinano la partecipazione dei privati agli organi rappresentativi delle Federazioni stesse, poiché incidono sui diritti che l'ordinamento giuridico riconosce e garantisce all'individuo come espressione della sua personalità, rilevano sul piano giuridico generale: pertanto, rientra nella giurisdizione amministrativa la controversia incentrata su provvedimenti con cui le Federazioni sportive, nell'esercizio di poteri che tali norme loro concedono, menomano la detta partecipazione infliggendo l'interdizione temporanea dalla carica di consigliere federale";
nello stesso senso si veda anche l'ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 12 gennaio 1996, n. 1, la quale ha sospeso l'efficacia di una sanzione disciplinare interdittiva (due anni di squalifica) al pugile Gianfranco Rosi, riducendola a 10 mesi (sull'argomento si veda AIELLO G. e CAMILLI A., Il caso Rosi: il riparto di giurisdizione nel provvedimento disciplinare sportivo, Riv. dir. sport. 1996, 2741). In genere, sotto tale profilo, i provvedimenti disciplinari di "squalifica" o inibizione a svolgere attività in ambito federale, vengono ritenuti sindacabili dalla giurisdizione amministrativa quando siano "idonei ad incidere in misura sostanziale" sulla posizione giuridica soggettiva del tesserato (cfr., da ultimo, T.A.R. Lazio Sez. III, 16 aprile 1999, nn. 962 e 963; idem, 29 marzo 1999, n. 781): pertanto, in astratto, tutti i provvedimenti di squalifica, a prescindere dalla durata della sanzione irrogata, possono essere impugnati innanzi alla giustizia amministrativa, la quale, caso per caso, dovrà preliminarmente analizzare se il singolo provvedimento disciplinare incide o meno "in misura sostanziale" sulla posizione giuridica soggettiva del tesserato, sulla base della durata e della rilevanza della sanzione e degli effetti della stessa sull'attività agonistica del destinatario;
nello stesso senso si è inoltre pronunciata anche la giurisprudenza tedesca (caso Krabbe), secondo la quale "la competenza dell'autorità giurisdizionale ordinaria non è esclusa per il fatto che sulla materia oggetto di controversia si sia già pronunciato un organo interno alla Federazione, in quanto il vincolo di giustizia va inteso, a pena di nullità, solo come divieto a rivolgersi all'autorità giurisdizionale ordinaria prima di avere eseguito tutte le istanze giurisdizionali interne alla Federazione: pertanto, i provvedimenti disciplinari interni di associazioni private possono essere oggetto di sindacato in sede giurisdizionale sia per violazione della disposizioni procedurali statutarie, sia sotto il rispetto dei principi procedurali fondamentali propri di uno Stato di diritto, sia sotto il profilo di eventuali errori nell'istruzione probatoria, sia sotto il profilo della loro equità" (Tribunale di Monaco, VII Sezione Commerciale, 17 maggio 1995); sulla base di tali principi generali, il Tribunale ha inoltre stabilito, analizzando il merito della singola fattispecie, che, essendo stati nel caso di specie violati, in sede di giudizio in

ambito federale i generali principi di diritto alla difesa secondo le regole del giusto processo, la sanzione irrogata alla ricorrente al termine del giudizio federale, svoltosi illegittimamente senza garantire all'atleta la possibilità di contraddittorio, fosse illegittima ("la decisione assunta all'esito di un procedimento disciplinare svoltosi in assenza di contraddittorio con l'atleta, è illegittima in quanto viola le norme costituzionali sul rispetto del diritto di difesa"); infine, intervenendo anche nei profili più squisitamente di merito della decisione, con la sentenza in questione il Tribunale di Monaco ha sancito che comunque tale sanzione non poteva essere superiore ai due anni ("la sanzione massima che, nel rispetto dei principi propri di uno Stato di diritto, può essere irrogata in caso di infrazione alla normativa antidoping, non aggravata dalla recidiva, non deve superare i due anni di squalifica"): tale sentenza è pubblicata in Rivista di diritto sportivo, 1996, 833, con nota di DE CRISTOFARO, Al crepuscolo la pretesa di "immunità" giurisdizionale delle Federazioni sportive?;

nello stesso senso, infine, anche la giurisprudenza statunitense ha riconosciuto la sindacabilità ad opera del giudice statale dei provvedimenti federali di carattere disciplinare aventi ad oggetto l'interdizione temporanea del tesserato (caso Reynolds), precisando che "negli U.S.A., posta l'esistenza di un principio generale dell'ordinamento per il quale tutti gli atti compiuti da un organismo amministrativo indipendente sono sempre assoggettabili a controllo giurisdizionale a meno che vi osti una esplicita previsione legislativa del Congresso degli U.S.A., la Corte Distrettuale Statale è competente a conoscere di una controversia conseguente ad una decisione della Federazione nazionale U.S.A. di atletica leggera" (Corte Distrettuale degli U.S.A., Distretto meridionale dell'Ohio, 3 dicembre 1992).

- 3) le sanzioni disciplinari pecuniarie (ammende); si veda in proposito Cons. Stato, Sez. VI, 18 gennaio 1996, n. 108, per il quale *"spetta alla giurisdizione amministrativa in sede di legittimità la cognizione della controversia circa la legittimità di una sanzione disciplinare a carattere pecuniario irrogata nei confronti di un privato partecipante a corse ippiche a causa di un comportamento contrario al regolamento emanato dall'ente pubblico gestore delle manifestazioni sportive"*.

patrimoniale⁴⁰ o amministrativo⁴¹;

40 Le questioni patrimoniali tra pariordinati si concretano in controversie tra soggetti privati (atleti, società, associazioni sportive) per questioni puramente patrimoniali (ad esempio, azioni per il pagamento di stipendi arretrati, per il risarcimento dei danni, per il mancato pagamento di quanto pattuito per il trasferimento di un calciatore ecc.): in ordine a tali controversie, la giurisprudenza aveva da sempre riconosciuto la oggettiva rilevanza (stante la presenza certa dell'aspetto economico) ed aveva stabilito un principio di alternatività (a scelta del tesserato attore) tra la soluzione offerta dalla giustizia sportiva in via arbitrale e la soluzione offerta dalla giustizia ordinaria (Tribunale Civile Ordinario o Tribunale del Lavoro a seconda dei casi). Per un'approfondita analisi delle problematiche relative alle questioni di carattere patrimoniale in ambito sportivo, si veda DE SILVESTRI A., Il contenzioso tra pariordinati nella F.I.G.C., in Riv. dir. sport., 2000, pagg. 503-581.

In ordine alla c.d. "alternatività" tra giustizia sportiva e giustizia ordinaria per quanto riguarda le questioni di carattere patrimoniale, la giurisprudenza ha precisato che "in tema di rapporto tra Società sportiva e tesserati della F.I.G.C., l'arbitrato instaurato ai sensi dell'art. 4, comma quinto, legge n. 91/1981 e delle norme interne delle Federazioni, ha natura irrituale: pertanto, non essendo attribuito a tale arbitrato carattere di obbligatorietà, non è ravvisabile, nell'ipotesi di contrasto di natura economica, alcun ostacolo che impedisca a ciascuna delle parti di adire in via diretta ed immediata il giudice ordinario per la tutela dei propri diritti" (Pret. Roma, 9 luglio 1994; nello stesso senso Pret. Prato, 2 novembre 1994). Nello stesso senso si veda anche Pret. Trento 10 dicembre 1996 per la quale "nell'ambito dei rapporti di lavoro tra Società e tesserati della Figc, l'arbitrato di cui all'art. 4 legge n. 91 del 1981 ha natura irrituale; l'avvenuta pronuncia del lodo arbitrale irrituale determina una causa di improponibilità della domanda in sede giurisdizionale"; con nota di FRONTINI G., Sulla natura e gli effetti dell'arbitrato nel rapporto di lavoro tra Società e tesserati della Figc, in Nuovo Dir., 1997, 909. Sull'argomento si veda inoltre LUISO, L'arbitrato sportivo fra ordinamento statale e ordinamento federale (Nota a Coll. Arb. Padova, 26 ottobre 1990): Riv. arbitrato, 1991, 840; CECHELLA C., Giurisdizione e arbitrato nella riforma del 1981 sullo sport, Riv. dir. proc., 1995, 841.

41 L'area delle c.d. "questioni amministrative" (di carattere residuale) comprende tutte le altre tipologie di questioni che possono intercorrere tra federazioni e tesserati, che non abbiano carattere tecnico o disciplinare, ovvero essenzialmente le questioni relative all'esistenza (an) ed al livello (quantum e quomodo) del rapporto associativo; in sostanza:

- 1) i provvedimenti che determinano la perdita definitiva (an) del rapporto associativo (decadenza dall'affiliazione per le associazioni o Società e decadenza dal tesseramento per le persone fisiche quali atleti, tecnici, arbitri ecc.) oppure la mancata acquisizione di esso (diniego di affiliazione o diniego di tesseramento), determinando una totale lesione del diritto al lavoro (preclusione definitiva a svolgere il proprio mestiere di atleta o tecnico o arbitro) o del diritto di impresa (fallimento della società) che tali soggetti svolgevano nell'ambito dell'organizzazione federale;
- 2) i provvedimenti che, pur non determinando la perdita definitiva dello status di associato, incidono sul livello (quantum o quomodo) di tale status (ad esempio, diniego di ammissione al campionato di competenza per le società per questioni di disequilibrio finanziario, retrocessione dell'arbitro dai ruoli della CAN A e B alla CAN Dilettanti ecc.) determinando una notevole riduzione del diritto di impresa (riduzione della capacità di generare utili in conseguenza della retrocessione di una o più categorie) o del diritto al lavoro (riduzione della capacità di guadagno in conseguenza della retrocessione di una o più categorie) che tali soggetti svolgevano nell'ambito dell'organizzazione federale.

In applicazione di tali principi è stata riconosciuta la rilevanza:

- 1) di provvedimenti determinanti la perdita definitiva dello status di associato (o la mancata concessione di tale status), in casi di:

- 2) il criterio della situazione giuridico-soggettiva dedotta (determinante per l'individuazione di quale giurisdizione, ordinaria o amministrativa, fosse competente a decidere il caso di specie) era risultato, invece, estremamente "ondivago" per la difficoltà di individuare l'esatta natura degli interessi lesi (ovvero se si trattasse di diritti soggettivi o di interessi legittimi), difficoltà conseguente anche alla questione (da sempre irrisolta) relativa alla individuazione della natura delle federazioni sportive (privata, pubblica o doppia, a seconda delle diverse interpretazioni) e, conseguentemente, alla natura degli atti dalle stesse posti in essere (qualificati come atti privati o come provvedimenti amministrativi a seconda delle diverse interpretazioni);
- a) decadenza dall'affiliazione di una società Con sentenza 30 settembre 1995, n. 1050, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato ha ammesso la conoscibilità, da parte del giudice statale, dei provvedimenti di diniego di iscrizione al campionato di competenza quando essi abbiano come destinataria una Società sportiva professionistica, precisando che anche *"la delibera, assunta da una Federazione, di non ammissione di una Società sportiva professionistica al campionato di competenza costituisce espressione di una potestà pubblicistica demandata alle Federazioni sportive nazionali dal C.O.N.I. ed è quindi assoggettata alla giurisdizione del giudice statale amministrativo"*;
- b) diniego di tesseramento di un atleta o di un aspirante arbitro: in tal senso si è, in particolare, pronunciata la Cassazione a Sezioni Unite con le c.d. "sentenze gemelle" nn. 3091 e 3092 del 1986, con le quali essa ha stabilito che *"rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la cognizione della domanda con la quale il giocatore professionista di pallacanestro proveniente da una Federazione straniera, in possesso della cittadinanza italiana, cui sia stato negato, in base all'art. 61 del Regolamento della Federazione, il tesseramento chiesto da una Società nazionale, sollecita l'accertamento del diritto al rilascio del cartellino necessario per svolgere attività agonistica in Italia, previa diversa interpretazione della norma federale o disapplicazione della stessa"* (sentenza 9 maggio 1986, n. 3091), ed inoltre che analogamente *"rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la cognizione della domanda di ammissione nei ruoli della A.I.A. da parte di una donna, cui l'Associazione arbitri della F.I.G.C. abbia negato l'inclusione dei ruoli arbitrati in base all'art. 17 del regolamento dell'A.I.A. che la prevede soltanto per soggetti di sesso maschile, previo annullamento di tale norma regolamentare"* (sentenza 9 maggio 1986, n. 3092); nello stesso senso si veda anche T.A.R. Lazio, Sez. III, 11 agosto 1986, n. 2746, per il quale *"la decisione della Commissione d'Appello della F.I.G.C. che respinge l'impugnativa di una Società sportiva contro la mancata ratifica della stessa F.I.G.C. del tesseramento di un giocatore di calcio presso la medesima Società sostanzia un atto autoritativo che impinge nell'ordinamento giuridico generale, il quale favorisce e tutela l'attività sportiva, e pertanto rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo"*; nello stesso senso si veda anche, da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, 12 dicembre 2000, n. 6564;
- 2) di provvedimenti determinanti una "reductio" dello status di associato, come nel caso di diniego di ammissione al campionato di una società; con sentenza 30 settembre 1995, n. 1050, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato ha ammesso la conoscibilità, da parte del giudice statale, dei provvedimenti di diniego di iscrizione al campionato di competenza quando essi abbiano come destinataria una Società sportiva professionistica, precisando che anche *"la delibera, assunta da una Federazione, di non ammissione di una Società sportiva professionistica al campionato di competenza costituisce espressione di una potestà pubblicistica demandata alle Federazioni sportive nazionali dal C.O.N.I. ed è quindi assoggettata alla giurisdizione del giudice statale amministrativo"*.

- 3) i normali principi processuali amministrativistici e civilistici per l'individuazione della competenza territoriale erano stati quasi sistematicamente "aggirati" dai soggetti ricorrenti, i quali si erano rivolti quasi sempre al giudice "di casa", ottenendo almeno una pronuncia in sede cautelare⁴²;
- 4) la mancata definizione del ruolo dell'ordinamento sportivo nell'ambito dell'ordinamento statale, aveva determinato, infine, il fatto che, diverse volte, le Istituzioni sportive, sconfitte innanzi ai giudici statali, si erano rifiutate (talvolta "spalleggiate" dalle Istituzioni politiche di fronte all'opinione pubblica) - rivendicando una presunta autonomia assoluta dell'ordinamento sportivo - di dare esecuzione alle relative decisioni (con ciò ponendo in essere comportamenti potenzialmente rilevanti sul piano penale, ai sensi degli artt. 328 e 650 c.p.⁴³ e frustrando i diritti degli interessati, le cui ragioni erano state riconosciute fondate in sede giurisdizionale)⁴⁴.

42 In particolare:

i normali criteri processual-amministrativistici (previsti dall'art. 3 della legge n. 1034/1971) avrebbero teoricamente dovuto condurre ad individuare, nel caso di impugnazione di provvedimenti del CONI o di federazioni sportive, quasi sempre la competenza del TAR Lazio (la competenza territoriale avrebbe dovuto essere centralizzata in ragione della efficacia, in genere, su tutto il territorio nazionale dei provvedimenti assunti in sede sportiva, in quanto normalmente un provvedimento federale che comporta effetti negativi nei confronti di una società, comporta anche, come conseguenza indiretta, effetti positivi nei confronti di altra società): in realtà, tali criteri venivano, in pratica, sistematicamente "aggirati" dai tesserati sportivi, i quali - sfruttando il fatto che la competenza territoriale nel processo amministrativo è derogabile, ai sensi degli artt. 30 e 31 della legge n. 1034/1971 - si rivolgevano innanzi al TAR "di casa", ottenendo una pronuncia quantomeno sull'istanza cautelare (Catania docet...);

i normali criteri processual-civilistici (art. 19 c.p.c.) avrebbero teoricamente dovuto condurre ad individuare, nel caso di impugnazione di provvedimenti del CONI o di federazioni sportive, la competenza del Tribunale di Roma (avendo ivi sede sia il CONI che le Federazioni): in realtà, in molti casi di rilievo (casi Ekong, Sheppard, Hernandez Paz), i ricorrenti hanno adito il Tribunale "di casa", in base all'art. 44 del D.Lgs. n. 286/1998 (Decreto Turco-Napolitano), ai sensi del quale "quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, il giudice però, su istanza di parte, ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione; la domanda si propone con ricorso depositato, anche personalmente dalla parte, nella cancelleria del pretore del luogo di domicilio dell'istante".

43 Tali disposizioni sanzionano rispettivamente l'omissione di atti d'ufficio (art. 328) e l'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità (art. 650 c.p.).

44 I rapporti tra ordinamento sportivo e statale sono stati storicamente difficili: da una parte l'ordinamento sportivo nazionale ha sempre rivendicato la propria autonomia dall'ordinamento giuridico statale, autonomia necessitata dal fatto di costituire esso un soggetto a sua volta affiliato all'ordinamento sportivo internazionale; dall'altra parte, l'ordinamento statale ha sempre ribadito la propria supremazia sull'ordinamento sportivo (come su ciascun ordinamento settoriale) e, per l'effetto, frequenti sono stati gli interventi di organi giurisdizionali (aditi da soggetti tesserati sportivi) in materia sportiva, interventi che il sistema sportivo non ha mai

In sostanza, la situazione di totale indefinizione dei rapporti tra autonomia dell'ordinamento sportivo e supremazia dell'ordinamento statale aveva determinato, pertanto, nel settore della tutela giurisdizionale degli interessi dei soggetti sportivi, una grave incertezza del diritto su aspetti fondamentali, ovvero su profili preliminari (configurabilità della giurisdizione, individuazione della giurisdizione competente e della competenza territoriale) e su profili successivi allo svolgimento della controversia (esecuzione delle decisioni del giudice statale).

La necessità di stabilire delle regole certe in materia, che fornissero ai giuristi ed agli operatori del settore una certezza del diritto, era, pertanto, sempre più sentita, anche in considerazione del fatto che - in conseguenza della sempre maggiore crescita degli interessi economici nel settore sportivo e della inadeguatezza di questo a gestire tale crescita del sistema - si era assistito (soprattutto dai primi anni novanta) ad una sempre maggiore domanda di giustizia in sede statale da parte dei soggetti dell'ordinamento sportivo.

Nonostante fosse sempre più sentita di emanazione di una legge statale che risolvesse le varie questioni aperte - dando una collocazione giuridica al sistema sportivo all'interno dell'ordinamento dello Stato, individuando i limiti dell'autonomia dello stesso, la natura delle Istituzioni sportive (in particolare, delle federazioni nazionali) e dei relativi atti, al fine di definire tutti gli aspetti di incertezza giuridica sopra evidenziati - il tanto atteso intervento del legislatore è giunto soltanto in sede di urgenza (ed in circostanze davvero surreali⁴⁵),

gradito, tanto da arrivare in più occasioni a disconoscere decisioni assunte dai giudici statali. In particolare, nel 1993 la FIGC si rifiutò di eseguire due ordinanze cautelari (nn. 802/1993 e 929/1993) con le quali il TAR Sicilia, Sezione di Catania, aveva riammesso la società Catania a partecipare al campionato di Serie C1; fu solo uno dei numerosi casi di diniego di esecuzione di una decisione del giudice statale da parte dell'ordinamento sportivo: per una più ampia disamina di tali vicende, relative sia al caso-Catania del 1993, sia ad altri successivi casi analoghi (da Reynolds nel 1992 ai pallavolisti cubani nel 2001), si consenta di richiamare LUBRANO E., *L'ordinamento giuridico del giuoco calcio*, Istituto Editoriale Regioni Italiane, Roma, 2004, pagg. 47-62 (il paragrafo "Il problema dell'esecuzione delle decisioni del giudice statale").

45 Verso la fine del campionato 2002-2003 di Serie B, il risultato della gara Catania-Siena (finita 1-1 sul campo) viene prima confermato dalla Commissione Disciplinare, poi annullato dalla Commissione di Appello Federale (CAF) ed omologato con il risultato di 2-0 a tavolino a favore del Catania (per l'irregolare utilizzazione di un calciatore squalificato da parte del Siena) ed infine riomologato dalla Corte Federale con il risultato del campo. Successivamente, a seguito di ricorso al giudice amministrativo (T.A.R. Sicilia prima e Consiglio di Giustizia Siciliano poi), il Catania ottiene la sospensione della decisione della Corte Federale (per incompetenza) e quindi la riassegnazione della vittoria a tavolino (sancita dalla CAF) e dei due punti conseguenti, nel frattempo divenuti determinanti per la classifica finale (che vede il Catania "salvo" al quint'ulti-

con l'emanazione del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, poi convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280.

mo posto, laddove, senza quei due punti, il Catania si sarebbe classificato al quart'ultimo posto e quindi era retrocesso in Serie C1). Nel frattempo, essendo ormai impossibile determinare quale Società era arrivata quart'ultima (in virtù del fatto il Campionato era ormai finito e che, in tale posizione - a seguito dello "scavalcamento" operato dal Catania con i due punti riassegnati a seguito della decisione del T.A.R. - si trovavano appaiate Napoli e Venezia e che era materialmente impossibile disporre uno spareggio, essendo ormai i calciatori di entrambe tali Società in vacanza da tempo) si profila in ambito federale l'ipotesi per la stagione 2003/2004 di una Serie B a 21 squadre (ovvero le 20 ordinarie più il Catania, ormai da riammettere in esecuzione delle ordinanze dei giudici amministrativi). In tale situazione, le altre tre Società retrocesse come il Catania (ovvero Cosenza, Genoa e Salernitana) presentano tre separati ricorsi ai vari T.A.R. locali, richiedendo di disporre il "blocco delle retrocessioni", in quanto le norme della F.I.G.C. non prevedevano un organico della Serie B a 21 squadre e, pertanto, tale organico avrebbe dovuto o rimanere a 20 oppure essere ampliato a 24 squadre: tali ricorsi diventano poi particolarmente "pericolosi" per l'avvio dei campionati 2003-2004, soprattutto perché uno di essi (quello della Salernitana) era già stato accolto con decreto presidenziale, mentre gli altri due (quelli del Cosenza e del Genoa, identici nel contenuto a quello della Salernitana) erano stati fissati per la discussione in date collocate proprio in prossimità del previsto inizio del campionato stesso; in sostanza, il calcio italiano correva il serio rischio di vedere partire il campionato di Serie B a 21 squadre e di dovere poi ampliare tale organico a 22, 23 o 24 squadre a campionato ormai iniziato per eseguire le decisioni dei vari T.A.R.; nasce allora l'idea in sede di Governo di risolvere la situazione conferendo immediatamente (con Decreto Legge) alla F.I.G.C. ed al C.O.N.I. un potere straordinario per garantire l'avvio dei campionati - emanando atti anche in deroga con le proprie norme (in particolare con gli artt. 49 e 50 delle N.O.I.F., che prevedono un organico della Serie B a 20 squadre e che eventuali modifiche di tale organico assumono efficacia soltanto dopo decorsi due anni dalla loro introduzione) - risolvendo l'"eccezionale situazione determinatasi per il contenzioso in essere" (art. 3, comma quinto, del Decreto Legge n. 220/2003): avvio dei campionati possibile soltanto ampliando l'organico della Serie B a 24 squadre mediante il "ripescaggio" delle Società ricorrenti, poi concretamente effettuato solo per 3 delle 4 Società ricorrenti (Catania, Genoa e Salernitana), alle quali è stata "aggiunta" la Fiorentina.

Con riferimento a tale Decreto Legge, si vedano i commenti di GIACOMARDO L., *Autonomia per le Federazioni ed una delega in bianco al C.O.N.I.*, in *Diritto e giustizia* n. 31/2003, pagg. 9 e segg.; NAPOLITANO G., *Il decreto è un rimedio, il male resta*, in *Il Riformista* 20 agosto 2003. Si veda, inoltre, l'insero su *Diritto e Giustizia* n. 31/2003, intitolato *Storie da TAR...Sport*, i quattro mesi che hanno sconvolto il calcio, con nota di GIACOMARDO L., *Caso Catania: l'autonomia dello sport è normale autogoverno di una comunità*.

5. La legge 17 ottobre 2003, n. 280

La legge n. 280/2003, pur limitandosi, di fatto, a codificare i principi già espressi negli anni dalla giurisprudenza in materia di rapporti tra ordinamento sportivo e statale⁴⁶, ha fornito - per il solo fatto di avere messo tali principi "nero su

- 46 Sui rapporti tra ordinamento sportivo e statale si veda: ANTONIOLI M., Sui rapporti tra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo, in *Dir. Proc. Amm.*, 2005, pagg. 1026 e segg.; BACOSI G., Ordinamento sportivo e giurisdizione: G.A. e G.O. prima della legge n. 280/2003, in www.giustizia-amministrativa.it; BACOSI G., Ordinamento sportivo e giurisdizione: considerazioni generali, in www.giustizia-amministrativa.it; BASILE M., L'autonomia delle Federazioni sportive, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2008, fasc. 10, pagg. 307 e segg.; BOTTAR C., L'ordinamento sportivo alla prova del TAR: la difficile "autonomia" dell'ordinamento sportivo, in *Diritto dello Sport* n. 3/2007, pagg. 397 e segg.; CAPONIGRO G., La giurisprudenza nei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa, in www.giustizia-amministrativa.it; CASTRONUOVO C., Pluralità degli ordinamenti, autonomia sportiva e responsabilità civile, in *Europa e diritto privato*, 2008, fasc. 3, pagg. 545 e segg.; COLAGRANDE R., Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 4/2004, pagg. 705 e segg.; DEL GIUDICE I., La giustizia sportiva tra imprese automobilistiche e tutela dei diritti, in *Foro Amm. TAR*, fasc. 9, pagg. 2643 e segg.; DE PAOLIS S., Cartellino rosso per il giudice amministrativo: il sistema di giustizia sportiva alla luce della legge n. 280/2003, in *Foro Amm.* - TAR - n. 9/2005, pagg. 2874 e segg.; D'ONOFRIO P., Giustizia sportiva, tra vincolo di giustizia e competenza del TAR, in *Rivista di Diritto dello Sport* n. 1/2007, pagg. 69 e segg.; FANTINI S., L'esperienza del Giudice amministrativo nelle controversie sportive, in *Rivista di Diritto dello Sport*, n. 1/2008, pagg. 19 e segg.; FERRARA L., Federazione italiana pallavolo e palleggi di giurisdizione: l'autonomia dell'ordinamento sportivo fa da spettatore?, in *Foro Amministrativo - Cons. Stato* - n. 1/2004, pagg. 93 e segg.; FERRARA L., L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata, in *Diritto Pubblico*, ed. Il Mulino 2007; FERRARA L., Il rito in materia sportiva tra presupposti e caratteristiche specifiche, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2008, pagg. 7 e segg.; FERRARA L., Sport e diritto: ovvero degli incerti confini tra Stato e società (a proposito di due contributi di Goisis e Manfredi), in *Diritto dello Sport*, n. 4/2008, pagg. 617 e segg.; GIACONIA A., Giustizia sportiva e riparto di competenze con la giustizia statale, in *Sport e Ordinamenti giuridici*, AA.VV., Edizioni PLUS 2009; LUBRANO F., Diritto dello Sport e "giustizia" sportiva, in *Diritto dello Sport* n. 1/2007, pagg. 11 e segg.; MANFREDI G., Norme sportive e principio pluralistico, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2008, pagg. 25 e segg.; MANFREDI G., Il sindacato del Giudice Amministrativo sulle norme emanate dagli organismi sportivi, in *Dir. proc. Amm.*, 2008, fasc. 2, pagg. 615 e segg.; MARINO G., Ordinamento sportivo e diritti fondamentali: verso il "giusto processo sportivo", in *Sport e Ordinamenti giuridici*, AA.VV., Edizioni PLUS 2009; MASSERA A., Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale, in *Diritto pubblico*, 2008, fasc. 1, pagg. 113 e segg.; NAZZARO D., I rapporti tra ordinamento sportivo e diritto statale nella giurisprudenza e nella legge n. 280/2003, in *Il nuovo diritto* 2004, pagg. 597 e segg.; OLIVERIO A., I limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo: lo svincolo dell'atleta, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2007, Vol. III, Fasc. 2, pagg. 45 e segg.; ROMANO TASSONE A., La giurisdizione sulle controversie con le federazioni sportive, in *Giurisdizione Civile / sport*, 2005, parte prima, pagg. 280 e segg.; SANDULLI P., La giurisdizione esclusiva in materia di diritto sportivo, in *Analisi Giuridica dell'Economia* n. 2/2005, Il calcio professionistico, evoluzione e crisi tra football club e impresa lucrativa, a cura di MEO G., MORERA U. e NUZZO A.; pagg. 395 e segg.; RANDAZZO A., Lo sport tra ordinamento nazionale e ordinamento sopranazionale, in

bianco” in una norma di fonte primaria ed anche grazie allo “scioglimento” di alcuni “nodi” di essa, effettuato in sede di interpretazione dalla giurisprudenza successiva - una risposta efficace quantomeno con riferimento agli aspetti di incertezza del diritto in precedenza esistenti.

Essa, infatti, ha chiarito definitivamente i profili essenziali fino a quel momento ancora “indefiniti”, in particolare, tale legge:

- 1) ha sancito che si deve riconoscere la configurabilità della giurisdizione statale in materia sportiva nei casi di rilevanza giuridica degli interessi lesi (cfr. poi par. 1);
- 2) ha stabilito che, nei casi di rilevanza giuridica degli interessi lesi, tutte le controversie relative ad atti del C.O.N.I. e delle federazioni sportive nazionali appartengono alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo (salvo i casi di “controversie patrimoniale tra pari ordinati”, devoluti alla competenza del giudice ordinario) (cfr. poi par. 2);
- 3) ha individuato, nei casi in cui vi sia giurisdizione del Giudice Amministrativo, la competenza funzionale esclusiva del T.A.R. Lazio, sede di Roma (cfr. poi par. 3);
- 4) ha determinato, di fatto, la fine di ogni rifiuto, da parte dell'ordinamento sportivo, di eseguire decisioni emanate dai giudici statali⁴⁷.

Sport e Ordinamenti giuridici, AA.VV., Edizioni PLUS 2009; SANDULLI P., Etica, giudizio e sport, in *Diritto dello Sport*, n. 2/2008, pagg. 179 e segg.; SANDULLI P., Giustizia sportiva e giurisdizione statale, in *Diritto dello Sport*, n. 3/2008, pagg. 429 e segg.; SANDULLI P., I limiti della giurisdizione sportiva, in *Foro Amm. TAR*, 2008, fasc. 7-8, pagg. 2088 e segg.; SPASIANO M., Sport professionistico, giustizia sportiva e sindacato del giudice ordinario, in www.giustamm.it; VALERINI F., Quale Giudice per gli sportivi? (a margine del D.L. n. 220/2003), in *Rivista dir. Proc.*, n. 4/2004, pagg. 1203 e segg.; VIDIRI G., Le controversie sportive e il riparto della giurisdizione, in *Giustizia civile* 2005, pagg. 1625 e segg.; VIDIRI G., Organizzazione dell'attività agonistica, autonomia dell'ordinamento sportivo e D.L. n. 220/2003, in *Giustizia Civile*, 2003, II, pagg. 509 e segg.

Tra i testi relativi in generale al *Diritto dello Sport* e, in particolare, ai rapporti tra ordinamento sportivo e statale, si vedano: AA.VV., *Diritto dello Sport*, Giuffrè 2008; AA.VV. (COCCIA M., DE SILVESTRI A., FORLENZA O., FUMAGALLI L., MUSUMARRA L., SELLI L.), *Diritto dello Sport*, Le Monnier 2009; COLUCCI M., *Lo sport e il diritto: profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Jovene 2004; FRANCHINI C., *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Giappichelli 2004; MANFREDI G., *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale: i rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Giappichelli 2007; MORO P., DE SILVESTRI A., CROCETTI BERNARDI E., LUBRANO E., *La giustizia sportiva: analisi critica della legge n. 280/2003*, Esperta 2004; SANINO M., *Diritto sportivo*, Cedam 2002; VALORI G., *Il diritto nello sport: principi, soggetti, organizzazione*, Giappichelli 2005.

- 47 La configurazione del ruolo dell'ordinamento sportivo come ordinamento settoriale (dotato sì di una propria autonomia, ma limitata) all'interno dell'ordinamento statale (quale ordinamento “derivato” e sottoposto alla supremazia dello Stato) ha, infatti, determinato ex se l'eli-

Tale legge ha poi dettato disposizioni specifiche relative alle modalità di proposizione delle azioni innanzi alla giustizia statale - con la previsione di una c.d. "pregiudiziale sportiva" (cfr. poi par. 4) - ed alla disciplina di profili processuali specifici del giudizio "sportivo" innanzi al Giudice amministrativo (cfr. poi par. 5). Ai sensi della disciplina sancita dalla legge n. 280/2003, pertanto, risulta sostanzialmente codificato il principio di gerarchia degli ordinamenti (nel senso che l'ordinamento sportivo nazionale rientra nell'ordinamento giuridico dello Stato e, a sua volta, nell'ordinamento comunitario, dai quali deriva) e, conseguentemente, l'applicazione ai rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale (e comunitario a monte) del principio di gerarchia degli ordinamenti giuridici e del principio di gerarchia delle fonti del diritto.

Ne deriva che l'ordinamento sportivo, in virtù della propria autonomia (riconosciutagli anche dalla legge n. 280/2003), risulta avere una capacità normativa di rango secondario e può, pertanto, emanare norme di fonte regolamentare, che non possono però contenere norme e principi in contrasto con le normative superiori (di fonte primaria e costituzionale) dell'ordinamento statale e dell'ordinamento comunitario.

Nel caso in cui la norma dell'ordinamento sportivo contrasti con principi superiori dell'ordinamento statale (o anche dell'ordinamento comunitario a monte), la stessa potrà essere contestata (in via diretta o come atto presupposto del relativo atto di applicazione della stessa) innanzi agli organismi amministrativi o giurisdizionali dell'ordinamento statale o anche dell'ordinamento comunitario (laddove la questione assuma una "rilevanza comunitaria"), che potranno valutarne la legittimità e, eventualmente (laddove non la ritengano legittima), annullarla direttamente o imporre delle modifiche necessarie per adeguarla ai principi superiori dell'ordinamento statale e/o comunitario.

Un concreto esempio relativo all'applicazione di tali principi si è verificato con riferimento al Regolamento F.I.G.C. per Agenti di calciatori, le cui norme sono state modificate più volte dalla Federazione per renderle conformi ai principi imposti - oltre che dall'ordinamento sportivo internazionale (per adeguare il

minazione del problema relativo alla mancata esecuzione delle decisioni dei giudici statali in materia sportiva (in quanto, dall'emanazione di tale legge, non si è più assistito, nella realtà di fatto, a fenomeni di "rifiuto", da parte delle Istituzioni sportive, di esecuzione delle decisioni della giustizia statale intervenute in materia sportiva, come invece era avvenuto in passato, segno indiscutibile del fatto che lo Sport ha culturalmente acquisito il proprio ruolo di ordinamento settoriale sottoposto alla supremazia dello Stato e dei suoi Giudici).

Regolamento nazionale alle modifiche apposte dalle Federazione internazionale al Regolamento F.I.F.A. per Agenti di calciatori) - anche dall'ordinamento statale, mediante l'intervento delle proprie autorità amministrative (nella fattispecie l'Autorità Garante Concorrenza e Mercato) e giurisdizionali (nella fattispecie il T.A.R. Lazio).

In particolare, il Regolamento F.I.G.C. per Agenti di calciatori è stato modificato nel 2007 per attuare le prescrizioni impartite dall'Autorità Antitrust italiana con la delibera IC27⁴⁸; pertanto, il nuovo Regolamento, in attuazione di quanto imposto dall'A.G.C.M., ha dovuto prevedere:

48 Si riporta la parte relativa alle "conclusioni" della delibera IC27 (pubblicata sul sito www.agcm.it), nella quale sono indicate tutte le "correzioni" che la FIGC avrebbe dovuto operare sul Regolamento FIGC per Agenti del 2007, al fine di eliminarne le disposizioni ritenute anticoncorrenziali dall'Autorità.

"132. L'analisi svolta ha evidenziato come il Regolamento agenti della FIGC contiene previsioni che non trovano alcun riscontro nel Regolamento FIFA. Tali previsioni sono suscettibili di condizionare in maniera significativa la condotta degli agenti di calciatori sul mercato, così da ostacolare le opportunità di confronto concorrenziale tra gli operatori e da favorire comportamenti collusivi. Come più volte ricordato, l'attività di agente di calciatore è un'attività tipicamente economica, rispetto alla quale non possono rilevare le specificità del settore del calcio; pertanto, essa si presta a formare oggetto di sindacato ai sensi della normativa a tutela della concorrenza.

133. In questa prospettiva, l'Autorità ritiene che debbano essere sottoposte a revisione quelle previsioni del vigente Regolamento FIGC che introducono ingiustificate restrizioni all'attività in esame. In particolare, l'analisi svolta ha evidenziato che le disposizioni esaminate sollevano problemi di natura antitrust che possono essere ricondotti alle seguenti tipologie: i) vincoli all'accesso alla professione; ii) 21 standardizzazione dei rapporti contrattuali agente calciatore; iii) clausole leganti; iv) inidoneità delle attuali previsioni in materia di conflitto di interessi a garantire pari opportunità agli agenti attivi sul mercato.

134. In relazione alle restrizioni concernenti l'accesso all'attività di agente, si rileva che l'obbligo di iscrizione ad un apposito Albo, peraltro assistito da un sistema sanzionatorio, non risponde ad esigenze di necessità e di proporzionalità, atteso che la previsione di un esame per l'ottenimento della licenza rappresenta uno strumento di per sé sufficiente a garantire l'accesso alla professione a soggetti qualificati. L'Autorità si è sempre espressa in senso contrario all'istituzione di Albi per professioni il cui esercizio non coinvolge interessi di natura generale, come è il caso dell'attività di agente di calciatori, ritenendo che l'obbligo di iscrizione a detti Albi configuri un'ingiustificata barriera all'accesso. Sul punto, si ritiene pertanto che il Regolamento FIGC debba essere modificato nel senso di prevedere, analogamente a quanto stabilito nel Regolamento agenti FIFA, che ai fini dell'accesso alla professione di agente di calciatori sia sufficiente l'ottenimento della licenza.

135. Quanto alle previsioni del Regolamento che determinano la standardizzazione dei rapporti contrattuali tra agente e calciatore, si è già evidenziato che l'obbligo di utilizzare "esclusivamente" i moduli predisposti dalla Commissione, nella misura in cui stabilisce aprioristicamente le condizioni in virtù delle quali un agente accetta il mandato conferitogli da un calciatore, ostacola la concorrenza tra agenti. Ciò vale con riguardo alla previsione delle penali che gravano sul calciatore nell'ipotesi di revoca dello stesso, nonché in relazione all'obbligo di ricorrere alla camera arbitrale istituita presso la FIGC in caso di controversie. Una maggiore libertà

contrattuale indurrebbe gli agenti a competere tra loro anche sotto il profilo delle condizioni offerte ai propri clienti e consentirebbe ai calciatori di disporre di maggiori elementi di valutazione nella scelta del proprio agente. Pertanto, analogamente al Regolamento FIFA, anche quello FIGC dovrebbe consentire alle parti di definire liberamente i termini del contratto.

136. Molteplici sono, inoltre, le previsioni del Regolamento che comportano effetti "leganti". In particolare, oltre ai sopra richiamati obblighi che incombono sul calciatore che revochi il mandato prima della scadenza del contratto, rilevano le disposizioni che impongono al calciatore di corrispondere comunque un compenso al proprio agente anche ove l'ingaggio ottenuto non sia dovuto all'opera svolta dall'agente medesimo. Ulteriori effetti leganti sono poi connessi all'obbligo di conferire l'incarico in via esclusiva ad un solo agente e al divieto di contattare un calciatore per indurlo a cambiare agente. Le suindicate previsioni si prestano a falsare la concorrenza in quanto, nella misura in cui viene fortemente ostacolata la possibilità per il calciatore di rivolgersi ad un nuovo agente, sono idonee a ridurre gli incentivi degli agenti a diversificare la propria attività nonché a dimostrare la propria efficienza in termini di capacità di procurare ingaggi più favorevoli. Ne discende che le citate previsioni, che ancora una volta non trovano corrispondenza nel Regolamento FIFA, devono essere emendate al fine di consentire un effettivo confronto tra gli agenti attivi sul mercato.

137. Il Regolamento FIGC, inoltre, disciplina in modo inadeguato le ipotesi di c.d. conflitti di interessi. Si è osservato infatti che la presenza di legami familiari tra l'agente e i soggetti che ricoprono cariche di rilievo nelle società di calcio e nelle federazioni attribuisca un vantaggio concorrenziale non riconducibile ad una maggiore efficienza dello stesso agente. Gli agenti dovrebbero piuttosto essere messi in condizione di confrontarsi sulla base delle loro effettive capacità professionali, anche a vantaggio delle aspettative di ingaggio dei calciatori.

138. Inoltre, come già evidenziato, l'Autorità ritiene che presenti problemi di natura concorrenziale anche l'ipotesi, non disciplinata dal Regolamento FIGC, dell'agente che rappresenti contestualmente calciatori e allenatori. Più in generale, si rileva come la rappresentanza di interessi differenziati e potenzialmente in conflitto è in grado di condizionare la libertà di scelta dei diversi soggetti coinvolti nel rapporto di rappresentanza.

139. Per tale motivo, l'Autorità ritiene che l'attività di agente debba essere preclusa ai soggetti i cui parenti ricoprono cariche sociali o incarichi dirigenziali e tecnici nelle società o nelle federazioni o, comunque, non debba essere consentito agli agenti di gestire quelle trattative che vedano come destinatario beneficiari dell'attività svolta dall'agente soggetti che abbiano legami parentali o di affinità quantomeno entro il secondo grado con l'agente stesso. Di converso, ai soggetti che detengano legami di parentela con un agente dovrebbe essere precluso di rivestire cariche sociali o incarichi dirigenziali e tecnici nelle società o nelle federazioni. Si ritiene inoltre opportuno che il Regolamento escluda espressamente la possibilità che uno stesso agente possa rappresentare contestualmente allenatori e calciatori o, quantomeno, che lo stesso possa rappresentare allenatore e calciatori appartenenti alla stessa squadra.

140. Si rileva inoltre come la situazione di mercato appare caratterizzata da un lato da una certa stabilità delle quote di mercato degli operatori e, dall'altro, dalla presenza, tra i primi di essi, di soggetti connotati da specifici rapporti di parentela con esponenti di rilievo di società di calcio professionistiche. Tale contesto è in larga parte riconducibile sia a quelle disposizioni regolamentari che rendono vischiose le dinamiche concorrenziali tra i soggetti attivi sul mercato (quali la previsione di un sistema di doppia penale, l'obbligo di conferire l'incarico in via esclusiva ad un solo agente, il divieto di contattare un calciatore per indurlo a cambiare agente) sia all'assenza di un esplicito divieto di esercitare l'attività di agente da parte di quei soggetti che potrebbero beneficiare, rispetto ai concorrenti, di rapporti di parentela privilegiati con esponenti di società di calcio o federali.

141. In sintesi, l'Autorità segnala la necessità di procedere a una modifica, nel senso sopra indicato, delle seguenti previsioni del vigente Regolamento Agenti FIGC: articolo 2, comma 1, lettera a); articolo 8, comma 1, lettera a); articolo 10, comma 1; articolo 11, comma 2; articolo 12,

- a) l'esistenza di un Registro-Agenti, anziché di un Albo;
- b) la possibilità di conferire mandato ad un Agente anche non in esclusiva;
- c) una disciplina del conflitto di interessi senz'altro più "consistente" rispetto a quella prevista dal precedente Regolamento F.I.G.C. (modifica questa necessaria, in relazione a quanto indicato dall'Antitrust, che aveva sottolineato l'esigenza della previsione quantomeno di un regime di "interdizione relativa" - ovvero di interdizione specifica per gli Agenti di avere rapporti contrattuali con altri soggetti, con i quali vi sia legame di parentela, esercitanti un'influenza rilevante nell'ambito di società di calcio - poi effettivamente realizzata con l'art. 20 del nuovo Regolamento).

Il medesimo Regolamento è stato poi ulteriormente modificato per intervento del Giudice Amministrativo innanzi al quale esso era stato impugnato: in particolare, in applicazione dei principi generali di gerarchia delle fonti sopra indicati, il T.A.R. Lazio, con una serie di sentenze (dalla n. 33423/2010 alla n. 33428/2010), ha ritenuto illegittime e, conseguentemente, ha annullato alcune norme del Regolamento F.I.G.C. per Agenti, ritenendole (giustamente) in viola-

comma 3; articolo 13, comma 4; articolo 15; articolo 20, ultima parte; articolo 23, comma 4; allegato A (Codice di Condotta Professionale), punto IV; allegato B (Regolamento per le Procedure Arbitrali), articolo 7, comma 1.

142. Inoltre, in materia di "conflitto di interessi", con specifico riferimento all'ipotesi dell'esistenza di legami parentali tra un agente e un tecnico della FIGC (quale il Commissario Tecnico della Nazionale di calcio), laddove non si intendesse precludere l'attività di agente al ricorrere di tale ipotesi, si suggerisce l'introduzione di meccanismi di controllo, anche di tipo sanzionatorio (tra i quali, la revoca della licenza di agente) nel caso in cui tali legami parentali siano sfruttati al fine di trarne un indebito vantaggio competitivo nei confronti dei concorrenti (ad esempio, mediante la promessa di convocazione in Nazionale).

143. Ancora, simili meccanismi dovrebbero essere introdotti con specifico riguardo all'ipotesi di legami parentali tra agenti o soci di società di agenti e soggetti che ricoprano cariche di rilievo in un istituto bancario finanziariamente esposto, in misura significativa, nei confronti di società di calcio; ciò al fine di evitare che detti legami possano indebitamente avvantaggiare l'agente o la società di agenti che versi in tale situazione.

144. Da ultimo, si ribadisce l'opportunità che il Regolamento Agenti escluda espressamente la possibilità che uno stesso agente rappresenti contestualmente gli interessi di allenatori e calciatori o, quantomeno, che lo stesso possa rappresentare allenatore e calciatori appartenenti alla stessa squadra.

145. Sulla base delle considerazioni svolte, l'Autorità auspica che la FIGC si determini a modificare, in tempi brevi, il Regolamento sull'esercizio dell'attività degli agenti di calciatori nel senso indicato. Ciò in quanto si ritiene che gli emendamenti prospettati possano contribuire a ripristinare le condizioni per un corretto funzionamento del mercato. Laddove tali modifiche non saranno tempestivamente introdotte, l'Autorità non esclude di ricorrere all'utilizzo dei poteri istruttori che la legge n. 287/90 le conferisce".

zione dei principi generali di libera concorrenza e non adeguatamente giustificate da esigenze specifiche dell'ordinamento sportivo; con tali decisioni (tutte passate in giudicato, non essendo stata presentata impugnazione delle stesse da parte della F.I.G.C., che ha, invece, immediatamente modificato il relativo Regolamento Agenti secondo le prescrizioni impartite dal Giudice Amministrativo), il T.A.R. Lazio ha sancito:

- 1) in via preliminare:
 - a) la sussistenza di una giurisdizione "piena" del Giudice Amministrativo sulle norme dell'ordinamento sportivo, anche laddove esse possano costituire espressione di c.d. "discrezionalità tecnica"⁴⁹;
 - b) l'ammissibilità dell'impugnazione diretta delle norme regolamentari dell'ordinamento sportivo, laddove direttamente lesive degli interessi dei ricorrenti⁵⁰;

49 Per completezza, si riporta il relativo stralcio della sentenza del TAR Lazio n. 33427/2010.

"5. Da ultimo deve essere disattesa l'eccezione dedotta dalla F.I.G.C. secondo la quale il ricorso sarebbe inammissibile perché volto a contestare valutazioni espressive della discrezionalità tecnica di cui essa dispone nella materia de qua.

Anche in questo caso è agevole opporre che la discrezionalità, alla quale la resistente si richiama, ricorre quando l'Amministrazione, in sede di adozione di un provvedimento, non è chiamata ad effettuare una scelta di opportunità (Cons. Stato, sez. VI, 24 aprile 2009 n. 2537), ma è tenuta ad adottare regole "tecniche", cioè dettate dalla scienza, ed a scegliere nell'ambito di una pluralità di soluzioni "tecniche", tutte opinabili, che essa offre, sicché la libertà di cui dispone è limitata alla scelta fra le stesse.

Si tratta, con evidenza, di situazione non ricorrente nel caso in esame atteso che dagli atti di causa non emergono regole tecniche che la F.I.G.C. sarebbe stata costretta ad applicare né le richiama nei suoi scritti difensivi, sicché il riferimento alla discrezionalità tecnica di cui essa disporrebbe nel suo operare è un mero espediente per sottrarsi al sindacato giurisdizionale.

Comunque, quand'anche fosse esatta la premessa dalla quale la resistente parte nel suo argomentare, l'eccezione sarebbe egualmente da disattendere atteso che costituisce principio da tempo acquisito nella giurisprudenza del giudice amministrativo che anche le valutazioni di carattere tecnico sono soggette al sindacato giurisdizionale allorché le scelte, di cui si è detto, sono prive di qualsiasi supporto logico, indimostrate, arbitrarie e illegittimamente invasive di spazi che l'ordinamento generale riserva ad altro soggetto".

50 Per completezza, si riporta il relativo stralcio della sentenza del TAR Lazio n. 33427/2010.

"3. Si sostiene ancora che il ricorso sarebbe inammissibile perché proposto avverso un regolamento, le cui prescrizioni assumono carattere di lesività solo a seguito dell'adozione di successivi provvedimenti che di esse facciano applicazione nei confronti dei singoli destinatari.

Anche questa eccezione deve essere disattesa in quanto le prescrizioni regolamentari, di cui i ricorrenti si dolgono e di cui chiedono l'annullamento, sono immediatamente lesive.

Ed invero, quando si prescrive che in ogni società il numero degli agenti soci non può essere superiore a cinque (art. 4, comma 2, lett. d, del regolamento) e che non può assumere la qualità di socio l'agente che sia legato da un rapporto di coniugio, di parentela o affinità fino al secondo grado con un agente non socio (art. 4, comma 2, lett. f) del regolamento), senza che siano

- c) la legittimazione all'impugnazione diretta del Regolamento anche da parte dell'Associazione rappresentativa degli interessi di categoria (nella fattispecie, l'Associazione degli Agenti di calciatori)⁵¹;
- 2) nel merito, l'illegittimità di una serie di norme contenute in tale Regolamento aventi ad oggetto rispettivamente:
- a) la previsione di un numero massimo di soci (nella fattispecie, di cinque unità) previsto per le società di Agenti di calciatori⁵²;

fatte salve situazioni pregresse contrastanti con il "nuovo" codificato, è evidente che si dettano regole di condotta di immediata applicazione, che comportano un obbligo conformativo implicante la subitanea revisione degli assetti societari in atto, e alle quali gli unici provvedimenti che possono ragionevolmente seguire sono quelli sanzionatori per riscontrata inadempienza".

⁵¹ Per completezza, si riporta il relativo stralcio della sentenza del TAR Lazio n. 33427/2010.

"2. Si sostiene che la ricorrente Associazione non sarebbe legittimata ad impugnare il nuovo regolamento per la disciplina della professione di agente di calciatori non potendosi escludere che la posizione da essa assunta risulti contraria agli interessi di alcuni suoi iscritti. L'eccezione deve essere disattesa.

In punto di fatto è agevole opporre che viene prospettata una mera eventualità non sorretta neppure da un minimo di prova e che comunque è all'esame del Collegio un ricorso collettivo proposto anche da persone fisiche, con la conseguenza che da una declaratoria di difetto di legittimazione attiva dell'Associazione i resistenti non ritrarrebbero alcun concreto vantaggio. Ma è assorbente la considerazione, questa volta in punto di diritto, che l'interesse che l'Associazione coltiva è quello di garantire a tutti gli agenti la possibilità di scegliere liberamente fra l'esercizio individuale o in forma societaria della professione, senza che l'opzione per la seconda soluzione vada incontro a limitazioni prive di giustificazioni e in contrasto con principi di diritto. Si tratta di un interesse innegabilmente riferibile all'intera categoria, che l'Associazione legittimamente difende anche se dalla sua iniziativa, ove ritenuta meritevole di tutela dal giudice adito, potrebbe derivare un pregiudizio per i pochi ai quali il nuovo regolamento continua sostanzialmente a conservare la posizione di privilegio ad essi garantita da quello precedente".

⁵² Per completezza, si riporta il relativo stralcio della sentenza del TAR Lazio n. 33427/2010.

"7. Ciò premesso, è fondata la censura proposta avverso l'art. 4, comma 2, lett. d) del Regolamento, nella parte in cui limita a cinque il numero massimo di agenti che possono assumere la qualità di soci nella stessa società, atteso che (come insegna la normativa in tema di accesso ai corsi universitari di medicina e chirurgia) il ricorso al criterio del "numero chiuso" per l'esercizio di determinate professioni può considerarsi legittimo solo se imposto da una specifica legge e in presenza di un mercato ormai saturo, quindi al fine di evitare che l'accesso di nuovi operatori possa determinare distorsioni alla libera concorrenza.

Questa situazione certamente non ricorre nel caso in esame, atteso che uno degli obiettivi perseguiti dal nuovo regolamento è quello di contrastare le posizioni oligarchiche presenti nel mercato e di assicurare l'accesso allo stesso a chiunque sia in possesso dell'unico titolo a tal fine richiesto, e cioè la licenza di agente di calciatori conseguibile a seguito del superamento di apposito esame.

Sotto questo profilo è palese il contrasto dell'impugnata norma regolamentare con i principi di libera concorrenza predicati dal legislatore comunitario, codificati da quello nazionale e tutelati dal giudice anche sotto il profilo della libertà di associazione assicurata dall'art. 18 della Carta costituzionale.

Detta limitazione è inoltre priva di qualsiasi motivazione, e una giustificazione ragionevole non si ritrova neppure negli scritti difensivi dei resistenti, sicché risulta ignota la ragione che ha

- b) la previsione dell'obbligo di adire esclusivamente il Collegio Arbitrale previsto in sede CONI per tutte le questioni patrimoniali relative al rapporto tra Agenti e propri clienti⁵³;

indotto la F.I.G.C. a ritenersi autorizzata a contravvenire a regole comunitarie e codicistiche in ordine alle modalità di svolgimento di una libera professione, quale è quella di agente di calciatori e, in via subordinata, parimenti sconosciute restano le regole tecniche che sarebbero state applicate nel quantificare in cinque il numero massimo dei soci della stessa società.

Il silenzio serbato dal provvedimento impugnato sul punto appare ancor più incomprensibile e, quindi, illegittimo, ove si consideri che il vincolo societario non comporta limiti all'esercizio autonomo dell'attività professionale da parte del singolo socio, che la svolge sempre a titolo personale assumendo su di sé la responsabilità del modo in cui il mandato ricevuto è stato svolto, sulla base di un rapporto con il cliente al quale la società è del tutto estranea e sul quale essa non ha alcun titolo per interferire. Si è già detto, infatti, che il ricorso alla formula societaria trova in via generale spiegazione in esigenze di carattere organizzatorio e di contenimento dei costi di esercizio.

*Né, per le ragioni innanzi esposte, può essere consentito ai resistenti di difendere la legittimità del proprio operato facendo richiamo alla discrezionalità tecnica di cui F.I.G.C. disporrebbe nella materia de qua e che la porrebbe al riparo dal sindacato giurisdizionale. La discrezionalità, sia amministrativa che tecnica, anche se comporta libertà di scelta, non esonera infatti l'Autorità emanante dall'obbligo del *clare loqui*, cioè dal chiarire le ragioni per le quali ha optato per una soluzione pur avendo la possibilità di determinarsi in altro modo, trattandosi di adempimento al quale è condizionato, fra l'altro, il potere-dovere di verificare, su istanza del soggetto lesa, se sono stati superati i limiti entro i quali è tenuto ad esercitare il suo sindacato".*

- 53 Per completezza, si riporta il relativo stralcio della sentenza del TAR Lazio n. 33427/2010.

" 9. Fondata invece è l'ultima censura dedotta nei confronti dell'art. 24 del regolamento nella parte in cui affida ad un organo del C.O.N.I. (il Tribunale di arbitrato per lo sport), dallo stesso C.O.N.I. istituito per la risoluzione in via arbitrale delle "controversie sportive", il compito di definire con un arbitrato le controversie "di carattere patrimoniale" fra l'agente e il suo cliente. Impone cioè di rinunciare alla giustizia ordinaria e di percorrere la via dell'arbitrato secondo le regole fissate dal C.O.N.I., ad un soggetto (l'agente) del tutto estraneo ad esso, non legato da alcun legame associativo alla F.I.G.C., di cui non è né affiliato né tesserato, senza neppure consentirgli di designare fra i tre componenti del collegio un arbitro di sua fiducia, ma imponendogli di accettare che detti componenti siano attinti da un elenco di esperti scelti dallo stesso C.O.N.I., con ciò contravvenendo alla regola generale, confermata anche da varie decisioni del giudice delle leggi, secondo la quale il ricorso all'arbitrato per definire controversie in materia di diritti soggettivi aventi carattere patrimoniale non può essere imposta in via autoritativa, ma deve essere conseguente ad una libera e concorde scelta delle parti interessate, alle quali spetta anche definire (Tar Lazio, sez. III ter, ord. n. 241 del 2010) l'oggetto del contendere, designare ciascuna il componente di sua fiducia, procedere di comune accordo alla scelta del terzo componente al quale affidare il compito di presidente del collegio.

Si tratta in effetti di una clausola vessatoria, che l'agente è obbligato ad accettare come condizione per ottenere il rilascio della licenza, cioè per l'esercizio di una libera attività professionale, e che va annullata perché contrastante con principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico e che può essere legittimamente imposta solo a soggetti interessati ad entrare a far parte di un determinato organismo ed ai quali è corretto chiedere, come condizione per l'ammissione, l'accettazione delle regole che disciplinano i rapporti interni e, quindi, anche delle vie predisposte per la definizione di eventuali contrasti insorti fra gli affiliati.

È invece palesemente illegittimo quando è imposto ad un libero professionista che agisce per la tutela di propri diritti soggettivi di natura economica, ai quali il C.O.N.I. è del tutto indifferente".

- c) la previsione del divieto di essere soci di società di Agenti per chiunque fosse legato da un rapporto di parentela fino al secondo grado con altri Agenti operanti a titolo individuale⁵⁴.

5.1. L'autonomia dell'ordinamento sportivo ed i limiti di essa: le situazioni di "rilevanza giuridica" nelle quali si ha giurisdizione statale

Il decreto legge n. 220/2003 aveva configurato un sistema in cui risultava centrale (e prevalente, se non addirittura "assoluta") l'autonomia dell'ordinamento sportivo (art. 1, comma 1⁵⁵), con conseguente impossibilità pratica di configurare una giurisdizione statale in materia sportiva, per due ragioni:

- 54 Per completezza, si riporta il relativo stralcio della sentenza del TAR Lazio n. 33428/2010.
- "4. Ciò premesso, è fondata la censura proposta avverso l'art. 4, comma 2, lett. f) del Regolamento, nella parte in cui esclude che possa essere socio di una società la persona fisica che risulti legata da un rapporto di coniugio, parentela o affinità fino al secondo grado "con agenti non soci", con conseguente divieto per il soggetto che abbia detto rapporto con altro agente che ha optato per l'esercizio a titolo individuale.*
- Si tratta di limite di cui è taciuta la ratio sottostante, che non spiega perché esso si riferisce solo agli agenti non soci e non anche a quelli che sono soci anche di altra società, che introduce un divieto assolutamente immotivato e sconosciuto nel nostro ordinamento e in quello comunitario per ogni altra associazione di professionisti e che si traduce in un'ingiusta, irragionevole penalizzazione per l'agente che abbia un congiunto che ha liberamente scelto di esercitare la medesima professione in forma individuale.*
- Se la ragione del divieto fosse individuabile nell'esigenza di evitare situazioni di incompatibilità, ma si tratta di mera supposizione non sorretta da alcun elemento testuale o logico, la censura sarebbe egualmente fondata atteso che le situazioni di incompatibilità con l'esercizio dell'attività di agente, eventualmente derivante dai succitati rapporti di coniugio, parentela e affinità entro il secondo grado, sono compiutamente disciplinate dall'art. 11 del regolamento, che per queste situazioni prevede l'applicazione delle sanzioni di cui al successivo art. 25, cioè misure disciplinari che trovano il loro presupposto logico in un legame societario in atto che, a seconda della gravità dell'infrazione accertata, può portare anche alla revoca della licenza ma che, in mancanza di un'espressa previsione regolamentare, non può da solo incidere sul legame societario.*
- In effetti nello stesso senso aveva già concluso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato che nella delibera innanzi citata aveva affermato che "le restrizioni alla concorrenza fra agenti derivanti dall'esistenza di legami di parentela con soggetti operanti nel mondo del calcio dovrebbero essere risolti sulla falsariga delle previsioni del regolamento in tema di incompatibilità".*
- Né può essere seguita la resistente F.I.G.C. allorché, a difesa del proprio operato e in assenza di altre giustificazioni, fa richiamo all'autonomia dell'ordinamento sportivo, atteso che anche questo è tenuto al rispetto dei principi comunitari e nazionali in materia di concorrenza.*
5. *La causa del divieto resta pertanto priva di qualsiasi giustificazione, con la conseguenza che il ricorso deve essere accolto".*
- 55 Art. 1, comma 1, del Decreto Legge n. 220/2003: "La Repubblica riconosce e favorisce l'autono-

- a) perché questa poteva esplicarsi soltanto in caso di “*effettiva rilevanza*” di situazioni giuridico soggettive insorte nell’ambito dell’ordinamento sportivo (art. 1, comma 2⁵⁶);
- b) perché l’art. 2 del decreto legge *de quo* aveva “riservato” alla giustizia sportiva (nell’ambito delle lettere a, b, c e d contenute nel secondo comma di esso) ogni tipologia di questione sportiva - ovvero le questioni tecniche (lett. a), le questioni disciplinari (lett. b) e le questioni amministrative (lett. c e d) - con ciò svuotando di fatto la prevista giurisdizione del giudice amministrativo in materia⁵⁷.

La legge n. 280/2003, apportando (poche, ma sostanziali) modifiche al testo del decreto legge, ha drasticamente ridotto l’area di autonomia dell’ordinamento sportivo ed ampliato l’area di supremazia dell’ordinamento statale: in particolare, tale legge, pur confermando il riconoscimento dell’autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale (in quanto articolazione dell’ordinamento sportivo internazionale), ha apportato due modifiche fondamentali che hanno ricondotto l’autonomia dell’ordinamento sportivo nei limiti dei superiori principi costituzionali, ovvero:

mia dell’ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell’ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale”.

- 56 Art. 1, comma 1, del Decreto Legge n. 220/2003: “I rapporti tra gli ordinamenti di cui al comma 1 sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di effettiva rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive, connesse con l’ordinamento sportivo”.
- 57 In particolare, l’art. 2 del Decreto Legge n. 220/2003 stabiliva che, “in applicazione dei principi di cui all’articolo 1, è riservata all’ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:
 - a) il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche;
 - b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l’irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive;
 - c) l’ammissione e l’affiliazione alle federazioni di società di associazioni sportive e di singoli tesserati;
 - d) l’organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l’ammissione alle stesse delle squadre ed atleti”.Risultava, infatti, evidente, nell’immediatezza dell’emanazione del Decreto Legge n. 220/2003, che, avendo esso “riservato” alla giustizia sportiva, con l’art. 2, tutta la gamma delle questioni astrattamente ipotizzabili (salvo le questioni patrimoniali tra pariordinati, devolute alla competenza del giudice ordinario dal successivo art. 3), ovvero non solo tutte le questioni tecniche (lett. a), ma anche tutte le questioni disciplinari (lett. b) ed amministrative (lett. c e d), non vi sarebbe potuto essere alcuno spazio per l’esplicazione della giurisdizione del Giudice Amministrativo in materia sportiva.

- a) ha ampliato l'area di intervento del giudice statale a tutti i casi di "rilevanza"⁵⁸ (sopprimendo il termine "effettiva" previsto dall'art. 1, comma 2, del decreto legge, che limitava fortemente l'intervento del giudice statale soltanto ai casi estremi di notevole rilevanza giuridico-economica degli interessi lesi);
- b) ha previsto la giurisdizione del giudice statale con riferimento a tutte le questioni c.d. "amministrative" (sopprimendo le lettere c e d del secondo comma dell'art. 2), ovvero alle questioni relative rispettivamente all'affiliazione ed al tesseramento (lett. c.) ed all'ammissione ai campionati delle società e degli atleti (lett. d).

In sostanza, la legge n. 280/2003 ha riconosciuto l'irrilevanza delle questioni tecniche (art. 2 lett. a) e delle questioni disciplinari (art. 2 lett. b), ma ha sancito la rilevanza delle questioni amministrative (con la soppressione delle lettere c e d dell'art. 2); successivamente la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto, con una serie di decisioni (tramite un'interpretazione sistemati-

58 La legge n. 280/2003 ha risolto, almeno ovviamente in termini generali ed astratti (lasciando poi ai giudici, in sede di interpretazione, il compito di risolvere i casi specifici e concreti), la annosa diatriba tra autonomia dell'ordinamento sportivo e supremazia dell'ordinamento statale, riconoscendo l'esistenza, ma anche e soprattutto i limiti ed i confini della prima: l'ordinamento statale riconosce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, in quanto diretta emanazione dell'ordinamento sportivo internazionale dal quale promana, la quale autonomia si esplica liberamente nell'ambito della gestione degli interessi prettamente sportivi, ma trova un limite laddove, nell'espletamento dell'attività sportiva, rilevino interessi giuridicamente rilevanti anche per l'ordinamento statale.

In sostanza, i provvedimenti emanati dagli ordinamenti sportivi non sono sindacabili dai giudici dell'ordinamento statale soltanto nel caso in cui essi coinvolgano interessi meramente sportivi dei tesserati, ma - nel momento in cui essi coinvolgano interessi dei tesserati che assumono un rilievo anche per l'ordinamento statale, come posizioni giuridico-soggettive rilevanti in quanto costituenti diritti soggettivi o interessi legittimi - tali provvedimenti diventano impugnabili innanzi al giudice statale, in quanto non ledono solo gli interessi sportivi del tesserato come "cittadino" dell'ordinamento sportivo, ma anche gli interessi giuridicamente rilevanti del tesserato come "cittadino" dell'ordinamento statale.

La regola posta dalla legge n. 280/2003 è stata dunque quella di riconoscere "l'autonomia, salvo i casi di rilevanza giuridica": nell'interpretazione comunemente data al concetto di "rilevanza giuridica" dalla giurisprudenza comunitaria e statale, tale concetto ha finito per coincidere con la "rilevanza economica" degli interessi lesi; in sostanza, nel momento in cui un provvedimento emanato da una federazione sportiva nei confronti di un proprio tesserato (persona fisica) o affiliato (società) va ad incidere ed a ledere non soltanto gli interessi sportivi del destinatario, ma anche gli interessi economici e giuridici dello stesso (incidendo ad esempio sulla capacità di esercitare la propria attività professionale o commerciale e quindi sulla propria capacità di produzione economica), tale provvedimento assume indiscutibilmente una rilevanza giuridica anche per l'ordinamento statale, e, pertanto, può essere impugnato innanzi ai Giudici dello Stato.

ca dell'art. 2, lett. b richiamata), la potenziale rilevanza anche delle questioni disciplinari.

Alla luce del quadro di sistema delineato dal legislatore della legge n. 280/2003 e "corretto" dalla successiva giurisprudenza dei Giudici amministrativi, si evidenzia quanto segue in ordine alla questione della "rilevanza giuridica" con riferimento alle varie tipologie di questioni giuridiche nell'ambito del diritto dello sport.

5.1.1. Questioni tecniche

Alla luce dei principi sanciti dalla legge n. 280/2003 (art. 2, lett. a), le questioni tecniche (ovvero le questioni relative all'applicazione delle regole tecnico-sportive, quali, ad esempio, le decisioni dell'Arbitro sul campo di gioco) continuano, allo stato attuale, ad essere comunemente riconosciute come rientranti nella presunta area dell'"indifferente giuridico" per l'ordinamento generale, con la conseguenza che esse vengono normalmente riconosciute come questioni non rilevanti ed in ordine alle quali non si può invocare il controllo giurisdizionale da parte del Giudice statale.

In realtà, non può non negarsi come – alla luce della sempre maggior crescente presenza di (forti) interessi economici nel settore dello sport – anche le questioni tecniche possono assumere, in certi casi, una potenziale rilevanza anche per l'ordinamento statale, in quanto, ad esempio, anche un'errata valutazione tecnica (convalida o meno di un goal) può determinare conseguenze dirette e determinanti, oltre che sotto il profilo tecnico-agonistico (assegnazione o meno di un titolo), anche sotto il profilo giuridico-economico (partecipazione o meno ad una competizione internazionale)⁵⁹.

59 Deve evidenziarsi come, se è pur vero che generalmente la materia tecnica risulta costituita da provvedimenti privi di rilevanza esterna all'ordinamento sportivo (le decisioni dell'arbitro di gara), non si può dire in astratto che tale sfera di questioni sia a priori del tutto irrilevante: si pensi al caso in cui - in una partita valida come "spareggio-promozione" (finale play-off) o come "spareggio-salvezza" (finale di play-out) e nella quale sia prevista la regola del "golden-goal" (in pratica, chi segna, vince) - una squadra realizzi il goal-vittoria, ma l'arbitro non si avveda del fatto che il pallone è entrato di oltre un metro oltre la linea (fatto in ipotesi oggettivamente documentato da tutte le televisioni) e, sul capovolgimento di fronte, la squadra avversaria realizzi essa il "golden-goal"; è evidente che, in una ipotetica situazione di tale genere, l'errore tecnico compiuto dall'arbitro di gara (e il conseguente provvedimento di omologazione della gara con acquisizione del "fasullo" risultato del campo) determina una serie di conseguenze (partecipazione, per la stagione successiva, ad un campionato inferiore

La "sfera" delle "questioni tecniche" andrebbe ovviamente limitata alle sole questioni costituenti esplicazione delle c.d. "regole tecniche del giuoco" delle varie discipline sportive, come anche pacificamente riconosciuto dalla dottrina⁶⁰.

rispetto a quello che avrebbe effettivamente conquistato sul campo se il risultato non fosse stato falsato da un errore tecnico) che incidono gravemente sulla capacità economica della società-azienda, con l'effetto che il provvedimento-tecnico potrebbe assumere una indiscutibile rilevanza economica e quindi una rilevanza lesiva degli interessi giuridicamente rilevanti (art. 41 Cost.: diritto di iniziativa economica) della stessa.

Sul problema della rilevanza delle questioni tecniche, si veda: MORBIDELLI A., *Giudice Amministrativo e errore dell'Ufficiale di gara nelle competizioni sportive (e connesse considerazioni circa la difficile convivenza tra interesse legittimo e autonomia dello sport)*, in www.giustamm.it.

- 60 I c.d. atti di "natura tecnica" che la legge n. 280/2003 ha inteso riservare all'ordinamento sportivo sono, infatti, soltanto le "decisioni tecniche" ovvero quelle di immediata applicazione sul campo delle c.d. "regole del giuoco" (in particolare, esemplificativamente, soltanto le decisioni assunte dall'Arbitro di gara nel corso di una partita, quali le decisioni di concedere o meno un canestro o un tiro da fermo).

La ratio di escludere tali decisioni tecniche dal controllo giurisdizionale è soltanto quella di evitare che si fermi una partita per attendere la decisione del Giudice su un aspetto meramente tecnico, che deve essere, invece, deciso con immediatezza soltanto sul campo perché la relativa decisione condiziona in un senso o in un altro l'andamento di una gara che comunque dovrà continuare e terminare nei 60 o 90 minuti successivi; in tali casi (e solo in tali casi), pertanto, l'interesse ad una corretta definizione della questione (goal, non-goal, fuorigioco o meno ecc.) viene sacrificato alla tutela dell'interesse alla immediatezza della gara (è, in effetti, difficilmente pensabile che una partita in corso venga sospesa e che tutti i giocatori attendano "in mutande" la decisione del T.A.R. sulla regolarità o meno di un goal o di un punto...).

Solo in questi termini può essere ravvisata la corretta delimitazione dei confini dell'area delle c.d. "questioni tecniche" (solo le questioni da decidere sul campo), che sono definite "tecniche" proprio perché in esse si fa applicazione esclusivamente di regole tecniche ovvero delle Regole del gioco da applicare in campo e che, per essere correttamente definite, richiedono una decisione immediata (perché la partita deve continuare) e presuppongono una cognizione tecnica di tali regole (sapere, ad esempio, se il giocatore infortunato dietro la porta "tiene in giuoco" o meno l'avversario, come è successo di recente agli Europei).

Ogni diversa configurazione dell'area delle "questioni tecniche", con ampliamento della stessa anche alle questioni relative all'applicazione di regole non "tecniche" ma "amministrative" - quali sono le regole di funzionamento della Federazione poste al fine di garantire la regolarità dei campionati con le decisioni (di carattere amministrativo) da assumere fuori dal campo - è palesemente erronea e posta in essere soltanto per "invocare", in maniera strumentale, una irragionevole insindacabilità di decisioni amministrative per assumere le quali non è necessario "fermare il giuoco" e "entrare negli aspetti tecnici del giuoco", e determina una palese violazione del diritto alla tutela giurisdizionale in un'area (di amministrazione dello sport) in cui tale "sacrificio" di un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione (art. 24) non è giustificato dalla necessità di garantire l'immediatezza e la cognizione tecnica.

In tal senso, si vedano, in dottrina:

- a) F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Giuffrè ed.: (pag. 35) "Le norme che regolano le competizioni sono spesso raccolte in un codice separato, chiamato appunto regolamento tecnico" ... (pag. 73) "i provvedimenti di giustizia ... sono provvedimenti amministrativi";
- b) A. DE SILVESTRI, *Diritto dello Sport*, Le Monnier Ed., (pag. 119) " ... una normazione tecnica o di gara, normalmente contenuta in testi appositi ... gli organi della giustizia tecnica sul campo

In realtà, nel corso delle controversie poste innanzi al Giudice Amministrativo, si è manifestato un problema di “confusione” nella esatta individuazione della tipologia di questione posta in discussione, nel senso che lo stesso ha più volte individuato una presunta natura “tecnica” in questioni che avevano, invece, evidente natura di “questioni amministrative”, nonché una notevole “rilevanza” giuridica sugli interessi personali ed economici del destinatario (in quanto i relativi provvedimenti impugnati incidevano sul livello di partecipazione alle varie competizioni sportive, determinando “retrocessioni” anche di vari livelli nei confronti del soggetto interessato) ed è giunto, di conseguenza, in tali casi, a dichiarare il proprio difetto di giurisdizione (rectius “diniego di giustizia”) su questioni notevolmente “rilevanti”, quali:

- a) la retrocessione di un Arbitro di calcio dalla Serie A direttamente ai Campionati del Settore Giovanile e Scolastico⁶¹;

sono gli arbitri ed i giudici di gara”; (pag. 123): “quanto, infine, alle altre questioni non ricomprese nella disciplina delle regole di gara, spesso inserite nell’ulteriore categoria della giustizia amministrativa, non potrà che procedersi caso per caso, al fine di riscontrare nelle stesse, specie se relative al settore professionistico, possibili profili di rilevanza statale”;

- c) P. D’ONOFRIO, Sport e giustizia, Maggioli Ed., (pag. 197) “in altri termini, si deve qui rimarcare come con la locuzione controversie tecniche in intenda indicare un ben preciso ambito: l’insieme delle norme involgenti il corretto svolgimento della prestazione sportiva, del gesto tecnico-atletico posto in essere dai partecipanti alla competizione sportiva; ... nondimeno, se queste disciplinano situazioni giuridiche positive dei soggetti dell’ordinamento sportivo, esse dovranno essere soggette al vaglio dei giudici dell’ordinamento nazionale”;
- d) G. MARTINELLI, L’ordinamento sportivo, SDS Ed., (pag. 130): “il nucleo centrale del momento sportivo è la gara; e per questo motivo le norme che regolano le competizioni sono spesso raccolte in un codice separato, chiamato appunto ‘Regolamento Tecnico’, il quale contiene le regole sostanziali relative alle gare”.

61 Il riferimento è alla “ben nota” questione dell’Arbitro Mazzoleni, collocato “fuori ruolo” con provvedimento dell’AIA, con conseguente “retrocessione diretta” dello stesso dalla CAN A e B (con compiti di arbitrare le gare di Serie A e B di calcio, a circa 6.000,00 euro a gara, per complessivi 120.000 euro annui) alla CAN Locale (con compiti di arbitrare il Settore Giovanile e Scolastico locale, a 32 euro a gara): sia il TAR Lazio (Sezione Terza Ter 5 novembre 2007, n. 10911), sia il Consiglio di Stato (Sezione Sesta, 17 aprile 2009, n. 2333) hanno ritenuto di escludere la giurisdizione in ragione del fatto che, dal punto di vista formale, l’Arbitro di calcio non è un professionista, titolare di un contratto di lavoro, senza considerare invece come la “rilevanza”, nel caso in questione, non doveva riconoscersi soltanto con riferimento agli interessi personali ed economici (comunque notevoli) dell’interessato, ma soprattutto con riferimento all’interesse generale alla regolarità dei campionati: in sostanza, negare la giurisdizione del Giudice statale sui provvedimenti determinanti la retrocessione (di nove livelli nella fattispecie) degli Arbitri di calcio determina la configurazione di un vero e proprio “potere arbitrario” assoluto ed insindacabile dell’AIA sugli Arbitri, in quanto anche un provvedimento di sostanziale “radiazione” degli stessi dal sistema (magari dovuti a mancata esecuzione di “ordini di scuderia”, come già è avvenuto in “Calcio poli” con “inviti”, neanche troppo “velati”, a favorire una piuttosto che un’altra Società) non troverebbe alcuna tutela innanzi al Giudice statale.

- b) la retrocessione di una Società di Basket professionistico dalla Serie A alla Serie B⁶².

Si ritiene, pertanto, che la “riserva” disposta ai sensi della lett. a dell’art. 2 in questione di tutta la sfera delle questioni tecniche all’ordinamento sportivo, debba essere interpretata in senso logico, teleologico e sistematico, in combinato disposto con il principio di rilevanza di cui all’art. 1, non in senso rigoroso, ma come mera indicazione programmatica, che stabilisca soltanto una “presunzione di irrilevanza” delle questioni tecniche, superabile nelle singole fattispecie, con la dimostrazione della specifica rilevanza di esse.

5.1.2. Questioni disciplinari

5.1.2.1. La norma “incriminata” (art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003)

Alla luce dei principi sanciti dalla legge n. 280/2003 (art. 2, lett. b), anche le questioni disciplinari (ovvero quelle relative all’applicazione delle sanzioni disciplinari nei confronti dei tesserati) dovrebbero essere comunemente riconosciute come rientranti nella presunta area dell’“indifferente giuridico” per l’ordinamento generale, con la conseguenza che esse, in linea puramente teorica, dovrebbero essere riconosciute come questioni non rilevanti ed in ordine alle quali non si potrebbe invocare il controllo giurisdizionale da parte del Giudice statale

In realtà, la “riserva” di tutte le questioni disciplinari in favore dell’ordinamento sportivo (confermata dal legislatore anche in sede di conversione del Decreto Legge n. 220/2003) ha destato subito grandi perplessità⁶³, in quanto

62 Il riferimento è alla questione della Reggiana Basket, la cui azione – volta al riconoscimento del titolo sportivo a partecipare al Campionato di Serie A di Basket, mediante il riconoscimento di 2 punti in più in classifica, che le sarebbero spettati per l’attribuzione della vittoria “a tavolino” in una gara nella quale era stata accertata la partecipazione di un atleta non tesserato (Lorbek) – è stata dichiarata inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione, sulla base dell’assunto secondo il quale la decisione del Giudice Sportivo di assegnare la “vittoria a tavolino” avrebbe avuto natura di carattere tecnico, come tale non sindacabile dal Giudice Amministrativo (TAR Lazio, Sez. Terza Ter, 2 luglio 2008, n. 6352).

63 In particolare, si consenta di richiamare quanto indicato, a tale riguardo, subito dopo l’emanazione della legge, da E. LUBRANO, L’ordinamento giuridico del giuoco calcio (2004), pag. 66: “le questioni di carattere disciplinare sono state specificamente riconosciute dall’art. 2, lettera b, della legge de quo, come materia oggetto della riserva in favore dell’ordinamento sportivo; sotto tale profilo, si osserva però che, se dal punto di vista dell’interpretazione letterale, il con-

non era neanche lontanamente ammissibile (se non in palese violazione degli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione) sottrarre al controllo giurisdizionale del Giudice statale, in via generale, una sfera di questioni nell'ambito delle quali vi possono essere situazioni di notevole rilevanza giuridico-economica⁶⁴ (tanto è che la giurisprudenza precedente alla legge n. 280/2003, come si è visto, aveva riconosciuto la rilevanza di tutte le diverse tipologie di sanzioni disciplinari).

5.1.2.2. Le varie interpretazioni fornite dalla giurisprudenza amministrativa

Proprio sulla base di tali considerazioni, la giurisprudenza del T.A.R. Lazio - con un'interpretazione logica, teleologica e sistematica della lettera b del secondo comma dell'art. 2 (che prevede, tuttora, il fatto che tutta la sfera di questioni disciplinari sarebbe riservata alla giustizia sportiva, con conseguente preclusione all'impugnazione delle sanzioni disciplinari sportive innanzi al Giudice Amministrativo) - ha ulteriormente ampliato l'area di questioni rilevanti nell'ambito dell'ordinamento statale, ammettendo la impugnabilità innanzi al Giudice Amministrativo anche delle sanzioni disciplinari sportive in tutti quei casi in cui esse assumano una rilevanza giuridico-economica (ovvero nei casi

tenuto della norma sembra non dare adito a dubbi, diversa è la soluzione alla quale si perviene a seguito di un'operazione ermeneutica sotto il profilo logico e teleologico: l'art. 2 costituisce, infatti, come nello stesso testualmente indicato, un'"applicazione dei principi di cui all'art. 1", ovvero del "principio di autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale", autonomia che si esplica in maniera assoluta soltanto nell'ambito delle questioni con rilevanza esclusivamente interna all'ordinamento sportivo, ma che trova un limite invalicabile, oltre il quale si riconosce l'esplicarsi della supremazia dell'ordinamento statale, nei "casi di rilevanza", anche per l'ordinamento giuridico statale, di situazioni soggettive connesse con l'ordinamento sportivo; tale art. 2 deve, pertanto, leggersi in combinato disposto con il principio generale di cui all'art. 1: ne consegue che anche le questioni di carattere disciplinare non devono considerarsi riservate all'ordinamento sportivo, quando le decisioni emanate dagli organi di giustizia sportiva in tale ambito vengano ad assumere un rilievo effettivo anche nell'ordinamento statale, ovvero vengano a ledere posizioni giuridiche soggettive dei destinatari di tali provvedimenti, riconoscibili come diritti soggettivi o come interessi legittimi, nel qual caso sicuramente non può escludersi la configurabilità del diritto di tali soggetti ad adire gli organi giurisdizionali statali per la tutela dei propri interessi, come del resto da sempre pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza".

⁶⁴ Si pensi soltanto che - per fare riferimento a quello che una volta poteva essere solo un caso di scuola di carattere estremo e che poi la realtà ha invece trasformato in un caso effettivamente reale - la retrocessione in Serie B della Juventus per ragioni disciplinari ha comportato un danno alla Società ed agli azionisti della stessa, quotata in Borsa, quantificato in oltre cento milioni di euro, in ordine al quale, neanche nel Sultanato del Brunei, non si potrebbe non rilevare una "leggerissima" rilevanza giuridico-economica.

in cui siano idonee ad incidere negativamente, in relazione alla loro entità o al livello agonistico del destinatario, sul diritto al lavoro o sul diritto di iniziativa economica, rispettivamente garantiti dagli artt. 1, 4 e 41 della Costituzione, del tesserato o della società affiliata)⁶⁵.

65 In particolare, si vedano a tale riguardo le seguenti decisioni:

- a) T.A.R. Lazio, Sez. III Ter, ordinanza 28 luglio 2004, n. 4332: con tale decisione (Cottu/Unire) è stato accolto il ricorso contro una sanzione disciplinare pecuniaria (20.000 euro) a carico di un tesserato sportivo (allenatore di cavalli).
- b) T.A.R. Lazio, Sez. III ter, ordinanza 21 aprile 2005, n. 2244: con tale decisione è stato accolto il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione in classifica (3 punti) a carico di una società di calcio di Serie D, contro la squalifica di un anno del proprio legale rappresentante e contro l'irrogazione di una sanzione disciplinare pecuniaria (2.000 euro).
- c) T.A.R. Lazio, Sez. III ter, sentenza 28 aprile 2005, n. 2801. con tale decisione (Guardiola/FIGC) è stata riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 4 mesi a carico di un calciatore di Serie A.
- d) T.A.R. Lazio, Sez. III ter, sentenza, 14 dicembre 2005, n. 13616: con tale decisione (Matteis/FIGC) è stata riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 12 mesi a carico di un calciatore del campionato di Eccellenza.
- e) T.A.R. Lazio, Sez. III ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4666: con tale decisione (Moggi/FIGC), è stata riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 5 anni a carico di un Dirigente sportivo di una Società di Serie A.
- f) T.A.R. Lazio, Sez. III ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671. Tale decisione (Giraud/FIGC) ha contenuto identico alla precedente.
- g) TAR Lazio, Sez. III ter, sentenza 22 agosto 2006, n. 7331. Con tale decisione (Trapani/FIGC), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione in classifica (12 punti) a carico di una società di calcio di Serie D.
- h) TAR Lazio, Sez. III Ter, ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664. Con tale decisione (abbonati-Catania/FIGC), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica del campo (6 mesi) a carico di una società di calcio di Serie A;
- i) TAR Sicilia, Sez. Catania, sentenza 19 aprile 2007, n. 679. Con tale decisione (abbonati-Catania/FIGC), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica del campo (6 mesi) a carico di una società di calcio di Serie A;
- j) TAR Lazio, Sez. III Ter, sentenza 8 giugno 2007, n. 5280: Con tale decisione (De Santis/FIGC) è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica (5 anni) a carico di un Arbitro di calcio della CAN A e B;
- k) TAR Lazio, Sez. III Ter, sentenza 21 giugno 2007, n. 5645. Con tale decisione (Arezzo/FIGC), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione di sei punti a carico di una società di calcio di Serie B.

In sostanza, con tali decisioni, il TAR Lazio ha tracciato una linea interpretativa unitaria, ritenendo che, a fronte di una norma di legge di dubbia costituzionalità, sia compito del Giudice, prima di rimettere la questione di legittimità costituzionale alla Corte, valutare se la norma possa essere interpretata in senso conforme a Costituzione.

Tale indirizzo risulta ribadito in tutte le decisioni richiamate; per completezza si riporta lo stralcio di una di esse (l'ordinanza n. 1664/2007, che così dispone (giungendo poi a concludere per l'ammissibilità del ricorso avverso la sanzione disciplinare, alla luce della rilevanza giuridico-economica di essa:

"Ritenuto di dover disattendere l'eccezione di difetto di giurisdizione di questo giudice, sollevata dalle parti resistenti sul rilievo che i provvedimenti impugnati costituirebbero esercizio

Nello stesso senso (impugnabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi innanzi ai Giudici dello Stato) si è sempre posta anche la giurisprudenza sia straniera (si vedano i casi “Krabbe” e “Reynolds” in precedenza citati) che comunitaria⁶⁶.

dell'autodichia disciplinare della Federazioni e riguarderebbero materia riservata all'autonomia dell'ordinamento sportivo ex art. 1 D.L. n. 220 del 2003;

Considerato infatti che, ancorché l'art. 2, lett. b, D.L. n. 220 del 2003, in applicazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo da quello statale, riservi al primo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto “i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive”, tuttavia detto principio, letto unitamente all'art. 1, secondo comma, dello stesso decreto legge, non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell'ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell'ordinamento generale dello Stato (T.A.R. Lazio, III Sez., 22 agosto 2006 n. 4666 (ord.); 18 aprile 2005 n. 2801 e 14 dicembre 2005 n. 13616);

Ritenuto che una diversa interpretazione del cit. art. 2 D.L. n. 220 del 2003 condurrebbe a dubitare della sua conformità a principi costituzionali, perché sottrarrebbe le sanzioni sportive alla tutela giurisdizionale del giudice statale;

Considerato comunque che costituisce principio ricorrente nella giurisprudenza del giudice delle leggi che, dinanzi ad un dubbio interpretativo di una norma o ad un'aporia del sistema, prima di dubitare della legittimità costituzionale della norma stessa occorre verificare la possibilità di darne un'interpretazione secondo Costituzione (Corte cost. 22 ottobre 1996 n. 356);

Ritenuto che nella vicenda in esame è impugnata la sanzione disciplinare della squalifica del campo di calcio e l'obbligo di giocare in campo neutro e a porte chiuse, e quindi senza la presenza del pubblico, le gare casalinghe, sanzione che comporta una indubbia perdita economica per la soc. Catania Calcio in termini di mancata vendita di biglietti ed esposizione a possibili azioni da parte dei titolari di abbonamenti; Ritenuto pertanto che detta sanzione, per la sua natura, assume rilevanza anche al di fuori dell'ordinamento sportivo ed è quindi impugnabile dinanzi a questo giudice”.

Con riferimento a tali decisioni, si veda AMATO P., *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari per l'ordinamento statale; brevi riflessioni alla luce delle recenti pronunce del TAR Lazio*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2006, Vol. II, Fasc. 3; BAZZICHI A., *Diritto sportivo: illecito disciplinare*, in www.flodiritto.com.

- 66 Da ultimo, si veda Corte di Giustizia, 18 luglio 2006, causa C-519/2004 (David Meca-Medina e Igor Majcen / Commissione delle Comunità Europee): con riferimento a tale decisione, si veda I. DEL GIUDICE, *La Corte di Giustizia delle Comunità Europee si pronuncia sulla possibile rilevanza esterna delle norme sportive (in margine alla sentenza della Corte di Giustizia, 18 luglio 2006, causa C-519/2004)*, in www.giustamm.it.

Tale decisione ha ribadito principi pacifici in giurisprudenza, quali:

- a) il principio di sindacabilità da parte del Giudice comunitario dei provvedimenti emanati in ambito sportivo dotati di una “rilevanza economica”:
“22.Si deve ricordare che, considerati gli obiettivi della Comunità, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario in quanto sia configurabile come attività economica ai sensi dell'art. 2 CE (v. sentenze 12 dicembre 1974, causa 36/74, Walrave e Koch, Racc. pag. 1405, punto 4; 14 luglio 1976, causa 13/76, Donà, Racc. pag. 1333, punto 12; 15 dicembre 1995, causa C415/93, Bosman, Racc. pag. 14921, punto 73; 11 aprile 2000, cause riunite C51/96 e C191/97, Deliège, Racc. pag. 12549, punto 41, e 13 aprile 2000, causa C176/96, Lehtonen e Castors Braine, Racc. pag. 12681, punto 32).
23. Così, quando un'attività sportiva riveste il carattere di una prestazione di lavoro subordinato o di una prestazione di servizi retribuita come nel caso dell'attività degli sportivi professionisti o semiprofessionisti (v., in tal senso, citate sentenze Walrave e Koch, punto 5, Donà, punto 12,

e *Bosman*, punto 73), essa ricade in particolare nell'ambito di applicazione degli artt. 39 CE e segg. o degli artt. 49 CE e segg.)”;

- b) il principio per cui anche le normative che prevedono sanzioni disciplinari (nonché le sanzioni disciplinari stesse) sono sindacabili dal Giudice comunitario quando abbiano effetti negativi sulla sfera professionale ed economica del destinatario:

30. *Del pari, nel caso in cui l'esercizio della detta attività debba essere valutato alla luce delle disposizioni del Trattato relative alla concorrenza, occorrerà verificare se, tenuto conto dei presupposti d'applicazione propri degli artt. 81 CE e 82 CE, le norme che disciplinano la detta attività provengano da un'impresa, se quest'ultima limiti la concorrenza o abusi della sua posizione dominante, e se tale restrizione o tale abuso pregiudichi il commercio tra gli Stati membri.*

31. *Parimenti, quand'anche si consideri che tali norme non costituiscono restrizioni alla libera circolazione perché non riguardano questioni che interessano esclusivamente lo sport e, come tali, sono estranee all'attività economica (citare sentenze *Walrave e Koch* nonché *Donà*), tale circostanza non implica né che l'attività sportiva interessata si sottragga necessariamente dall'ambito di applicazione degli artt. 81 CE e 82 CE né che le dette norme non soddisfino i presupposti d'applicazione propri dei detti articoli.*

32. *Orbene, al punto 42 della sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato che la circostanza che un regolamento puramente sportivo sia estraneo all'attività economica, con la conseguenza che tale regolamento non ricade nell'ambito di applicazione degli artt. 39 CE e 49 CE, significa, parimenti, che esso è estraneo ai rapporti economici che interessano la concorrenza, con la conseguenza che esso non ricade nemmeno nell'ambito di applicazione degli artt. 81 CE ed 82 CE.*

33. *Ritenendo che una regolamentazione poteva in tal modo essere sottratta ipso facto dall'ambito di applicazione dei detti articoli soltanto perché era considerata puramente sportiva alla luce dell'applicazione degli artt. 39 CE e 49 CE, senza che fosse necessario verificare previamente se tale regolamentazione rispondesse ai presupposti d'applicazione propri degli artt. 81 CE e 82 CE, menzionati al punto 30 della presente sentenza, il Tribunale è incorso in un errore di diritto.*

34. *Pertanto, i ricorrenti hanno ragione a sostenere che il Tribunale, al punto 68 della sentenza impugnata, ha ingiustamente respinto la loro domanda con la motivazione che la regolamentazione antidoping controversa non rientrava né nell'ambito di applicazione dell'art. 49 CE né nel diritto in materia di concorrenza. Occorre, quindi annullare la sentenza impugnata, senza che occorra esaminare né le altre parti del primo motivo né gli altri motivi dedotti dai ricorrenti.*

47. *A questo proposito, occorre ammettere che la natura repressiva della regolamentazione antidoping controversa e la gravità delle sanzioni applicabili in caso di sua violazione sono in grado di produrre effetti negativi sulla concorrenza perché potrebbero, nel caso in cui tale sanzioni s'avverassero, alla fine, immotivate, comportare l'ingiustificata esclusione dell'atleta dalle competizioni e dunque falsare le condizioni di esercizio dell'attività in questione. Ne consegue che, per potersi sottrarre al divieto sancito dall'art. 81, n. 1, CE, le restrizioni così imposte da tale regolamentazione devono limitarsi a quanto è necessario per assicurare il corretto svolgimento della competizione sportiva (v., in tal senso, sentenza *DLG*, cit., punto 35).*

48. *Una regolamentazione del genere potrebbe infatti rivelarsi eccessiva, da un lato nella determinazione delle condizioni atte a fissare la linea di demarcazione tra le situazioni che rientrano nel doping sanzionabili e quelle che non vi rientrano, e dall'altro nella severità delle dette sanzioni”.*

Per una lettura del fenomeno sportivo nei propri rapporti con l'ordinamento comunitario, si veda COLUCCI M., *L'autonomia e la specificità dello sport nell'Unione Europea; alla ricerca di norme sportive, necessarie, proporzionali e di buon senso*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2006, Vol. II, Fasc. 2.

Sorprendente è risultata, in senso contrario, la decisione del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (sentenza 8 novembre 2007, n. 1048), il quale ha, invece, ritenuto inammissibile il ricorso proposto avverso una sanzione disciplinare (squalifica del campo del Catania Calcio per sei mesi) per difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo sulle questioni disciplinari⁶⁷.

Tale soluzione interpretativa è rimasta comunque un caso isolato, in quanto il T.A.R. Lazio, tornando successivamente su tale questione, ha ribadito la propria linea secondo la quale l'art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003 deve essere interpretato in senso costituzionalmente orientato, ovvero nel senso che anche le questioni disciplinari sportive, laddove rilevanti giuridicamente, possono essere sottoposte al sindacato del Giudice Amministrativo⁶⁸.

67 Con riferimento a tale decisione (pubblicata, tra l'altro, su "Guida al Diritto" 8 dicembre 2007, n. 48, a pagg. 95 e segg. (intitolato "Calcio: le cause sui provvedimenti disciplinari spettano agli organi della giustizia sportiva"), si vedano i seguenti dottrinari di (ordine alfabetico): L. CIMELLARO, Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale, in *Danno e responsabilità*, 2009, fasc. 6, pag. 612-619; M. DEL SIGNORE, Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un Giudice privo della competenza funzionale, in *Dir. proc. Amm.*, 2008, fasc. 4, pagg. 1128 e segg.; E. LUBRANO, La sentenza-abbonati-catania: il Consiglio Siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al paleozoico?!, in *Rivista di Diritto dello Sport*, n. 6/2007, Bonomia Editore; S. MEZZACAPO, Le Conseguenze patrimoniali delle sanzioni non travolgono il sistema delle competenze, in "Guida al Diritto" 8 dicembre 2007, n. 48, a pagg. 103 e segg.; S. PLACIDUCCIO, IL CGA travolge la decisione del TAR SICILIA, in *Diritto dello Sport* n. 3/2008, pag. 463 e segg.; M. SANINO, Il difficile approdo delle problematiche in tema di giustizia sportiva, in *Rivista di Diritto dello Sport*, n. 6/2007, Bonomia Editore; I. SCUDERI, Caso Catania, in www.mondolegale.it; G. VELTRI, Giustizia sportiva: principio di autonomia e giurisdizione statale in tema di sanzioni disciplinari, in *Il Corriere del Merito*, 2008, fasc. 2, pagg. 250 e segg.

68 Tale soluzione è stata ribadita dal TAR Lazio, in particolare, con le sentenze relative ai casi Moggi (cfr. poi n. 1) e Carraro (cfr. poi n. 2).

1.TAR Lazio, Sez. III Ter, sentenza 19 marzo 2008, n. 2472 ("sentenza-Moggi": impugnazione di sanzione disciplinare di cinque anni di squalifica); tale decisione risulta essere particolarmente interessante, in quanto individua il concetto di "rilevanza giuridica" non solo con riferimento alle questioni di rilevanza economica (nella fattispecie particolarmente evidente, se si considera il ricorrente aveva un contratto pluriennale ed uno stipendio annuo netto di diversi milioni di euro, che aveva perduto in conseguenza dell'irrogazione della sanzione disciplinare impugnata), ma anche con riferimento alla "rilevanza giuridica" del bene della vita costituito dalla dignità personale ai sensi dell'art. 2 della Costituzione (nella fattispecie particolarmente rilevante, considerato che il ricorrente aveva subito un "danno di immagine" estremamente grave, stante la "risonanza mediatica" della vicenda).

Stante il carattere particolarmente significativo di tale decisione, se ne riporta il dato testuale dei passaggi relativi alla questione dell'impugnabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi. *"Nell'esame delle diverse eccezioni sollevate dalle parti resistenti il Collegio ritiene di dover dare la priorità a quella relativa al proprio difetto di giurisdizione, sollevata sull'assunto che oggetto del gravame è una sanzione disciplinare sportiva, destinata ad esaurire i propri effetti*

nell'ambito dell'ordinamento settoriale, con conseguente irrilevanza per l'ordinamento statale alla stregua anche di quanto disposto dall'art. 2, primo comma, lett. b), D.L. 19 agosto 2003 n. 220, convertito con modificazioni dall'art. 1 L. 17 ottobre 2003 n. 280.

La questione relativa alla sussistenza della giurisdizione del giudice adito va infatti esaminata prioritariamente, a prescindere dall'ordine delle eccezioni dato dalla parte, e ciò in quanto la carenza di giurisdizione inibisce al giudice anche di verificare la legittimazione passiva delle parti evocate in giudizio, così come la procedibilità del ricorso. Infatti, le statuizioni sul rito costituiscono manifestazione di potere giurisdizionale, di pertinenza esclusiva del giudice dichiarato competente a conoscere della controversia (Cons. Stato, IV Sez., 22 maggio 2006 n. 3026; T.A.R. Lazio, Sez. III ter, 20 luglio 2006 n. 6180).

L'eccezione non è condivisibile.

Ai sensi del D.L. 19 agosto 2003 n. 220, convertito dalla L. 17 ottobre 2003 n. 280, il criterio secondo il quale i rapporti tra l'ordinamento sportivo e quello statale sono regolati in base al principio di autonomia - con conseguente sottrazione al controllo giurisdizionale degli atti a contenuto tecnico sportivo - trova una deroga nel caso di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo; in tale ipotesi, le relative controversie sono attribuite alla giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria ove abbiano per oggetto i rapporti patrimoniali tra Società, Associazioni ed atleti, mentre ogni altra controversia avente per oggetto atti del C.O.N.I. o delle Federazioni sportive nazionali è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In altri termini, la giustizia sportiva costituisce lo strumento di tutela per le ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive, mentre quella statale è chiamata a risolvere le controversie che presentano una rilevanza per l'ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi (Cons.Stato, VI Sez., 9 luglio 2004 n. 5025).

Con precipuo riferimento al principio, introdotto dal cit. art. 2, di autonomia dell'ordinamento sportivo da quello statale, che riserva al primo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto "i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive", questo Tribunale ha già più volte chiarito che detta disposizione, letta unitamente all'art. 1, secondo comma, dello stesso decreto legge, non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell'ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell'ordinamento generale dello Stato (T.A.R. Lazio, Sez. III ter, 22 agosto 2006 n. 7331; 18 aprile 2005 n. 2801 e 14 dicembre 2005 n. 13616). In applicazione di detto principio questa Sezione (21 giugno 2007 n. 5645; 8 giugno 2007 n. 5280) ha quindi affermato la propria giurisdizione nei ricorsi proposti dalla soc. Arezzo e da un arbitro avverso le sanzioni inflitte con la decisione della Corte Federale della F.I.G.C. per illecito sportivo per fatti connessi alla vicenda della c.d. "calciopoli" (nella quale è stato ritenuto coinvolto anche l'odierno ricorrente), insorta nella stagione calcistica 2005/2006, mentre ha dichiarato (5 novembre 2007 nn. 10894 e 10911) il difetto assoluto di giurisdizione nella controversia promossa da un arbitro per la mancata iscrizione alla Commissione Arbitri Nazionale della serie A e B, fondandosi il provvedimento impugnato su un giudizio basato esclusivamente sulle qualità tecniche espresse dall'arbitro ed essendo, dunque, privo di qualsiasi effetto all'esterno dell'ordinamento sportivo.

Ritiene il Collegio di non dover mutare l'orientamento assunto dalla Sezione nelle succitate decisioni in considerazione delle argomentazioni svolte sul punto dal Cons. giust. amm. sic. (decisione 8 novembre 2007 n. 1048), il quale ha escluso che possa avere rilevanza, per radicare la giurisdizione in capo al giudice amministrativo, l'efficacia esterna di detti provvedimenti sanzionatori (nella specie si trattava della squalifica di un campo di calcio e del conseguente obbligo della squadra locale di giocare su terreno neutro). La tesi svolta dal succitato organo giurisdizionale è che si tratta di conseguenze che normativamente non dispiegano alcun rilievo ai fini della verifica della sussistenza della giurisdizione statale, che il legislatore avrebbe riconosciuto solo nei casi diversi da quelli, espressamente esclusi, perché dall'art. 2, primo comma, D.L. n. 220 del 2003 riservati al giudice sportivo.

Osserva il Collegio che la conclusione del giudice di appello si fonda su un'interpretazione del concetto di autonomia, legislativamente riconosciuta ad un determinato ordinamento giuridico, che non è condivisibile. Autonomia sta a significare inibizione per un ordinamento giuridico di interferire con le proprie regole e i propri strumenti attuativi in un ambito normativamente riservato ad altro ordinamento coesistente (nella specie, quello sportivo), ma a condizione che gli atti e le pronunce in detto ambito intervenuti in esso esauriscano i propri effetti. Il che è situazione che, alla luce del comune buon senso, non ricorre affatto allorché la materia del contendere è costituita innanzi tutto da valutazioni e apprezzamenti personali, che a prescindere dalla qualifica professionale rivestita dal soggetto destinatario degli stessi e del settore nel quale egli ha svolto la sua attività, investono con immediatezza diritti fondamentali dello stesso in quanto uomo e cittadino, con conseguenze lesive della sua onorabilità e negativi, intuitivi riflessi nei rapporti sociali. Verificandosi questa ipotesi, che è poi quella che ricorre nel caso in esame - atteso che il danno asseritamente ingiusto, sofferto dal ricorrente è, più che nella misura interdittive e patrimoniali comminate, nel durissimo giudizio negativo sulle sue qualità morali, che esse inequivocabilmente sottintendono - è davvero difficile negare all'odierno ricorrente l'accesso a colui che di dette vicende è incontestabilmente il giudice naturale. Una diversa conclusione assumerebbe carattere di particolare criticità ove si consideri, come sarà meglio chiarito in seguito, che in una determinata fase dell'impugnato procedimento è stata negata al ricorrente la stessa appartenenza al cd. "mondo sportivo".

Aggiungasi, ed il rilievo è assorbente, che la necessità per il Collegio di confermare anche in questa occasione le conclusioni già assunte dalla Sezione e non condivise dal giudice di appello siciliano nasce dalla necessità di dare una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2 D.L. n. 220 del 2003.

Costituisce infatti principio ricorrente nella giurisprudenza del giudice delle leggi che, dinanzi ad un dubbio interpretativo di una norma o ad un'aporia del sistema, prima di dubitare della legittimità costituzionale della norma stessa occorre verificare la possibilità di darne un'interpretazione secondo Costituzione (Corte cost. 22 ottobre 1996 n. 356). Ha chiarito la Corte costituzionale (30 novembre 2007 n. 403) che il giudice (specie in assenza di un pressoché consolidato orientamento giurisprudenziale) ha il dovere di adottare, tra più possibili interpretazioni di una disposizione, quella idonea a fugare ogni dubbio di legittimità costituzionale, dovendo sollevare la questione dinanzi al giudice delle leggi solo quando la lettera della norma sia tale da precludere ogni possibilità ermeneutica idonea a offrirne una lettura conforme a Costituzione. Ha infine aggiunto il giudice delle leggi che in linea di principio le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile dare di esse interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile dare delle stesse interpretazioni costituzionali. Ora, nel caso di specie non mancano argomenti e precedenti giurisprudenziali a dimostrazione che il Legislatore del 2003 ha voluto solo garantire il previo esperimento, nella materia della disciplina sportiva, di tutti i rimedi interni, senza peraltro elidere la possibilità, per le parti del rapporto, di adire il giudice dello Stato se la sanzione comminata non esaurisce la sua rilevanza all'interno del solo ordinamento sportivo.

Nella vicenda in esame il sig. Moggi impugna le sanzioni disciplinari (interdittive e patrimoniali) comminategli dalla Commissione d'Appello Federale (C.A.F.) e dalla Corte Federale per illeciti commessi durante il Campionato di calcio 2004/2005. Si è già detto che le sanzioni in questione, per la loro natura, assumono rilevanza anche al di fuori dell'ordinamento sportivo - e quindi a prescindere dalle dimissioni rassegnate dal ricorrente dalla carica di direttore generale della F.C. Juventus s.p.a. e dalla richiesta ed ottenuta cancellazione dall'Elenco speciale dei Direttori sportivi - ove solo si considerino non soltanto i riflessi sul piano economico (il ricorrente potrebbe essere chiamato a rispondere, a titolo risarcitorio, sia alla soc. F.C. Juventus, società quotata in borsa, che ai singoli azionisti) ma anche e soprattutto il giudizio di disvalore che da detta sanzione discende sulla personalità del soggetto in questione in tutti i rapporti sociali.

Dunque, le impugnate sanzioni disciplinari sportive, in sé considerate, sono certo rilevanti per l'ordinamento sportivo, ma impingono altresì su posizioni regolate dall'ordinamento generale, onde la relativa tutela spetta a questo giudice, nella propria competenza esclusiva di cui all'art. 3, primo comma, D.L. n. 220 del 2003, pena la violazione dell'art. 24 della Costituzione.

Infine, come già anticipato, ritiene il Collegio che nel caso in esame sussiste un'ulteriore argomentazione che depone a favore del necessario riconoscimento della sua giurisdizione anche a prescindere dalla rilevanza esterna delle sanzioni inflitte al sig. Moggi.

Come si dirà più diffusamente in seguito, il ricorrente in data 16 maggio 2006 ha rassegnato le proprie dimissioni dalla carica di direttore generale della F.C. Juventus s.p.a. ed ha chiesto ed ottenuto la cancellazione dall'Elenco speciale dei Direttori sportivi.

Da questa circostanza la Camera di conciliazione ed arbitro dello sport ha dedotto la propria incompetenza a decidere sull'istanza di arbitrato depositata dal sig. Moggi il 2 novembre 2006. Se dunque il ricorrente non è più soggetto appartenente all'ordinamento sportivo e non può quindi adire gli organi della giustizia sportiva, deve allora necessariamente ammettersi che può rivolgersi per la tutela della propria posizione giuridica soggettiva agli organi della giustizia statale, a meno che non s'intenda paradossalmente affermare che in ambito sportivo esistono fatti e comportamenti nei confronti dei quali, ancorché sicuramente lesivi dei diritti fondamentali della persona, l'ordinamento sia statale che sportivo non apprestano rimedi giurisdizionali”.

2.TAR Lazio, Sez. III Ter, 3 novembre 2008, n. 9547 (“sentenza-Carraro”): anche con tale decisione, il TAR ha ribadito la sussistenza della giurisdizione amministrativa in materia di sanzioni disciplinari sportive laddove la questione assuma rilevanza giuridica, richiamando gli stessi principi ormai “cristallizzati” con la sentenza-Moggi e “facendo leva” in particolare sulla rilevanza della questione dal punto di vista economico (oggetto di impugnazione era una sanzione disciplinare di tipo pecuniario dell'ammontare di euro 80.000,00) e dal punto di vista della dignità personale e sociale dell'interessato (in considerazione anche del particolare profilo istituzionale dello stesso, in precedenza Presidente della FIGC e componente del C.I.O. al momento della decisione; anche tale sentenza, stante il suo particolare rilievo, viene riportata nella parte testuale relativa alla questione dell'impugnabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi.

“1. Nell'esame delle diverse eccezioni sollevate dalla Federazione Italiana Gioco Calcio (d'ora in poi, F.I.G.C.) occorre principiare da quella di inammissibilità del ricorso per difetto assoluto di giurisdizione del giudice adito, sollevata sull'assunto che oggetto del gravame è una sanzione disciplinare sportiva, destinata ad esaurire i propri effetti nell'ambito dell'ordinamento settoriale, con conseguente irrilevanza per l'ordinamento statale alla stregua anche di quanto disposto dall'art. 2, primo comma, lett. b), D.L. 19 agosto 2003 n. 220, convertito con modificazioni dall'art. 1 L. 17 ottobre 2003 n. 280. La questione relativa alla sussistenza della giurisdizione del giudice adito va infatti esaminata prioritariamente, a prescindere dall'ordine delle eccezioni dato dalla Federazione, e ciò in quanto la carenza di giurisdizione inibisce al giudice anche di verificare l'interesse a ricorrere e la tempestività del gravame. Infatti, le statuizioni sul rito costituiscono manifestazione di potere giurisdizionale, di pertinenza esclusiva del giudice dichiarato competente a conoscere della controversia (Cons.Stato, IV Sez., 22 maggio 2006 n. 3026; T.A.R. Lazio, Sez. III ter, 20 luglio 2006 n. 6180). Il Collegio ritiene di dover confermare le conclusioni cui è giunto in recenti pronunce intervenute su fattispecie analoghe, che hanno visto coinvolti tesserati o società sportive nella cd. vicenda calciopoli (19 marzo 2008 n. 2472; 21 giugno 2007 n. 5645; 8 giugno 2007 n. 5280) e di trattenere, quindi, la giurisdizione in considerazione della rilevanza esterna della sanzione inflitta al dott. Carraro (basti pensare al discredito di cui potrebbe soffrire nell'ambito del CIO, di cui è componente, per aver subito una sanzione disciplinare, qualunque essa sia) e della necessità di dare una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2 D.L. n. 220 del 2003. La Sezione ha di recente (sent. 19 marzo 2008 n. 2472) ricordato che costituisce principio ricorrente nella giurisprudenza del giudice delle leggi che, dinanzi ad un dubbio interpretativo di una norma o ad un'aporia del sistema,

La questione è stata, poi, posta all'attenzione del Consiglio di Stato, che ha, invece, ritenuto di non potere procedere in via meramente interpretativa mediante una interpretazione costituzionalmente orientata (considerando sostanzialmente una "forzatura" del dettato normativo l'interpretazione assunta dal T.A.R. Lazio) ed ha ritenuto che la questione avrebbe dovuto piuttosto essere rimessa alla Corte Costituzionale per non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003; nella fattispecie, però, il Consiglio di Stato non ha materialmente rimesso la questione alla Corte Costituzionale, in ragione del fatto che la questione della impugnabilità dei provvedimenti disciplinari non si era concretamente posta, se non in via meramente incidentale, trattandosi di azione meramente risarcitoria proposta da una Società per i danni subiti per l'esecuzione di un provvedimento disciplinare⁶⁹.

prima di dubitare della legittimità costituzionale della norma stessa occorre verificare la possibilità di darne un'interpretazione secondo Costituzione (Corte cost. 22 ottobre 1996 n. 356). Ha chiarito la Corte (30 novembre 2007 n. 403) che il giudice (specie in assenza di un consolidato orientamento giurisprudenziale) ha il dovere di adottare, tra più possibili interpretazioni di una disposizione, quella idonea a fugare ogni dubbio di legittimità costituzionale, dovendo sollevare la questione dinanzi al giudice delle leggi solo quando la lettera della norma sia tale da precludere ogni possibilità ermeneutica idonea a offrirne una lettura conforme a Costituzione. Ha infine aggiunto il giudice delle leggi che in linea di principio le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile dare di esse interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile dare delle stesse interpretazioni costituzionali. Ora, nel caso di specie non mancano argomenti e precedenti giurisprudenziali a dimostrazione che il Legislatore del 2003 ha inteso solo garantire il previo esperimento, nella materia della disciplina sportiva, di tutti i rimedi interni, senza peraltro elidere la possibilità, per le parti del rapporto, di adire il giudice dello Stato se la sanzione comminata non esaurisce la sua rilevanza all'interno del solo ordinamento sportivo".

- 69 Consiglio di Stato, Sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782: "sentenza Arezzo", relativa alla proposizione di azione risarcitoria da parte della Società per i danni subiti, ovvero retrocessione dalla Serie B in Serie C1, derivanti dall'irrogazione della sanzione disciplinare di sei punti di penalizzazione, poi determinanti, alla luce dalla classifica finale, per la retrocessione alla categoria inferiore.

Anche tale decisione, stante il particolare interesse della stessa e l'attualità della questione, viene riportata nella sua versione testuale delle parti relative alla problematica dell'impugnabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi:

"3. Va, in primo luogo, esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione dell'adito giudice amministrativo, eccezione riproposta dalla F.I.G.C. nell'assunto che oggetto del gravame sia una sanzione disciplinare sportiva (consistente nella penalizzazione in classifica), destinata ad esaurire i propri effetti nell'ambito dell'ordinamento settoriale, con conseguente irrilevanza per l'ordinamento statale, alla stregua anche di quanto disposto dall'art. 2, della legge n. 280/2003.

3.1. Occorre, a tal fine, ricostruire brevemente il quadro normativo e il dibattito giurisprudenziale sviluppatosi in ordine ai rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa.

Il d.l. n. 220/2003, conv. in l. n. 280/2003, (c.d. "salva calcio" o "blocca T.a.r.) stabilisce, all'art. 1, che i rapporti tra l'ordinamento sportivo e quello statale sono regolati in base al principio di autonomia, "salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo" (art. 1, primo comma).

Dando applicazione al principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, il successivo art. 2 riserva all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive.

L'art. 3 d.l. cit., infine, occupandosi specificamente della giurisdizione prevede che, "esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91".

3.2. Le norme appena riportate, nate con il preciso intento di arginare l'intervento della giustizia statale sull'autonomia dell'ordinamento sportivo, hanno inteso tracciare una linea di confine netta tra i territori rispettivamente riservati all'ordinamento sportivo, e ai suoi organi di giustizia, e quelli nei quali è possibile l'intervento della giurisdizione statale, e del giudice amministrativo in particolare

Il legislatore non è, tuttavia, pienamente riuscito nel suo scopo chiarificatore.

Anche dopo del d.l. n. 220/2003, la linea di confine tra giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa è rimasta spesso incerta, come dimostrano le numerose divergenze interpretative che si riscontrano anche all'interno della giurisprudenza amministrativa.

Si tratta di difficoltà ermeneutiche che riflettono, del resto, la stessa complessità che si incontra nel tentativo di conciliare due principi che mostrano diversi momenti di potenziale conflitto: il principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo (che trova il suo fondamento costituzionale negli artt. 2 e 18 della Costituzione) e il principio del diritto di azione e di difesa, espressamente qualificato come inviolabile dall'art. 24 Cost.

3.2. In questa indagine sui rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale si deve partire da una considerazione di fondo: quella secondo cui la "giustizia sportiva" costituisce lo strumento di tutela per le ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive, mentre la giustizia statale è chiamata a risolvere le controversie che presentano una rilevanza per l'ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi.

3.3. Proprio alla luce di tale principio, oggi c'è sostanziale concordia sul fatto che siano riservate giustizia sportiva le c.d. controversie tecniche, (quelle cioè che riguardano il corretto svolgimento della prestazione sportiva, ovvero la regolarità della competizione sportiva) in quanto non vi è lesione né di diritti soggettivi, né di interessi legittimi.

3.4. Ugualmente, è ormai pacifico che siano riservate alla giurisdizione amministrativa le questioni concernenti l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 9 luglio 20004, n. 3917).

Nel testo dell'originario D.L. n. 220/2003 esse rientravano tra le questioni riservate all'ordinamento sportivo (art. 2, comma 1, lett. c). La soppressione in sede di conversione di tale categoria, costituisce chiaro indice della volontà del legislatore di non considerare indifferenti per l'ordinamento statale controversie, quali quelle inerenti, l'affiliazione delle società alle federazioni e i provvedimenti di ammissione ai campionati, trattandosi di provvedimenti di natura

amministrativa in cui le Federazioni esercitano poteri di carattere pubblicistico in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Coni.

3.5. La questione si fa, invece, molto più delicata per le controversie c.d. disciplinari, le quali attengono alla irrogazione di provvedimenti di carattere punitivo nei confronti di atleti, associazioni e società sportive. In questo caso, è, infatti, frequente che il provvedimento punitivo adottato nell'ambito dell'ordinamento sportivo incida, almeno indirettamente, per i gravi effetti anche economici che comporta, su situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo, ma rilevanti per l'ordinamento generale.

Il problema allora è se debba prevalere il valore dell'autonomia dell'ordinamento sportivo o quello del diritto di azione o di difesa in giudizio.

A favore della prima soluzione sembrerebbe deporre la formulazione letterale dell'art. 2 d.l. n. 220/2003 che riserva alla giustizia sportiva, senza alcuna ulteriore distinzione, "i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive".

A favore della seconda lettura si può, tuttavia, invocare la parte finale dell'art. 1 d.l. n. 220/2003 che, nell'affermare solennemente il principio dell'autonomia sportiva, fa espressamente "salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo".

3.6. In giurisprudenza sono state sostenute entrambe le posizioni.

3.6.1. Alcune sentenze, soprattutto di primo grado, proprio dando rilevanza alla rilevanza esterna (in termini di incidenza si situano in situazioni giuridiche soggettive protette dall'ordinamento generale) delle conseguenze derivanti dal provvedimento afflittivo irrogato dalla Federazione sportiva, hanno ritenuto sussistente la giurisdizione amministrativa anche sui ricorsi avverso le sanzioni disciplinari irrogate avverso società o singoli tesserati.

Così, proprio con specifico riferimento alle penalizzazioni di alcuni punti in classifica, si segnala T.a.r. Lazio, sez. III, 22 agosto 2006, n. 7331 secondo cui tale sanzione, determinando l'esclusione dalla graduatoria delle società ripescabili nel campionato nazionale, e la conseguente retrocessione della società di calcio, assumerebbe anche rilevanza esterna, incidendo sullo status del soggetto in termini non solo economici, ma anche di onorabilità.

A tale orientamento interpretativo (che afferma o nega la giurisdizione in base alla gravità delle conseguenze che derivano dal provvedimento punitivo) fa, del resto, esplicito riferimento la sentenza di primo grado oggetto del presente appello.

3.6.2. In senso opposto, si è pronunciato invece il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia con la nota sentenza 8 novembre 2007 n. 1048, secondo cui in materia disciplinare la giurisdizione statale è sempre esclusa, a prescindere dalle conseguenze ulteriori – anche se patrimonialmente rilevanti o relevantissime – che possano indirettamente derivare da atti che la legge considera propri dell'ordinamento sportivo e a quest'ultimo puramente riservati.

A sostegno di tale tesi si osserva che il legislatore del 2003 "ha operato una scelta netta, nell'ovvia consapevolezza che l'applicazione di una norma regolamentare sportiva ovvero l'irrogazione di una sanzione disciplinare sportiva hanno normalmente grandissimo rilievo patrimoniale indiretto; e tale scelta l'interprete è tenuto ad applicare, senza poter sovrapporre la propria "discrezionalità interpretativa" a quella legislativa esercitata dal Parlamento" (C.G.A., sentenza 8 novembre 2007 n. 1048).

3.7. Tra le due diverse opzioni ermeneutiche, la seconda appare quella più aderente alla formulazione letterale degli artt. 2 e 3 d.l. n. 220/2003.

Tali norme, infatti, demandano in via esclusiva alla giustizia tutti i "comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive". Il legislatore non fa alcuna distinzione in ordine alle conseguenze patrimoniali che quelle sanzioni possono produrre.

Alla luce di tale decisione, il T.A.R. Lazio, riconoscendo al Consiglio di Stato la "funzione nomofilattica", ha inizialmente ritenuto di adeguarsi all'interpretazione fornita dai Giudici di Palazzo Spada (nel senso che la questione andrebbe piuttosto posta all'attenzione della Corte Costituzionale) e, in un giudizio relativo ad una questione disciplinare, ha ritenuto di non procedere ad "interpretazione costituzionalmente orientata" dell'art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003, ritenendo più opportuno valutare se la questione fosse da rimettere

Del resto, come è stato rilevato ((C.G.A., sentenza 8 novembre 2007 n. 1048), il legislatore allorché emanò il decreto legge n. 220 del 2003, non poteva certo ignorare che l'applicazione del regolamento sportivo – sia da parte dell'arbitro nella singola gara determinante per l'esito dell'intera stagione; sia da parte del giudice sportivo di primo o di ultimo grado – e l'irrogazione delle più gravi sanzioni disciplinari quasi sempre producono conseguenze patrimoniali indirette di rilevantissima entità.

Tuttavia a tali conseguenze non ha attribuito alcun rilievo ai fini della verifica di sussistenza della giurisdizione statale; che, infatti, il legislatore ha radicato solo nei casi diversi da quelli, espressamente eccettuati, di cui all'art. 2, comma 1, del decreto legge citato.

3.8. Così inteso, tuttavia, il d.l. n. 220/2003 (conv. in l. n. 280/2003), dà luogo ad alcune perplessità in ordine alla legittimità costituzionale della riserva a favore della "giustizia sportiva": in particolare, non risultano manifestamente infondati quei dubbi di costituzionalità, prospettati anche dall'appellante principale, che evocano un possibile contrasto col principio della generale tutela statale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi (art. 24 Cost.), e con la previsione costituzionale che consente sempre l'impugnativa di atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa (art. 103 e 113 Cost.).

Né sembra possibile procedere ad una interpretazione correttiva e costituzionalmente orientata della norme in esame: la strada dell'interpretazione "correttiva", che poi è quella praticata dal T.a.r. Lazio con la sentenza appellata, finisce, infatti, per tradursi, di fronte ad una norma dalla chiara ed univoca portata precettiva, in una operazione di disapplicazione della legge incostituzionale, senz'altro preclusa a questo Giudice.

3.9. Tuttavia, nel caso di specie, il Collegio ritiene di poter decidere la presente controversia senza sollevare la questione di costituzionalità delle norme contenute negli artt. 2 e 3 d.l. n. 220/2003 (conv. in l. n. 280/2003).

Ciò in quanto, come sopra si è precisato, oggetto del presente giudizio non è più l'annullamento della sanzione disciplinare irrogata dalla Federazione all'Arezzo Calcio e delle decisioni che organi di giustizia sportiva che hanno respinto i ricorsi della società. Tali atti, infatti, hanno ormai prodotto effetti irreversibili (avendo l'Arezzo già disputato, in conseguenza della sanzione subita e della conseguente retrocessione, il campionato di serie C1, anziché quello di serie B). Una eventuale decisione di annullamento pronunciata da questo Giudice non potrebbe comunque restituire all'A.C. Arezzo il "bene della vita" (coincidente con la permanenza in serie B) che la squadra avrebbe ottenuto senza la sanzione dei 6 punti.

La legittimità degli atti impugnati viene, pertanto, in rilievo solo in via indiretta ed incidentale, al fine di decidere sulla domanda risarcitoria, che a questo punto rappresenta l'oggetto esclusivo del presente giudizio".

Con riferimento a tale sentenza, si veda il relativo commento di DE MARCO M.G., *Le questioni disciplinari sportive: il "recente arresto" del Consiglio di Stato*, in *Diritto dello Sport*, n. 2-32/2008, pagg. 119 e segg..

alla Corte Costituzionale (valutazione “rinviata” dal T.A.R. al momento della valutazione del “merito” della questione)⁷⁰.

5.1.2.3. *L'ordinanza di rimessione alla Corte (TAR Lazio n. 241/2010)*

Infine - come risultava ormai molto verosimile dalla lettura delle ultime decisioni richiamate⁷¹ - il TAR Lazio, Sezione Terza Ter, con ordinanza 11 febbraio 2010, n. 241, ha “finalmente” rimesso alla Corte Costituzionale la questione

- 70 TAR Lazio, Sez. III Ter, ordinanza 30 aprile 2009, n. 1972 (questione “UITS-Lionetti”, relativa alla impugnazione, da parte di una Federazione sportiva, della decisione emanata dalla Camera di Conciliazione e di Arbitrato del C.O.N.I. che aveva ridotto ad un anno la sanzione disciplinare irrogata dagli organismi della giustizia federale originariamente nella misura di due anni). Anche di tale decisione, stante la importanza ed attualità di essa nel quadro della questione relativa all'impugnabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi, si riporta il dato testuale. *“Considerato di dover seguire, quanto meno in fase cautelare ed in considerazione della funzione nomofilattica del giudice di appello, il recente arresto della VI Sezione del Consiglio di Stato (n. 5782 del 25.11.2008), che declina la giurisdizione del giudice amministrativo (e, più in generale, del Giudice dello Stato) in caso di impugnazione di sanzioni sportive; Ritenuto peraltro che tale conclusione potrebbe offrire motivi di riflessione sulla legittimità costituzionale del D.L. n. 220 del 2003, che costituisce questione che per la sua complessità richiede un'indagine non compatibile con i tempi della pronuncia cautelare”.*
- 71 Una serie di elementi facevano ritenere che la questione potesse essere effettivamente rimessa alla Corte Costituzionale dal TAR Lazio. La soluzione offerta dal legislatore con l'art. 2, lett. b, richiamato, infatti, nel senso di ritenere “riservate” alla giustizia sportiva tutta la sfera delle questioni disciplinari, risultava, infatti, palesemente incostituzionale: nel caso di atleti o tecnici professionisti, per violazione del diritto al lavoro di cui agli artt. 1 (“L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro”) e 4 della Costituzione (“La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto”); nel caso, di società sportive che esercitano l'attività imprenditoriale nel settore dello sport, per violazione del diritto di impresa di cui all'art. 41 della Costituzione (“L'iniziativa economica privata è libera”); Tale soluzione risultava, inoltre, in palese violazione:
- a) del principio di eguaglianza formale e sostanziale di cui all'art. 3 della Costituzione (“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”), in quanto realizza una palese discriminazione tra tutti i soggetti che esercitano attività professionali o imprenditoriali nei vari ordinamenti settoriali (i quali hanno diritto ad impugnare innanzi ai Giudici statali gli eventuali provvedimenti disciplinari emanati nei loro confronti dall'Autorità del settore) ed i soggetti che svolgono attività professionale o imprenditoriale in ambito sportivo (i quali si vedono precluso il proprio diritto ad impugnare innanzi ai Giudici statali gli eventuali provvedimenti disciplinari emanati nei loro confronti dalle rispettive federazioni sportive).

della legittimità costituzionale dell'art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003 per potenziale violazione degli artt. 24, 103 e 113⁷².

- b) del diritto alla tutela giurisdizionale di cui agli artt. 24 (*"Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi"*), 103 (*"Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi"*) e 113 (*"Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa; tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti"*) della Costituzione, in quanto i tesserati sportivi si vedono precluso il proprio diritto alla tutela giurisdizionale di situazioni giuridiche soggettive che, avendo un indiscutibile rilievo economico e professionale, assumono un'oggettiva rilevanza giuridica anche nell'ambito dell'ordinamento statale.

Si consideri, infine, che - oltre alla innumerevoli decisioni assunte dal TAR Lazio sulla questione (tutte nel senso dell'opportunità di una interpretazione in senso costituzionalmente orientato della norma, proprio per la ragione che una interpretazione meramente letterale avrebbe dovuto condurre a rilevare la illegittimità costituzionale di essa) - nello stesso senso sembrava essersi posto anche il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5782/2008 richiamata, laddove aveva rilevato serie perplessità relativa alla legittimità costituzionale della norma de qua (indicando, in particolare al par. 3.8, che *"3.8. Così inteso, tuttavia, il d.l. n. 220/2003 (conv. In l. n. 280/2003), dà luogo ad alcune perplessità in ordine alla legittimità costituzionale della riserva a favore della "giustizia sportiva": in particolare, non risultano manifestamente infondati quei dubbi di costituzionalità, prospettati anche dall'appellante principale, che evocano un possibile contrasto col principio della generale tutela statale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi (art. 24 Cost.), e con la previsione costituzionale che consente sempre l'impugnativa di atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa (art. 103 e 113 Cost.)"*).

- 72 Si riportano i "passi salienti" di tale decisione, che, dopo avere ricostruito tutto il quadro delle varie interpretazioni della questione fornite dai vari organismi giudicanti sopra citati, ha sottolineato la illegittimità della "riserva" in questione sotto il profilo della violazione del diritto di difesa in sede giurisdizionale (art. 24), nonché sotto il profilo della violazione del principio in base al quale tutti i provvedimenti amministrativi devono potere essere sottoposti al sindacato del Giudice Amministrativo (artt. 103 e 113).

"A fronte del recente arresto del giudice di appello la Sezione ritiene di dover far proprie le conclusioni alle quali questo è pervenuto e di sollevare la questione di costituzionalità affinché il giudice delle leggi decida se l'art. 2, primo comma, lett. b), D.L. n. 220 del 2003 deve essere eliminato dall'ordinamento perché contrastante con i principi fondamentali che la Carta costituzionale detta a tutela dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini e preclusiva, in questo caso, della possibilità di far ricorso finale al giudice statale ove la pronuncia del giudice sportivo sia ritenuta errata o comunque non soddisfattiva.

Appare infatti dubbia la legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, lett. b), e in parte qua del secondo comma, D.L. 19 agosto 2003 n. 220, convertito dalla L. 17 ottobre 2003 n. 280, per violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost., nella parte in cui riserva al giudice sportivo la competenza a decidere in via definitiva le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, non tecniche (id est non dirette ad assicurare la regolarità della gara ma che, ancorché occasionate da una gara, riguardano gli ordinari rapporti di correttezza fra associati e organi sportivi), inflitte a atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo, anche se i loro effetti vanno oltre i confini assegnati dalla legge a detto ordinamento, ma incidono su diritti e interessi la cui tutela è affidata al giudice statale.

La questione è certamente rilevante nella presente controversia, atteso che presupposto per poter esaminare i motivi dedotti dal sig. Cirelli avverso gli atti impugnati è che il giudice adito sia competente a decidere.

Il Collegio ritiene peraltro che la questione, oltre che rilevante, sia anche non manifestamente infondata, ove sia ritenuto corretto e assorbente il rilievo esclusivo assegnato dal Consiglio di Stato al testo letterale del cit. art. 2 e invece additivo il tentativo di questa Sezione di offrirne una lettura congiunta con il disposto del precedente art. 1, nella parte in cui detta il generale criterio di riparto della giurisdizione fra giudice sportivo e giudice statale.

In questo caso risulta in primo luogo violato l'art. 24 Cost. che, definendo la difesa come un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento, garantisce a tutti la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, e affida tale compito al giudice statale.

Risultano altresì violati gli artt. 103 e 113 Cost., che consentono sempre l'impugnativa di atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa, senza che si possa, al contrario, dubitare della natura degli atti adottati dal C.O.N.I. e dalle Federazioni sportive e, dunque, della loro riconducibilità all'art. 103 Cost., atteso che l'art. 3 dello stesso D.L. n. 220 del 2003 riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione dei ricorsi proposti avverso detti atti, salvi i casi previsti dal precedente art. 2, primo comma, lett. a) e b). L'art. 2, primo comma, lett. b), e in parte qua secondo comma, viola dunque gli artt. 24, 103 e 113 Cost., dal cui combinato disposto si evince che a nessuno può essere negata la tutela della propria sfera giuridica dinanzi ad un giudice statale, ordinario o amministrativo che sia. L'innanzi richiamata norma riserva invece agli organi della giustizia sportiva – e, dunque, ad organi la cui composizione è affidata ad una sola delle parti in causa – la competenza a risolvere, in via definitiva, le controversie insorte tra l'ordinamento sportivo e i suoi affiliati ove oggetto delle stesse siano l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive e i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare, con l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive ...

E non è certo l'incontestata autonomia di cui gode l'ordinamento sportivo (riconosciuta e favorita ex art. 1 D.L. n. 220 del 2003), rispetto a quello statale, a contrastare tale affermazione. Autonomia sta, infatti, a significare inibizione per un ordinamento giuridico di interferire con le proprie regole e i propri strumenti attuativi in un ambito normativamente riservato ad altro ordinamento coesistente (nella specie, quello sportivo), ma a condizione che gli atti e le pronunce in detto ambito intervenuti in esso esauriscano i propri effetti.

Tale situazione non ricorre affatto allorché la materia del contendere è costituita innanzi tutto da valutazioni e apprezzamenti personali che, a prescindere dalla qualifica professionale rivestita dal soggetto destinatario degli stessi e dal settore nel quale egli ha svolto la sua attività, investono con immediatezza diritti fondamentali dello stesso in quanto uomo e cittadino, con conseguenze lesive della sua onorabilità e negativi, intuitivi riflessi nei rapporti sociali.

Verificandosi questa ipotesi, che è poi quella che ricorre nel caso all'esame del Collegio – atteso che il danno asseritamente ingiusto, sofferto dal ricorrente è, più che nelle misure interdittive comminate, nel giudizio negativo sulle sue qualità morali, che esse inequivocabilmente sottintendono – è davvero difficile negare il diritto all'odierno ricorrente ad accedere a colui che di dette vicende è incontestabilmente il giudice naturale.

Per le ragioni sopra esposte il Collegio solleva, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli artt. 24, 103 e 113 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, lett. b), e, in parte qua, secondo comma, D.L. 19 agosto 2003 n. 220, convertito dalla L. 17 ottobre 2003 n. 280, nella parte in cui riserva al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari "non tecniche", ma con effetti che vanno oltre l'ambito sportivo, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole allo scrutinio del giudice amministrativo, ancorché a giudizio di

5.1.2.4. La pronuncia della Corte Costituzionale n. 49/2011

Con decisione 11 febbraio 2011, n. 49 (c.d. "interpretativa di rigetto"), la Corte Costituzionale ha ritenuto la norma in questione non viziata da illegittimità costituzionale, precisando però che la "riserva" in favore della Giustizia Sportiva in materia disciplinare debba intendersi solo nel senso della esclusione di una giurisdizione piena, ovvero demolitoria, da parte del Giudice Amministrativo, ferma restando la sussistenza comunque di una giurisdizione meramente risarcitoria⁷³.

quest'ultimo sia palese la loro incidenza su diritti e interessi legittimi che dall'ordinamento generale egli è chiamato a tutelare".

73 Si riporta la parte relativa all'analisi di legittimità costituzionale della questione in oggetto.

"4.4. – Si può passare, ora, alla questione di costituzionalità sollevata dal TAR Lazio.

Quest'ultimo dubita della più volte citata disposizione legislativa nella parte in cui riserverebbe al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo. Chiarisce che i dubbi di costituzionalità «non attengono alla previsione della c.d. pregiudiziale sportiva», dato che ritiene che essa sia «corretta e logica conseguenza della riconosciuta autonomia dell'ordinamento sportivo», ma «alla generale preclusione [...] ad adire il giudice statale una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva».

Afferma, altresì, che della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale potrebbe darsi (anzi, in passato è stata data) altra interpretazione, ma che una recente pronuncia del Consiglio di Stato (Sez. VI, sent. n. 5782 del 25 novembre 2008), che ha fatto seguito ad altra analoga del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana (sent. n. 1048 dell'8 novembre 2007), gli impone di tralasciare la precedente interpretazione e di adeguarsi a quella fatta propria dal giudice del gravame che, a suo giudizio, presenta aspetti di contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 Cost.

Deve, al riguardo, considerarsi che anche se, come si è innanzi visto, il rimettente estende il giudizio agli artt. 103 e 113 della Costituzione, in realtà la censura non attiene ad aspetti specifici relativi alle suddette disposizioni costituzionali, in quanto si incentra su un unico profilo. Esso è chiaramente definito laddove il rimettente afferma che dai parametri costituzionali di cui si invoca l'applicazione «si evince che a nessuno può essere negata la tutela della propria sfera giuridica dinanzi ad un giudice statale, ordinario o amministrativo che sia».

Anche più oltre nell'ordinanza si sottolinea che il dubbio di costituzionalità sorge ove la normativa censurata consente una «deroga al principio costituzionale del diritto ad ottenere la tutela della propria posizione giuridica di diritto soggettivo o di interesse legittimo dinanzi ad un giudice statale» e che il «limite del rispetto del diritto di difesa [...] finisce per essere irrimediabilmente leso proprio dalla preclusione del ricorso al giudice statale».

Quindi, anche se nell'ordinanza si fa riferimento ai sopracitati tre articoli della Costituzione, la censura ha un carattere unitario, compendiabile nel dubbio che la normativa censurata precluda «al giudice statale» (espressione più volte utilizzata) di conoscere questioni che riguardino diritti soggettivi o interessi legittimi. La prospettazione della violazione anche degli artt. 103 e 113 Cost. viene formulata in quanto essi, a parere del giudice a quo, rappresentano il fondamento costituzionale delle funzioni giurisdizionali del giudice amministrativo che il rimettente, ai sensi di quanto dispone la normativa di cui deve fare applicazione, individua come il "giudi-

ce naturale” delle suddette controversie. Peraltro, con la loro evocazione, non si prospettano illegittimità costituzionali diverse da quelle formulate con riferimento all’art. 24 Cost..

4.5. – Si deve, preliminarmente, condividere l’assunto del rimettente, che richiama un costante insegnamento di questa Corte, per cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (ex multis: sent. n. 403 del 2007, sent. n. 356 del 1996, ord. n. 85 del 2007).

Proprio in aderenza a questo principio, si osserva che è la stessa sentenza del Consiglio di Stato, dal rimettente ritenuta “diritto vivente”, a fornire, nel percorso argomentativo seguito (ed a prescindere da quanto in precedenza affermato in quella stessa sentenza), una chiave di lettura che fugge i dubbi di costituzionalità.

Nella sentenza si afferma, infatti, proprio con riferimento all’art. 1 del d.l. n. 220 del 2003 che «tali norme debbano essere interpretate, in un’ottica costituzionalmente orientata, nel senso che laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal C.O.N.I. abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l’ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell’atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere». Si precisa, altresì, che «Il Giudice amministrativo può, quindi, conoscere, nonostante la riserva a favore della “giustizia sportiva”, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione».

Quindi, qualora la situazione soggettiva abbia consistenza tale da assumere nell’ordinamento statale la configurazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, in base al ritenuto “diritto vivente” del giudice che, secondo la suddetta legge, ha la giurisdizione esclusiva in materia, è riconosciuta la tutela risarcitoria.

In tali fattispecie deve, quindi, ritenersi che la esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari – posta a tutela dell’autonomia dell’ordinamento sportivo – non consente che sia altresì esclusa la possibilità, per chi lamenta la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno.

È sicuramente una forma di tutela, per equivalente, diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo (ed infatti si verte in materia di giurisdizione esclusiva), ma non può certo affermarsi che la mancanza di un giudizio di annullamento (che, oltretutto, difficilmente potrebbe produrre effetti ripristinatori, dato che in ogni caso interverrebbe dopo che sono stati esperiti tutti i rimedi interni alla giustizia sportiva, e che costituirebbe comunque, in questi casi meno gravi, una forma di intromissione non armonica rispetto all’affermato intendimento di tutelare l’ordinamento sportivo) venga a violare quanto previsto dall’art. 24 Cost.. Nell’ambito di quella forma di tutela che può essere definita come residuale viene, quindi, individuata, sulla base di una argomentata interpretazione della normativa che disciplina la materia, una diversificata modalità di tutela giurisdizionale.

È utile, al riguardo, sottolineare quanto questa Corte ha già avuto modo di affermare nella sentenza n. 254 del 2002, quando ha esaminato una questione relativa all’esonero di responsabilità che l’allora vigente normativa concedeva ai gestori del servizio telegrafico, e cioè che «appartiene alla sfera della discrezionalità legislativa apportare una deroga al diritto comune della responsabilità civile che realizzi un ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze proprie» dei due portatori di interesse che si contrappongono.

Tra l’altro, le ipotesi di tutela esclusivamente risarcitoria per equivalente non sono certo ignote all’ordinamento. Infatti – ed il riferimento è pertinente in quanto si verte in tema di giurisdizione esclusiva –, è proprio una disposizione del codice civile, vale a dire l’art. 2058, richiamata dall’art. 30 del recente d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell’articolo 44 della legge 18

In particolare, la Corte Costituzionale ha fondato il proprio *iter* argomentativo su tre passaggi fondamentali:

- a) ha ritenuto, con riferimento ai provvedimenti di tipo disciplinare sportivo (e questo è il punto centrale della decisione) - richiamando il precedente del Consiglio di Stato n. 5782/2008 - di non ravvisare nella normativa oggetto del giudizio una preclusione assoluta della tutela giurisdizionale, ma soltanto una ragionevole limitazione alla sola tutela risarcitoria (con esclusione della sola tutela "demolitoria")⁷⁴;

giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), a prevedere il risarcimento in forma specifica come un'eventualità («qualora sia in tutto o in parte possibile»), peraltro sempre sottoposta al potere discrezionale del giudice («tuttavia il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore»).

In questo caso, secondo il "diritto vivente" cui il rimettente fa riferimento, il legislatore ha operato un non irragionevole bilanciamento che lo ha indotto, per i motivi già evidenziati, ad escludere la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo".

- 74 Per comodità e completezza, si riporta testualmente il "passaggio" della Corte su tale profilo. "4.5. - Si deve, preliminarmente, condividere l'assunto del rimettente, che richiama un costante insegnamento di questa Corte, per cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (ex multis: sent. n. 403 del 2007, sent. n. 356 del 1996, ord. n. 85 del 2007).

Proprio in aderenza a questo principio, si osserva che è la stessa sentenza del Consiglio di Stato, dal rimettente ritenuta "diritto vivente", a fornire, nel percorso argomentativo seguito (ed a prescindere da quanto in precedenza affermato in quella stessa sentenza), una chiave di lettura che fugge i dubbi di costituzionalità.

Nella sentenza si afferma, infatti, proprio con riferimento all'art. 1 del d.l. n. 220 del 2003 che «tali norme debbano essere interpretate, in un'ottica costituzionalmente orientata, nel senso che laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal C.O.N.I. abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere». Si precisa, altresì, che «Il Giudice amministrativo può, quindi, conoscere, nonostante la riserva a favore della "giustizia sportiva", delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione».

Quindi, qualora la situazione soggettiva abbia consistenza tale da assumere nell'ordinamento statale la configurazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, in base al ritenuto "diritto vivente" del giudice che, secondo la suddetta legge, ha la giurisdizione esclusiva in materia, è riconosciuta la tutela risarcitoria.

In tali fattispecie deve, quindi, ritenersi che la esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari - posta a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo - non consente che sia altresì esclusa la possibilità, per chi

- b) ha ritenuto, pertanto - proprio per tale interpretazione della norma oggetto dello "scrutinio" di legittimità costituzionale (interpretazione in termini di insussistenza di una vera e propria preclusione alla tutela giurisdizionale e di configurabilità di una tutela giurisdizionale in forma meramente risarcitoria anche in materia disciplinare sportiva) - che la norma denunciata (interpretata in tale senso) non fosse viziata da illegittimità costituzionale ed ha qualificato la relativa "tutela risarcitoria" come una "diversificata modalità di tutela giurisdizionale"⁷⁵;
- c) ha individuato in tale nuovo "sistema" (esclusione della tutela demolitoria ed ammissibilità della sola tutela risarcitoria, in quanto ammessa anche in forma autonoma dall'art. 30 del Codice del Processo Amministrativo) il "ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze proprie dei due portatori di interesse che si contrappongono" (ovvero l'autonomia dell'ordinamento sportivo e l'esigenza di tutela giurisdizionale dei relativi tesserati) ed ha ritenuto che, in tale modo, il legislatore avrebbe operato un "non irragionevole bilanciamento" degli interessi in gioco⁷⁶.

lamenti la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno".

75 Per comodità e completezza, si riporta testualmente il "passaggio" della Corte su tale profilo. "È sicuramente una forma di tutela, per equivalente, diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo (ed infatti si verte in materia di giurisdizione esclusiva), ma non può certo affermarsi che la mancanza di un giudizio di annullamento (che, oltretutto, difficilmente potrebbe produrre effetti ripristinatori, dato che in ogni caso interverrebbe dopo che sono stati esperiti tutti i rimedi interni alla giustizia sportiva, e che costituirebbe comunque, in questi casi meno gravi, una forma di intromissione non armonica rispetto all'affermato intendimento di tutelare l'ordinamento sportivo) venga a violare quanto previsto dall'art. 24 Cost.. *Nell'ambito di quella forma di tutela che può essere definita come residuale viene, quindi, individuata, sulla base di una argomentata interpretazione della normativa che disciplina la materia, una diversificata modalità di tutela giurisdizionale*".

76 Per comodità e completezza, si riporta testualmente il "passaggio" della Corte su tale profilo. "È utile, al riguardo, sottolineare quanto questa Corte ha già avuto modo di affermare nella sentenza n. 254 del 2002, quando ha esaminato una questione relativa all'esonero di responsabilità che l'allora vigente normativa concedeva ai gestori del servizio telegrafico, e cioè che «appartiene alla sfera della discrezionalità legislativa apportare una deroga al diritto comune della responsabilità civile che realizzi un ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze proprie» dei due portatori di interesse che si contrappongono.

Tra l'altro, le ipotesi di tutela esclusivamente risarcitoria per equivalente non sono certo ignote all'ordinamento. Infatti - ed il riferimento è pertinente in quanto si verte in tema di giurisdizione esclusiva -, è proprio una disposizione del codice civile, vale a dire l'art. 2058, richiamata dall'art. 30 del recente d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), a prevedere il risarcimento in forma specifica come un'eventualità («qualora sia in tutto o in parte possibile»), peraltro sempre sottoposta al potere discrezionale del giudice («tuttavia il

La posizione assunta dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 49/2011 delinea, pertanto, un sistema in cui - ferma restando la sussistenza di una giurisdizione "piena", anche di tipo demolitorio, del Giudice Amministrativo in materie non "riservate" alla Giustizia Sportiva (area delle questioni c.d. "amministrative", quali affiliazione, tesseramento, ammissione ai campionati ecc.) - per le tipologie di questioni, invece, "riservate" alla Giustizia Sportiva dall'art. 2 della legge n. 280/2003 (con specifico riferimento all'area delle questioni disciplinari, ma verosimilmente estendibile anche all'area delle questioni tecniche), la tutela in sede giurisdizionale innanzi al Giudice Amministrativo non è del tutto preclusa, ma è limitata agli profili meramente risarcitori.

Tale soluzione apre nuove "frontiere" e nuove questioni per la esplicazione della giurisdizione del Giudice Amministrativo con riferimento al settore sportivo e soprattutto con riferimento alla (correlativa "altra faccia della medaglia") individuazione dell'ampiezza della tutela giurisdizionale in materia disciplinare sportiva, che, allo stato attuale, appare "ristretta" ad una tutela meramente risarcitoria, difficilmente compatibile con i principi di effettività e di pienezza della tutela giurisdizionale sanciti, come "pietre miliari" del Processo Amministrativo, dall'art. 1 del Codice del Processo Amministrativo⁷⁷.

5.1.2.5. Critica alla soluzione adottata dalla Corte Costituzionale

La soluzione adottata dalla Corte Costituzionale, a parere dello scrivente, non risulta condivisibile nei presupposti e nelle conseguenze, per una serie di ragioni; in particolare:

- a) la "riserva" prevista dall'art. 2 della legge n. 280/2003 in favore della Giustizia Sportiva si fondava esclusivamente su una sorta di "presunzione assoluta" di irrilevanza giuridico-economica della materia tecnica (lett. a) e della materia

giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore»).

In questo caso, secondo il "diritto vivente" cui il rimettente fa riferimento, il legislatore ha operato un non irragionevole bilanciamento che lo ha indotto, per i motivi già evidenziati, ad escludere la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo".

⁷⁷ Per completezza, si riporta il dato testuale della norma richiamata.

"1. Effettività.

1. La giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo":

disciplinare (lett. b), come risultava dall'*incipit* dello stesso art. 2, che giustificava le successive "riserve" in base alla presunta "*applicazione dei principi di cui all'articolo 1*", ovvero dei principi di "*autonomia*" dell'ordinamento sportivo, salvi i casi di "*rilevanza*" di situazioni giuridico-soggettive;

b) non sono, pertanto, non condivisibili le altre ragioni giustificatrici della "riserva" individuate dalla Corte, ovvero:

b1) la presunta tardività "fisiologica" dell'intervento demolitorio del Giudice Amministrativo in materia disciplinare sportiva, oggettivamente smentita dalla realtà dei fatti, costituita dalla "pronta risposta" fornita in questi anni dal Giudice Amministrativo anche nella materia disciplinare sportiva⁷⁸;

b2) la asserita esistenza di una giurisprudenza, anteriore anche alla legge n. 280/2003, nel senso della esclusione della "*rilevanza*" delle questioni disciplinari sportive, oggettivamente smentita dalla realtà dei fatti, costituita, invece, dall'esistenza di una giurisprudenza (anteriore e posteriore alla legge n. 280/2003, sopra ampiamente riportata) tutta nel senso della potenziale rilevanza (e, quindi, "giustiziabilità") delle questioni disciplinari sportive;

c) in sostanza, dovendo necessariamente attenersi alla lettera ed alla *ratio* della norma in questione (riserva per presunta irrilevanza giuridico-economica delle questioni disciplinari), la Corte avrebbe potuto, più semplicemente, valutare la legittimità o meno di tale riserva e dichiarare la norma costituzionalmente legittima o meno (in particolare, a parere dello scrivente, essa avrebbe dovuto dichiararne l'illegittimità costituzionale, stante la oggettiva potenziale rile-

78 In particolare, tutte le questioni dedotte innanzi al Giudice Amministrativo hanno sempre trovato una "risposta di giustizia" tempestiva, anche mediante la fissazione di Camere di Consiglio straordinarie ed in ragione del fatto che il Consiglio di Stato, con sentenza n. 5025/2004, aveva sancito il limite di legittimità della c.d. "pregiudiziale sportiva" nella misura in cui la Giustizia Sportiva fosse stata capace di fornire una risposta in tempi adeguati a garantire la situazione giuridica dedotta.

Con tale decisione il Consiglio di Stato ha infatti, chiarito che tutto il sistema di giustizia sportiva in genere, e la Camera di Conciliazione e di Arbitrato per lo Sport (ultimo grado di Giustizia Sportiva) in particolare, avrebbe dovuto prevedere dei termini molto "stretti" per la conclusione dei relativi procedimenti innanzi ad essa, "in modo da esaurire i gradi della giustizia sportiva con sufficiente anticipo rispetto all'inizio del campionato senza pregiudicare l'effettività dell'eventuale tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo; solo in tal modo, il previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva, previsto dall'art. 3 della legge n. 280/2003, può essere ritenuto compatibile con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale" (cfr. sent. pag. 29).

vanza giuridico-economica delle questioni disciplinari, come unanimemente riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa richiamata), senza cercare necessariamente una soluzione (piuttosto "forzata") per salvare comunque la norma in questione;

- d) inoltre, la soluzione "individuata" dalla Corte Costituzionale non ha considerato il fatto che la tutela di ordine risarcitorio costituisce un "rimedio" peggiore dello stesso male (illegittimità del provvedimento) e dovrebbe essere considerata, quindi, solo come una sorta di *extrema ratio*, da scongiurare quanto più possibile, stante il "carattere dannoso" del risarcimento dei danni per tutti gli interessi dell'intero "sistema" ("casse federali" peraltro sovvenzionate con "soldi pubblici"; interesse al ripristino della legalità e della regolarità agonistica, che resta frustrato mediante l'irrogazione di un provvedimento disciplinare poi riconosciuto come illegittimo, ma non più "rimovibile" ecc.), come ben evidenziato dalla dottrina⁷⁹;

79 Su tale aspetto, si veda, in particolare, R. CAPONIGRO, Annullamento dell'aggiudicazione ed effetti del contratto, in www.giustizia-amministrativa.it - che, seppure riferito alla materia degli appalti, ha una valenza senz'altro generale, per la universalità delle considerazioni esposte dall'Autore - e, in particolare, nelle conclusioni di tale articolo, laddove l'Autore evidenzia il "carattere dannoso" del risarcimento dei danni per tutti gli interessi dell'intero sistema (casse erariali, interesse alla legalità, interesse allo svolgimento del servizio da parte del migliore ecc.).

Si riporta una parte testuale del tale articolo.

"La considerazione che la norma comunitaria è strutturata in modo da riconoscere il risarcimento del danno per equivalente patrimoniale solo ove non sia possibile soddisfare l'interesse sostanziale del concorrente illegittimamente pretermesso con il bene della vita al quale aspira conferma, a mio avviso, che il risarcimento dei danni non è la panacea per tutte le situazioni patologiche e che non può essere affatto posto sullo stesso piano della soddisfazione in forma specifica dell'interesse sostanziale, rispetto alla quale si pone in rapporto di sussidiarietà e non di alternatività.

In proposito, occorre rilevare che la soddisfazione in forma specifica dell'interesse sostanziale, vale a dire l'attribuzione del bene della vita, costituisce un effetto "naturale" dell'esecuzione della sentenza di annullamento e che il risarcimento del danno, di contro, contrasta con l'interesse pubblico che l'amministrazione aggiudicatrice è chiamata ontologicamente a perseguire sia perché determina che la prestazione venga eseguita da chi non è il "giusto" ed il "miglior" contraente sia perché comporta per la finanza pubblica un aggravio di spesa dovendo la stazione appaltante compensare le prestazioni rese dall'illegittimo aggiudicatario e risarcire il danno, ricorrendone i presupposti, all'imprenditore che sarebbe stato legittimo aggiudicatario o legittimo concorrente e contrasta altresì con l'interesse del ricorrente vittorioso in giudizio che perde comunque la possibilità di conseguire le qualificazioni ed i titoli professionali relativi all'esecuzione dell'appalto".

- e) infine, la soluzione della tutela meramente risarcitoria risulta inadeguata a soddisfare gli interessi in gioco ed, anzi, si pone in termini negativi, con riferimento ai vari interessi contrapposti nelle questioni disciplinari sportive:
- e1) sia per i soggetti condannati in esito ai relativi procedimenti disciplinari, ai quali è preclusa la possibilità di ottenere la “demolizione” dei relativi provvedimenti, spesso lesivi anche, e soprattutto, dal punto di vista della dignità personale (insuscettibile di tutela mediante la mera forma risarcitoria), oltre che della sfera professionale, imprenditoriale ed economica;
 - e2) sia per le Istituzioni dell’ordinamento sportivo (Federazioni sportive), le quali si trovano ad essere esposte al rischio di condanna al risarcimento dei danni (ben più gravoso del semplice rischio di annullamento del provvedimento impugnato);
 - e3) sia per i componenti di tutti gli organismi di Giustizia Sportiva ad ogni livello, i quali corrono il rischio di vedersi condannati in prima persona (o di vedersi richiedere dalle relative Federazioni o dal CONI in rivalsa) a pagare il risarcimento dei danni determinati dall’emanazione dei provvedimenti emanati (sotto tale profilo, sarà quantomeno opportuno che tali soggetti stipolino un’assicurazione professionale per l’attività svolta come Giudice Sportivo).

5.1.2.6. Conseguenze e prospettive di “sistema”

La decisione della Corte Costituzionale apre, inoltre, varie questioni relative alla sua applicazione ed alle relative conseguenze nel “sistema” della tutela giurisdizionale in materia sportiva, con specifico riferimento a:

- 1) la vincolatività o meno di tale nuova impostazione;
- 2) la proponibilità dell’azione risarcitoria anche con riferimento alle questioni tecniche;
- 3) l’ammissibilità o meno dell’azione di risarcitoria di reintegrazione in forma specifica;
- 4) l’esigenza di considerare la colpa “*in re ipsa*”.

5.1.2.6.1. *Il carattere non vincolante della sentenza della Corte Costituzionale (in quanto interpretativa di rigetto)*

La sentenza della Corte Costituzionale in questione – in quanto decisione interpretativa di rigetto – risulta priva di carattere vincolante (se non per il singolo caso, in relazione al quale è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dal TAR Lazio con l'ordinanza n. 241/2010).

Infatti, la giurisprudenza, facendo leva sul fatto che l'interpretazione autentica (come tale, vincolante) della legge è consentita al solo legislatore, ha rilevato il carattere non vincolante delle decisioni interpretative di rigetto della Corte Costituzionale, nonché il fatto che le stesse assumono, pertanto, il carattere di meri "precedenti"⁸⁰.

80 Particolarmente interessante risulta, sotto tale profilo, Cass., SS.UU, 17 maggio 2004, n. 23016, della quale si riportano alcuni "stralci" particolarmente significativi.

"5. È unanime in dottrina l'opinione che esclude il valore vincolante delle decisioni interpretative di rigetto, in quanto sprovviste dell'efficacia *erga omnes* attribuita dall'articolo 136, comma 1, della Costituzione alle sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale di una norma di legge. Per rendersi conto dell'incontrovertibilità dell'affermazione basta osservare che se a dette decisioni dovessero riconoscersi effetti vincolanti per i giudici, la Corte costituzionale sarebbe investita di un potere di interpretazione autentica che, nel sistema vigente, è riservato in via esclusiva al legislatore. La stessa posizione è stata ripetutamente espressa dalle Su Penali di questa Corte".

...omissis...

"Le Su intendono riaffermare tali principi, rilevando che tutti i propri reiterati interventi sono univocamente orientati nel senso dell'esclusione dell'efficacia vincolante delle sentenze interpretative (cfr. Cassazione, Su, 15 dicembre 1998, Alagni; 13 luglio 1999, Gallieri; 23 febbraio 2000, D'Amuri). L'ordinamento vigente non permette, in definitiva, di configurare un limite più rigido di quello negativo o indiretto testé delineato, tanto più che sarebbe veramente incoerente ipotizzare nei confronti degli altri giudici condizionamenti più incisivi di quelli che sorgono a carico del giudice che ha sollevato l'incidente di costituzionalità.

In conclusione, in risposta al quesito relativo agli effetti delle decisioni interpretative di rigetto, deve essere enunciato il seguente principio di diritto: «Le decisioni interpretative di rigetto della Corte costituzionale non hanno efficacia *erga omnes*, a differenza di quelle dichiarative dell'illegittimità costituzionale di norme, e pertanto determinano solo un vincolo negativo per il giudice del procedimento in cui è stata sollevata la relativa questione. In tutti gli altri casi il giudice conserva il potere-dovere di interpretare in piena autonomia le disposizioni di legge a norma dell'articolo 101, comma 2, Costituzione purché ne dia una lettura costituzionalmente orientata, ancorché differente da quella indicata nella decisione interpretativa di rigetto».

6. Le decisioni interpretative di rigetto sono divenute sempre più frequenti ponendosi quale fattore di impulso delle dinamiche evolutive dell'ordinamento verso un sempre più completo adeguamento delle leggi alla Costituzione: in tale direzione la Corte costituzionale è stata seguita dalla giurisprudenza, tant'è che, in non poche occasioni, anche queste Su Penali hanno fatto propria l'interpretazione adeguatrice (cfr. Cassazione, Su, 24 gennaio 1996, Panigoni; 17 dicembre 1997, Pm in proc. Schillaci; Su, 23 febbraio 2000, D'Amuri; 30 ottobre 2002, Vottari).

Tuttavia, per preservare l'equilibrio del sistema e per salvaguardare il valore della certezza del diritto, deve essere ben chiaro che quel tipo di decisioni richiede, da parte di entrambe le Corti e degli altri giudici, la piena consapevolezza dei rispettivi ruoli e il "rispetto delle reciproche attribuzioni"; al quale motivatamente si sono richiamate le Su nell'ordinanza del 15 luglio 2003, D'Agostino. E, non a caso, il presidente della Corte costituzionale dell'epoca, nell'illustrare l'attività svolta dalla Corte nell'anno 1999, ha segnalato i rischi insiti nelle decisioni interpretative di rigetto, le quali possono «far assumere alla Corte una funzione nomofilattica che non le appartiene».

Il meccanismo teso a prevenire contrasti interpretativi va identificato, anzitutto, nella collaudata dottrina del "diritto vivente", applicata dalla Corte costituzionale nei casi nei quali l'effettività e la stabilità dell'interpretazione giurisprudenziale sono tali da fare riconoscere che la norma vive ormai nell'ordinamento in modo così radicato che è difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore o di questa Corte" (sentenza 350/97). In presenza di un diritto vivente, pur potendo attribuire alla disposizione impugnata una diversa dimensione normativa, in varie occasioni il Giudice delle leggi, nell'esercizio della propria insindacabile discrezionalità, ha ritenuto preferibile adottare una pronuncia di incostituzionalità anziché una decisione interpretativa di infondatezza, che avrebbe potuto non essere condivisa dai giudici a causa del rifiuto di abbandonare interpretazioni giurisprudenziali consolidate. È utile precisare che, in tali situazioni, la Corte costituzionale ha seguito non soltanto il criterio quantitativo legato alla costanza e all'uniformità della giurisprudenza, ma ha tenuto conto anche della posizione del giudice da cui promana la scelta interpretativa, privilegiando gli orientamenti della giurisprudenza della Corte di cassazione, titolare della funzione di nomofilachia (cfr. sentenza 110/95 e 355/96), ed attribuendo particolare valenza alle decisioni delle Su, che hanno il compito di risolvere contrasti interni alla giurisprudenza di legittimità e di suggellare la prevalenza di una soluzione interpretativa sulle altre (sentenza 260/92, 292/85, 34/1977).

L'allineamento al diritto vivente è il risultato di una scelta di politica giudiziaria rimessa al prudente apprezzamento della stessa Corte costituzionale e corrisponde ad una linea di condotta che è stata qualificata in dottrina, di volta in volta, come "atteggiamento di self restraint", "compromesso", "autolimita" o "una sorta di inespresso patto istituzionale".

Un ulteriore mezzo di prevenzione dei conflitti derivanti dalle decisioni interpretative di rigetto è rappresentato dalla via indicata dall'orientamento della giurisprudenza di questa Corte, secondo cui - conformemente ad una risalente e tuttora accreditata dottrina - i giudici, pur non essendo vincolati da decisioni di questo tipo, non possono, però, applicare la norma nel significato ritenuto contrario alla Costituzione, sicché, in caso di dissenso, sono tenuti a ricercare una diversa soluzione ermeneutica o, se ciò sia impossibile, a sollevare incidente di costituzionalità, rimettendo nuovamente la questione alla Corte. Quest'ultima, poi, dovrà autonomamente scegliere se ribadire la precedente interpretazione o, re melius perpensa, modificarne la portata, ovvero dichiarare l'incostituzionalità della norma".

...omissis...

"Ma se le decisioni interpretative di rigetto non hanno efficacia erga omnes e non vincolano i giudici, deve necessariamente concludersi che all'interpretazione prescelta dalla Corte costituzionale può attribuirsi soltanto il valore proprio di un precedente autorevole, sempreché, ovviamente, questo sia sorretto da argomentazioni persuasive, tali da indurre i giudici, nell'esercizio delle loro autonome funzioni, a condividerlo e a farlo proprio. In definitiva, non basta che il Giudice delle leggi definisca una certa interpretazione come costituzionalmente obbligata e la sola compatibile con le norme della Costituzione perché questa possa imporsi all'osservanza dei giudici, essendo questi tenuti autonomamente a verificare, con l'uso di tutti gli strumenti ermeneutici dei quali dispongono, se la norma possa realmente assumere quel significato e quella portata. E, qualora le premesse ermeneutiche della soluzione proclamata costituzionalmente obbligata travalichino i limiti dell'interpretazione letterale-logico-sistematica, i giudici hanno il dovere di non attenersi a quella soluzione, per la decisiva ragione che, in

Alla luce di tale principio di non vincolatività della sentenza della Corte Costituzionale n. 49/2011 e del “coro” (pressochè unanime) di critiche sollevatosi in dottrina nei confronti della stessa⁸¹, è, pertanto, auspicabile che la giurisprudenza amministrativa:

caso contrario, disapplicherebbero una norma vigente e arrecherebbero un vulnus ai principi di legalità e di soggezione alla legge”.

*

Tale impostazione risulta consolidata in giurisprudenza.

- In particolare, si vedano, in giurisprudenza (oltre alla decisione sopra ampiamente richiamata):
- a) Cass., SS.UU., n. 574/2007: *“l’interpretazione che, di una norma sottoposta a scrutinio di costituzionalità, offre la Corte costituzionale in una sentenza di non fondatezza non costituisce un vincolo per il giudice successivamente chiamato ad applicare quella norma”, pur riconoscendo che “quella interpretazione, se non altro per l’autorevolezza della fonte da cui proviene, rappresenta un fondamentale contributo ermeneutico che non può essere disconosciuto senza l’esistenza di una valida ragione”;*
 - b) Cass., SS.UU., n. 22601/2004: *“nella giurisprudenza del giudice delle leggi e di questa Corte, si è di frequente verificato un reciproco adeguamento di ciascun ordine di giudici alle soluzioni adottate dall’altro ordine”, ha fatto riferimento alla “recente sentenza delle Sezioni unite penali di questa Corte (31 marzo 2004, n. 23106: recte 23016), la quale nega l’esistenza di un vincolo erga omnes derivante da pronunce costituzionali interpretative di rigetto o d’inammissibilità, fatto salvo il loro valore di precedente autorevole”;*
 - c) Consiglio di Stato n. 1292/1996: *“L’ordinanza di rimessione non è identificabile come un giudicato interno, al punto di precludere allo stesso giudice, una volta tornato in possesso del fascicolo su rinvio della Corte, la riconsiderazione integrale sulla manifesta infondatezza o meno della questione pregiudiziale suaccennata. L’irriducibilità a giudicato è desumibile non soltanto dalla natura di ordinanza dell’atto che solleva la questione, ma anche dalla circostanza che lo stesso atto ha proposto, come di regola, una questione, appunto, pregiudiziale rispetto all’oggetto del giudizio instaurato davanti al giudice a quo, consistente, nel caso, nella pretesa creditoria dedotta dai conservatori dei registri immobiliari, essendo noto che sulle questioni pregiudiziali di costituzionalità non si forma vincolo nemmeno dopo la pronuncia di merito della Corte. Vale a dire, che, tornata al giudice remittente la « materia legislativa », perfino con le innovazioni introdotte dalla Corte costituzionale, il medesimo giudice è di nuovo libero di rivedere la vicenda in contesa anche trascurando, con adeguata motivazione, l’applicabilità alla controversia di base delle fonti normative da lui da principio censurate con il dubbio di costituzionalità”.*
- ⁸¹ Con riferimento a tale sentenza della Corte Costituzionale, la dottrina ha assunto una posizione piuttosto critica, evidenziando come la configurazione di un sistema a giurisdizione meramente risarcitoria - laddove non giustificato da ragioni eccezionali, quali, ad esempio, la disciplina dell’art. 125 del Codice del Processo Amministrativo (C.P.A.), che prevede l’unico caso di giurisdizione meramente risarcitoria per diretta previsione legislativa, in materia di infrastrutture strategiche (nell’ottica di evitare che la realizzazione di tali infrastrutture possa essere “ritardata” dalla presentazione di ricorsi avverso l’aggiudicazione delle relative gare) - possa concretare una irragionevole limitazione della “pienezza” ed “effettività” della tutela giurisdizionale, sancite dall’art. 1 del C.P.A.

Per un approfondimento della dottrina relativa alla sentenza della Corte Costituzionale in questione, si veda, in particolare, il Primo Numero della nuova Rivista di Diritto dello Sport del CONI: i relativi articoli in essa contenuti (scaricabili su <http://www.coni.it/rivista-di-diritto-sportivo.html>) sono i seguenti (secondo lo stesso ordine riportato nella Rivista indicata): F. BLANDO, *Finale di partita. La Corte Costituzionale “salva” l’autonomia dell’ordinamento spor-*

- a) valuti l'opportunità di considerare nuovamente l'interpretazione costituzionalmente orientata originariamente propugnata dal TAR Lazio, unica interpretazione che consentiva (e che potrebbe ancora consentire), limitatamente alle questioni disciplinari di rilevanza giuridico-economica, una tutela giurisdizionale piena ed effettiva;
- b) oppure valuti l'opportunità di rimettere nuovamente alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003, in quanto comunque potenzialmente illegittima per violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost., laddove (pur ammettendosi l'azione meramente risarcitoria, secondo l'interpretazione datane dalla Corte Costituzionale) esclude comunque una tutela demolitoria, in maniera ingiustificata ed in palese violazione dei principi di effettività e pienezza della tutela giurisdizionale, sanciti dall'art. 1 C.P.A. come corollario indefettibile dell'art. 24 della Costituzione.

5.1.2.6.2. La proponibilità dell'azione risarcitoria anche per le questioni tecniche

Al di là della vincolatività o meno della nuova impostazione fornita da parte della Corte Costituzionale, ove essa si dovesse consolidare anche nella giurisprudenza amministrativa, si rileva come la stessa interpretazione della riserva (come esclusione della giurisdizione del Giudice Amministrativo dal punto di vista meramente "demolitorio", ferma restando la sussistenza di una giurisdizione meramente risarcitoria) sancita dalla lett. b dell'art. 2 della legge n. 280/2003 - ovvero nell'area delle questioni di natura disciplinare - dovrebbe

tivo italiano; S. FANTINI, La soluzione di compromesso della Sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale; T.E. FROSINI, La Giustizia sportiva davanti alla giustizia costituzionale; A. SCALA, Autonomia dell'ordinamento sportivo, diritto d'azione ex art. 24 Cost., effettività della tutela giurisdizionale: una convivenza impossibile?; M.R. SPASIANO, La sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale: un'analisi critica e un tentativo di "riconduzione a sistema"; A. PALMIERI, Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la consulta crea un ibrido; A.E. BASILICO, La tutela esclusivamente risarcitoria contro i provvedimenti sanzionatori del Coni e delle Federazioni.

Per una specifica disamina dei vari "passaggi" motivazionali della decisione della Corte Costituzionale richiamata, nonché per una lettura critica della stessa ed un'analisi delle prospettive successive a tale decisione, si consenta di richiamare E. LUBRANO, *La Corte Costituzionale n. 49/2011: "nascita" della giurisdizione meramente risarcitoria o "fine" della giurisdizione del Giudice Amministrativo in materia disciplinare sportiva..?..*, pubblicato sulle Riviste telematiche www.giustamm.it, www.rdes.com e su *Diritto e Formazione* n. 2/2011.

parallelamente essere applicata anche alla riserva prevista dalla lett. a dell'art. 2 della legge n. 280/2003 (c.d. area delle questioni di "natura tecnica").

In sostanza - se la riserva di cui alla lett. b (materia disciplinare), secondo l'impostazione della Corte Costituzionale, non si giustifica giuridicamente per una sorta di "presunzione di irrilevanza" giuridico-economica di tutte le questioni disciplinari sportive, ma in ragione dell'esigenza di garantire il principio di autonomia dell'ordinamento sportivo (e cioè, al fine di evitare che le decisioni della Giustizia Sportiva possano essere "sovvertite", a distanza di tempo, dalla Giustizia Amministrativa) - nello stesso senso, simmetricamente, dovrebbe essere letta la riserva di cui alla lett. a (materia tecnica), ovvero dando atto del fatto che l'esclusione della giurisdizione demolitoria del Giudice Amministrativo non sia dovuta alla "irrilevanza giuridico-economica" delle questioni tecniche (alcune delle quali possono, invece, avere una notevole rilevanza giuridico-economica, come, ad esempio, la mancata concessione, per "svista arbitrale" rilevata dalle telecamere, di un goal decisivo in una partita decisiva per l'assegnazione dello "Scudetto" o della qualificazione in Champions League), ma all'esigenza di garantire l'autonomia dell'ordinamento sportivo (e cioè, al fine di evitare che le decisioni degli Arbitri di gara possano essere "sovvertite", a distanza di tempo, dalla Giustizia Amministrativa).

Ne consegue che, così come le questioni disciplinari, anche le questioni tecniche, pur non essendo possibile chiedere al Giudice Amministrativo la "demolizione" delle decisioni degli Arbitri assunte sul campo di gioco, potrebbero essere oggetto di richieste risarcitorie secondo il "parametro interpretativo" individuato dalla Corte Costituzionale⁸².

82 In tale possibile scenario dell'immediato futuro, potrebbe essere opportuno:

- a) che lo sport "apra" alla tecnologia, al fine di "correggere" eventuali errori umani sul campo di giuoco (in tal modo, evitando "danni milionari" che poi potrebbero essere oggetto di richieste risarcitorie);
- b) che i singoli Arbitri (o le relative Associazioni di Arbitri) stipulino un'assicurazione professionale per i danni che essi possono determinare nell'esercizio della relativa attività (così come già "suggerito" per i vari componenti della Giustizia Sportiva a tutti i livelli), al fine di garantirsi comunque dal rischio di richieste risarcitorie "milionarie".

5.1.2.6.3. La questione della ammissibilità o meno dell'azione risarcitoria di reintegrazione in forma specifica

Ulteriore questione che è stata posta, innanzi alla Giustizia Amministrativa, è costituita dalla ammissibilità della azione di risarcimento dei danni mediante reintegrazione in forma specifica, ai sensi dell'art. 2058, prima parte, c.c., espressamente richiamato dall'art. 30 C.P.A..

Tale questione è stata, in particolare, sollevata dalla Società Cagliari Calcio, in relazione alla contestazione di un provvedimento disciplinare, con la quale la stessa era stata destinataria di un provvedimento disciplinare dell'omologazione di una gara di Campionato di calcio di Serie A 2012-2013 (gara Cagliari-Roma) di sconfitta "a tavolino" con il risultato di 0-3. In relazione a tale sanzione disciplinare, la Società Cagliari ha presentato ricorso alla Giustizia Amministrativa, chiedendo di ordinare lo svolgimento della gara prima della conclusione del Campionato di Serie A 2012-2013, concretante una forma di risarcimento dei danni mediante reintegrazione in forma specifica, costituente la forma risarcitoria principale prevista dall'art. 2058 c.c.: tale richiesta sembrava porsi, pertanto, pienamente in linea con i principi sanciti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 49/2011, che ha sancito che, in materia disciplinare sportiva, gli interessati possono esperire innanzi alla Giustizia Amministrativa soltanto un'azione risarcitoria.

In particolare, secondo la Società ricorrente:

- 1) la lettura della sentenza della Corte Costituzionale n. 49/2011 evidenzia come la stessa, in materia disciplinare sportiva, abbia configurato un'azione risarcitoria, da intendersi in forma piena, ovvero come comprensiva di entrambe le forme risarcitorie previste dall'art. 2058 c.c. (ovvero risarcimento mediante reintegrazione in forma specifica e risarcimento in forma monetaria), richiamato dall'art. 30 C.P.A., tanto è che la stessa sentenza in questione richiama anche testualmente sia la reintegrazione in forma specifica (per ben due volte), sia gli artt. 2058 c.c. e 30 C.P.A. (cfr., in particolare, penultimo paragrafo della sentenza in questione, ove si legge testualmente quanto segue: *"infatti - ed il riferimento è pertinente in quanto si verte in tema di giurisdizione esclusiva -, è proprio una disposizione del codice civile, vale a dire l'art. 2058, richiamata dall'art. 30 del recente D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, ... a prevedere il risarcimento in forma specifica ..."*);

- 2) in ogni caso - anche laddove vi fossero dei dubbi interpretativi del “*dictum*” di tale sentenza della Corte Costituzionale - l'interpretazione del suo contenuto andrebbe condotta secondo i principi generali (logica, teleologica, sistematica, costituzionalmente e comunitariamente orientata): in tale ottica - in assenza di alcuna chiara e specifica restrizione alla sola figura del risarcimento in forma monetaria ed alla luce dei principi generali dell'ordinamento (art. 24 Cost., effettività e pienezza della tutela giurisdizionale ecc.) - la stessa non può che essere interpretata come riferita all'ammissibilità dell'azione risarcitoria in generale (comprensiva di reintegrazione in forma specifica e del risarcimento per equivalente) e non certo come riferita all'ammissibilità della sola azione risarcitoria in forma monetaria; infatti, in tale seconda ipotesi, si darebbe alla stessa un'interpretazione restrittiva, non ragionevole e non giustificata alla luce del giusto temperamento degli interessi in gioco; sarebbe, infatti, assolutamente adeguata a garantire il perseguimento di tutti gli interessi in gioco (autonomia dell'ordinamento sportivo da una parte e effettività e pienezza della tutela giurisdizionale dall'altra) la configurazione, in materia disciplinare sportiva, di un “sistema” che:
- a) da un lato, precluda l'azione demolitoria, in tale modo evitando che provvedimenti disciplinari sportivi (ad esempio, penalizzazioni in classifica) possano essere annullati dal Giudice Amministrativo dopo la conclusione della stagione agonistica, in un momento (nella stagione agonistica successiva) nel quale non sarebbe più materialmente possibile correggere le classifiche finali della relativa stagione agonistica, che ormai avrebbero determinato tutte le loro conseguenze (promozioni, retrocessioni, qualificazioni per competizioni europee ecc.): in questa ottica, pertanto, la Corte Costituzionale riconosce come giustificabile l'esclusione della tutela demolitoria, proprio per evitare “*intromissioni non armoniche*” nell'ordinamento sportivo;
 - b) dall'altro lato, consenta l'esercizio di una tutela “ristretta”, ovvero meramente risarcitoria, ma comunque in forma effettiva e piena, ovvero come comprensiva delle due forme previste dall'art. 2058 c.c. (forma della reintegrazione in forma specifica e forma monetaria), in considerazione del fatto che, in tale modo, laddove la richiesta di tutela pervenga al Giudice Amministrativo prima della fine della stagione agonistica (come nel caso della questione relativa alla gara Cagliari-Roma), quando ancora le classifiche

finali delle competizioni agonistiche non si sono definitivamente “cristallizzate”, sia consentita una tutela risarcitoria anche mediante reintegrazione in forma specifica, che permetta, senza alcuna “*intromissione non armonica*”, di tutelare tutti gli interessi in gioco (e, *in primis*, quello della regolarità delle competizioni agonistiche), evitando il definitivo consolidarsi dei danni, successivamente risarcibili soltanto in forma monetaria; è, infatti, evidente, sia in base all’art. 2058 c.c., sia in base alla giurisprudenza amministrativa recente, che l’ordinamento della Giustizia Amministrativa si pone come obiettivo primario quello della restituzione del “bene della vita” lesa, mediante ripristino della legalità violata e, soltanto in via sussidiaria (ove non sia più materialmente ripristinabile la legalità violata), l’obiettivo di fornire una tutela residuale in forma monetaria⁸³.

Con riferimento a tale questione, la giurisprudenza amministrativa ha risposto negativamente, attenendosi ad un’interpretazione restrittiva della sentenza della Corte Costituzionale n. 49/2011, ovvero limitando l’ammissibilità della tutela risarcitoria in materia disciplinare sportiva al solo risarcimento per equivalente (forma sussidiaria prevista dalla seconda parte dell’art. 2058 c.c.) ed escludendo l’ammissibilità della relativa tutela risarcitoria mediante reintegrazione in forma specifica (forma principale prevista dalla prima parte dell’art. 2058 c.c.)⁸⁴.

83 La giurisprudenza amministrativa si è soffermata a più riprese a sottolineare il fatto che la tutela processuale mira in via principale a tutelare direttamente il bene della vita oggetto del ricorso, costituendo il risarcimento del danno (tutela per equivalente) una misura puramente residuale, limitato ai casi estremi in cui sia impossibile od estremamente difficile, la tutela in forma specifica.

In tale senso, a titolo esemplificativo, si vedano, da ultimo: Cons. Stato, Sez. V, 27 marzo 2013, n. 1833, e Cons. Stato, Sez. V, 8 novembre 2012, n. 5686 (testualmente identiche sul punto, proprio a sancire il carattere ormai pacifico di tali principi: “*di norma, la via del risarcimento per equivalente viene percorsa qualora risulti preclusa quella della tutela in forma specifica; la reintegrazione in forma specifica rappresenta, peraltro, in ambito amministrativo l’obiettivo tendenzialmente primario da perseguire e il risarcimento per equivalente costituisce invece una misura residuale, di norma subordinata all’impossibilità parziale o totale di giungere alla correzione del potere amministrativo, come dimostra, d’altra parte, anche la vicenda giurisprudenziale e normativa relativa alla dichiarazione di inefficacia del contratto d’appalto, come da ultimo risolta per effetto del d. lgs. n. 53-2010, le cui previsioni sono confluite nel Codice del processo amministrativo agli artt. 121 e ss.*”.

84 Per completezza, si riporta il dato testuale delle ordinanze cautelari del TAR Lazio e del Consiglio di Stato, relative alla questione Cagliari-Roma.

*

TAR Lazio, Sez. Terza Quater, ordinanza 24 aprile 2013, n. 1783.
“*Vista la richiesta di risarcimento danni in forma specifica;*

Considerato che nella citata sentenza n. 49 del 2011 il giudice delle leggi - nel dichiarare non fondata la questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. b) e comma 2, d.l. 19 agosto 2003, n. 220, nella parte in cui riserva al solo giudice sportivo la decisione di controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo - ha posto in rilievo che la mancata praticabilità della tutela impugnatoria non toglie che le situazioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo siano adeguatamente tutelabili innanzi al giudice amministrativo mediante la tutela risarcitoria per equivalente;

Considerato, pertanto, che alla luce dei principi dettati dal giudice delle leggi il giudice amministrativo può conoscere, nonostante la riserva a favore della "giustizia sportiva", delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, solo in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria per equivalente proposta dal destinatario della sanzione;

Considerato invero che l'intero tessuto argomentativo della sentenza della Corte costituzionale, nonché gli espressi richiami al risarcimento del danno per equivalente, portano ad escludere la possibilità che il giudice amministrativo possa pronunciare anche sulla domanda di condanna al risarcimento in forma specifica;

Considerato infatti che il giudice delle leggi ha chiarito espressamente che il ristoro che può essere riconosciuto dal giudice amministrativo è "una forma di tutela, per equivalente" e che "non può certo affermarsi che la mancanza di un giudizio di annullamento" viola quanto previsto dall'art. 24 Cost.;

Considerato che il risarcimento in forma specifica - che costituisce, in uno a quello per equivalente, una delle modalità di ristoro del danno ingiustamente subito - è caratterizzato dalla rimozione della fonte e delle sue conseguenze pregiudizievoli, essendo volto a ristabilire la situazione giuridica esistente al momento in cui si è verificato il danno, con l'attribuzione al danneggiato della medesima utilità giuridico-economica lesa dalla condotta illecita o, comunque, delle stesse utilità garantite dalla legge, non già quindi, come per l'altra forma di risarcimento, di utilità solo equivalenti;

Considerato dunque che la necessità, per ottenere la reintegra in forma specifica, di annullare l'atto lesivo esclude la possibilità di far rientrare tale forma di risarcimento tra quelle ammesse dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 49 del 2011;

Ritenuto, ad avviso del Collegio, che l'annullamento - anche se ai soli fini di riconoscere il risarcimento in forma specifica - della sanzione della perdita a tavolino della partita Cagliari-Roma comporterebbe quella "forma di intromissione non armonica rispetto all'affermato intendimento di tutelare l'ordinamento sportivo" che il giudice delle leggi, con la sua pronuncia di manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, ha voluto espressamente evitare; Considerato altresì che non c'è spazio per rimettere - come richiesto dalla ricorrente - la questione alla Corte costituzionale perché valuti la conformità, ai principi della Carta costituzionale, della possibilità di riconoscere il solo risarcimento per equivalente, avendo il giudice delle leggi già motivatamente affermato che "nell'ambito di quella forma di tutela che può essere definita come residuale viene, quindi, individuata, sulla base di una argomentata interpretazione della normativa che disciplina la materia, una diversificata modalità di tutela giurisdizionale"; che "le ipotesi di tutela esclusivamente risarcitoria per equivalente non sono certo ignote all'ordinamento. Infatti - ed il riferimento è pertinente in quanto si verte in tema di giurisdizione esclusiva -, è proprio una disposizione del codice civile, vale a dire l'art. 2058, richiamata dall'art. 30 del recente d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 ..., a prevedere il risarcimento in forma specifica come un'eventualità («qualora sia in tutto o in parte possibile»), peraltro sempre sottoposta al potere discrezionale del giudice («tuttavia il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore»)» e che "in questo caso, secondo il diritto vivente cui il rimettente fa riferimento, il legislatore ha operato un non irragionevole bilanciamento che lo ha indotto, per i motivi già

Considerato il carattere cautelare delle decisioni della Giustizia Amministrativa emanate in ordine alla questione in oggetto, non è irrealistico (ed è, anzi, senz'altro auspicabile) che tale questione possa essere, in un prossimo futuro, "ripensata" dalla giurisprudenza ("*re melius perpensa*"), nel senso dell'apertura all'ammissibilità dell'azione di risarcimento dei danni in tutte le forme previste dall'art. 2058 c.c., ivi compresa la reintegrazione in forma specifica.

evidenziati, ad escludere la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo";

Considerato dunque che la richiesta di risarcimento in forma specifica è inammissibile;

Considerato di dover rinviare alla fase del merito l'esame della domanda di risarcimento danni per equivalente, non essendo configurabile, rispetto alla stessa, un danno grave e irreparabile che giustifichi la pronuncia cautelare;

Ritenuto per tutto quanto detto che non sussistono i presupposti previsti per l'accoglimento dell'istanza cautelare.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater)

Pronunciando sull'istanza cautelare, come in epigrafe proposta, la respinge.*

Consiglio di Stato, Sez. Sesta, ordinanza 7 maggio 2013, n. 1628.

"Considerato che nella controversia in esame viene in rilievo la richiesta dei danni consequenziali all'applicazione di una sanzione disciplinare, irrogata da un organo dell'ordinamento sportivo;

considerato che la cognizione delle cause relative a sanzioni disciplinari è riservata dalla legge (art. 2 del d.-l. 19 agosto 2003 n. 220) agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo, in applicazione del principio di autonomia, riconosciuto a tale ordinamento quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale;

*considerato che, sia pure in sede di cognizione sommaria, propria di questa fase cautelare, non appare assistita da *fumus boni iuris* la pretesa della società appellante ad ottenere, in via interinale ed urgente, un ordine di rinnovazione della partita Cagliari-Roma, quale forma di reintegrazione in forma specifica della lesione asseritamente prospettata in relazione all'illegittimità della sanzione della sconfitta "a tavolino" ;*

*considerato, infatti, che nella delicata materia dei limiti esterni della giurisdizione statale, rispetto all'ordinamento sportivo, l'assetto degli interessi venuto a delinearsi, in particolare, a seguito della sentenza di questa sezione n. 5782 del 2008 e di quella della Corte costituzionale n. 49 del 2011, è nel senso che nelle materie "riservate" all'ordinamento sportivo (come appunto quella delle sanzioni disciplinari) l'azione esperibile dinanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, può consistere (nell'ambito della tutela aquiliana) solo nel risarcimento del danno per equivalente (pena, altrimenti, il *vulnus al suindicato principio autonomistico dell'ordinamento sportivo*);*

*considerato, in definitiva, che l'appello cautelare va respinto, per difetto di *fumus boni iuris* e che, anche in ordine al *periculum in mora*, appaiono prevalenti, nella comparazione dei contrapposti interessi propria di questa fase, quelli prospettati dalle parti appellate, anche in rapporto alle posizioni di classifica delle squadre in oggetto;*

Considerato che gli oneri del presente grado cautelare possono essere compensati tra le parti, avuto riguardo alla particolarità della vicenda trattata.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione VI, respinge l'appello cautelare (r.g.n. 3209/2013)".

5.1.2.6.4. L'esigenza di "sistema" di considerare la colpa "in re ipsa"

Alla luce del nuovo "sistema" messo "a punto" dalla Corte Costituzionale, lo stesso potrà dirsi "effettivamente" funzionante, secondo i principi della piechezza e della effettività della tutela sanciti dall'art. 1 del Codice del Processo Amministrativo, soltanto se la giurisprudenza amministrativa ammetterà - in questo "segmento" del sistema di tutela giurisdizionale costituito dal "disciplinare sportivo" ed in ragione del carattere di "eccezionalità" della tutela risarcitoria come unica forma di tutela - di considerare l'elemento soggettivo della "colpa" come elemento sussistente "in re ipsa" nell'eventuale accertamento di illegittimità del provvedimento disciplinare, come indicato, in materia di appalti, dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia della U.E. con decisione in data 30 settembre 2010 (causa n. 314)⁸⁵.

Secondo tale impostazione della Corte di Giustizia U.E., infatti, laddove l'interessato si veda preclusa l'azione demolitoria ed ammessa la sola azione risarcitoria - per ragioni di diritto (come nel caso della disciplina italiana sulle infrastrutture strategiche, sancita dall'art. 125 C.P.A., che preclude, a priori, l'ammissibilità di un'azione demolitoria⁸⁶) o per ragioni di fatto (come nel caso

85 Nella nuova impostazione giurisprudenziale, sancita dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con sentenza 30 settembre 2010, n. 314, seppure con riferimento alla materia degli appalti, la prova dell'elemento soggettivo non è più richiesta ai fini del riconoscimento del risarcimento del danno, in quanto esso sarebbe insito in re ipsa nell'illegittimità del provvedimento.

La Corte di Giustizia Europea, nella sentenza 30 settembre 2010, n. 314 (Stadt Graz C. Strabag), ha, infatti, statuito che (segue il dispositivo): "La direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale, la quale subordini il diritto a ottenere un risarcimento a motivo di una violazione della disciplina sugli appalti pubblici da parte di un'amministrazione aggiudicatrice al carattere colpevole di tale violazione, anche nel caso in cui l'applicazione della normativa in questione sia incentrata su una presunzione di colpevolezza in capo all'amministrazione suddetta, nonché sull'impossibilità per quest'ultima di far valere la mancanza di proprie capacità individuali e, dunque, un difetto di imputabilità soggettiva della violazione lamentata".

86 Per completezza, si riporta il dato testuale dell'art. 125 C.P.A.

"125. Ulteriori disposizioni processuali per le controversie relative a infrastrutture strategiche

- 1) Nei giudizi che riguardano le procedure di progettazione, approvazione, e realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi e relative attività di espropriazione, occupazione e asservimento, di cui alla parte II, titolo III, capo IV del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, oltre alle disposizioni del presente Capo, con esclusione dell'articolo 122, si applicano le seguenti previsioni.
- 2) In sede di pronuncia del provvedimento cautelare, si tiene conto delle probabili conseguenze

in cui il giudizio amministrativo abbia avuto tempi più lunghi rispetto all'esecuzione del contratto e si arrivi, quindi, a sentenza in una situazione di ormai avvenuta esecuzione del relativo contratto) - lo stesso non deve avere l'onere di dimostrare (oltre all'elemento oggettivo, costituito dalla prova dell'illegittimità del provvedimento contestato) anche l'elemento soggettivo (costituito dalla "colpa" dell'Amministrazione).

Tale impostazione si giustifica in base alla considerazione che - laddove la presentazione di un'azione meramente risarcitoria non sia frutto di una libera scelta da parte dell'interessato, ma costituisca l'unica forma di tutela dallo stesso concretamente esplicabile (per ragioni di diritto o anche soltanto di fatto, come sopra evidenziato) - l'ordinamento non può onerare l'interessato di una prova ulteriore (ovvero quella relativa anche all'elemento soggettivo della colpa), che lo stesso non avrebbe dovuto fornire laddove l'ordinamento (o la situazione di fatto) gli avesse consentito la presentazione di un'azione anche demolitoria (si vedano, in particolare, i paragrafi nn. 38-45 della richiamata decisione della Corte di Giustizia, che contengono le ragioni esplicative della posizione assunta dalla stessa⁸⁷).

del provvedimento stesso per tutti gli interessi che possono essere lesi, nonché del preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera, e, ai fini dell'accoglimento della domanda cautelare, si valuta anche la irreparabilità del pregiudizio per il ricorrente, il cui interesse va comunque comparato con quello del soggetto aggiudicatore alla celere prosecuzione delle procedure.

- 3) Ferma restando l'applicazione degli articoli 121 e 123, al di fuori dei casi in essi contemplati la sospensione o l'annullamento dell'affidamento non comporta la caducazione del contratto già stipulato, e il risarcimento del danno eventualmente dovuto avviene solo per equivalente. Si applica l'articolo 34, comma 3.
- 4) Le disposizioni del comma 3 si applicano anche alle controversie relative:
 - a) *alle procedure di cui all'articolo 140 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;*
 - b) *alle procedure di progettazione, approvazione e realizzazione degli interventi individuati nel contratto istituzionale di sviluppo ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88;*
 - c) *alle opere di cui all'articolo 32, comma 18, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111".*
- 87 Per completezza, si riportano testualmente i paragrafi nn. 38-45 della richiamata sentenza della Corte di Giustizia, che chiariscono, in termini di estrema chiarezza (in particolare, il punto n. 39), come l'assunto che la colpa debba essere riconosciuta in re ipsa nell'illegittimità del provvedimento sia determinato dall'esistenza di un tutela limitata ai profili esclusivamente risarcitori e dalla correlativa esigenza di garantire comunque l'effettività della tutela giurisdizionale (esattamente come avviene nel settore del disciplinare sportivo).
"38 Inoltre, l'art. 2, n. 6, secondo comma, della direttiva 89/665 riconosce agli Stati membri la facoltà di prevedere che, dopo la conclusione del contratto successiva all'aggiudicazione

dell'appalto, i poteri dell'organo responsabile delle procedure di ricorso siano limitati alla concessione di un risarcimento.

39 In tale contesto, il rimedio risarcitorio previsto dall'art. 2, n. 1, lett. c), della direttiva 89/665 può costituire, se del caso, un'alternativa procedurale compatibile con il principio di effettività, sotteso all'obiettivo di efficacia dei ricorsi perseguito dalla citata direttiva [v. in tal senso, in particolare, sentenza Uniplex (UK), cit., punto 40], soltanto a condizione che la possibilità di riconoscere un risarcimento in caso di violazione delle norme sugli appalti pubblici non sia subordinata – così come non lo sono gli altri mezzi di ricorso previsti dal citato art. 2, n. 1 – alla constatazione dell'esistenza di un comportamento colpevole tenuto dall'amministrazione aggiudicatrice.

40 Come rilevato dalla Commissione europea, poco importa al riguardo che, a differenza della normativa nazionale esaminata nella citata sentenza 14 ottobre 2004, Commissione/Portogallo, la disciplina in questione nel presente procedimento non faccia gravare sul soggetto leso l'onere della prova dell'esistenza di una colpa dell'amministrazione aggiudicatrice, bensì imponga a quest'ultima di vincere la presunzione di colpevolezza su di essa gravante, limitando i motivi invocabili a tal fine.

41 Infatti, quest'ultima normativa genera anch'essa il rischio che l'offerente pregiudicato da una decisione illegittima di un'amministrazione aggiudicatrice venga comunque privato del diritto di ottenere un risarcimento per il danno causato da tale decisione, nel caso in cui l'amministrazione suddetta riesca a vincere la presunzione di colpevolezza su di essa gravante. Orbene, secondo quanto risulta dalla presente domanda di pronuncia pregiudiziale, e così come confermato dalle discussioni svoltesi all'udienza, una simile eventualità non risulta esclusa nel caso di specie, tenuto conto della possibilità per la Stadt Graz di invocare il carattere scusabile dell'errore di diritto da essa asseritamente commesso, a motivo dell'intervento della decisione 10 giugno 1999 del Vergabekontrollsenat des Landes Steiermark, che ha rigettato il ricorso delle società Strabag e a.

42 Quanto meno, l'offerente suddetto corre il rischio, in virtù di questa stessa normativa, di ottenere un risarcimento soltanto tardivamente, considerata la lunghezza dei tempi che possono rendersi necessari per un procedimento civile inteso all'accertamento del carattere colpevole della violazione lamentata.

43 Orbene, nell'uno e nell'altro caso, la situazione sarebbe contraria all'obiettivo della direttiva 89/665, enunciato all'art. 1, n. 1, ed al terzo 'considerando' di quest'ultima, consistente nel garantire l'esistenza di mezzi di ricorso efficaci e quanto più rapidi possibili contro le decisioni prese dalle amministrazioni aggiudicatrici in violazione della normativa sugli appalti pubblici.

44 Va poi sottolineato che, anche supponendo che, nel presente caso, la Stadt Graz possa aver ritenuto, nel giugno 1999, di essere obbligata, in considerazione dell'obiettivo di efficacia inerente allo svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, a dare immediatamente esecuzione alla decisione 10 giugno 1999 del Vergabekontrollsenat des Landes Steiermark, senza attendere la scadenza del termine previsto per l'impugnazione di tale decisione, resta il fatto che, come evidenziato dalla Commissione all'udienza, l'accertamento della fondatezza di una domanda di risarcimento proposta dall'offerente pretermesso a seguito dell'annullamento di tale decisione da parte di un giudice amministrativo non può, per parte sua, essere subordinato – in contrasto con il tenore, l'economia sistematica e la finalità delle disposizioni della direttiva 89/665 contemplanti il diritto ad ottenere tale risarcimento – ad una valutazione del carattere colpevole del comportamento dell'amministrazione aggiudicatrice chiamata in causa.

45 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la prima questione dichiarando che la direttiva 89/665 deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, la quale subordini il diritto ad ottenere un risarcimento a motivo di una violazione della disciplina sugli appalti pubblici da parte di un'amministrazione aggiudicatrice al carattere colpevole di tale violazione, anche nel caso in cui l'applicazione della normativa in

Orbene, ragionando per analogia tra la materia degli appalti ed il disciplinare sportivo - visti l'identico "minimo comune multiplo" costituito dall'esistenza di una tutela giurisdizionale limitata al solo risarcimento dei danni e l'identico "massimo comune denominatore" costituito dall'esigenza di garantire comunque una tutela in forma di "effettività" (principio previsto non solo dalla Direttiva comunitaria n. 89/665, ma anche dall'art. 1 C.P.A.) - quanto "prescritto" dalla Corte di Giustizia in materia di appalti deve ritenersi vincolante per i Giudici Nazionali⁸⁸ anche in materia di disciplinare sportivo, con la conseguenza

questione sia incentrata su una presunzione di colpevolezza in capo all'amministrazione suddetta, nonché sull'impossibilità per quest'ultima di far valere la mancanza di proprie capacità individuali e, dunque, un difetto di imputabilità soggettiva della violazione lamentata".

- 88 Il carattere vincolante di tale decisione della Corte di Giustizia - stante anche il carattere ormai "derivato" dell'ordinamento nazionale da quello comunitario - è stato già riconosciuto dalla giurisprudenza nazionale che, in materia di appalti, ha ritenuto di fare applicazione dei principi sanciti dalla Corte di Giustizia nella sentenza richiamata.

In particolare, si vedano:

- a) TAR Lazio, Roma, Sez. III, 2 febbraio 2011, n. 974: *"In materia di appalti pubblici, in presenza di una norma puntuale non osservata si configura la colpa dell'amministrazione, in quanto, come è stato chiarito dalla Corte di Giustizia (sentenza 30 settembre 2010, n. 314), la direttiva 92/50/CEE osta a una normativa nazionale, la quale subordini il diritto a ottenere un risarcimento al carattere colpevole di tale violazione, anche nel caso in cui l'applicazione della normativa in questione sia incentrata su una presunzione di colpevolezza in capo all'amministrazione, nonché sull'impossibilità per quest'ultima di far valere la mancanza di proprie capacità individuali e, dunque, un difetto di imputabilità soggettiva della violazione lamentata";*
- b) TAR Lazio, Latina, Sez. I, 14 gennaio 2011, n. 21: *"Il risarcimento del danno per condotta illecita della Pubblica Amministrazione richiede la sussistenza del fatto, la sua antigiridicità e la colpevolezza, quest'ultima, tuttavia, destinata a perdere la sua iniziale consistenza. Il fatto consiste, in particolare, nella condotta commissiva o omissiva produttiva - attraverso il rapporto di causalità - dell'evento dannoso (nella specie costituito dalla illegittima attribuzione dell'aggiudicazione quale conseguenza della indeterminatezza dei criteri previsti dal bando), mentre l'antigiridicità deve ravvisarsi nella violazione delle regole giuridiche e specificamente nell'illegittimità del bando.*
Quanto al profilo della colpa, in seguito alla emanazione della direttiva comunitaria n. 89/665 il rispetto del principio di effettività del rimedio risarcitorio da essa perseguito può intendersi rispettato nella sola ipotesi in cui la possibilità di riconoscere il risarcimento del danno non sia subordinata alla constatazione dell'esistenza di un comportamento colpevole tenuto dall'amministrazione aggiudicatrice. In tal senso, non è accettabile neanche la inversione dell'onere della prova a carico dell'amministrazione aggiudicatrice, poiché genera il rischio che l'offerente pregiudicato da una decisione illegittima di un'amministrazione aggiudicatrice venga comunque privato del diritto di ottenere un risarcimento per il danno causato da tale decisione, nel caso in cui l'amministrazione suddetta riesca a vincere la presunzione di colpevolezza su di essa gravante";
- c) TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 4 novembre 2010, n. 4552: *"Non è possibile subordinare la concessione di un risarcimento al riconoscimento del carattere colpevole della violazione della normativa sugli appalti pubblici commessa dall'amministrazione aggiudicatrice.*
Nel caso in cui, a seguito dell'intervenuta esecuzione di un appalto di fornitura oggetto di gara pubblica, non sia possibile riconoscere all'impresa, illegittimamente esclusa dall'aggiudicazio-

che, anche in tale settore, l'elemento della "colpa dell'Amministrazione" dovrà ritenersi sussistente *"in re ipsa"* nell'accertamento dell'illegittimità del provvedimento.

In alternativa – laddove la giurisprudenza decidesse di "by-passare" le indicazioni (vincolanti) della Corte di Giustizia – essa dovrà comunque considerare, nell'eventuale accertamento dell'illegittimità del provvedimento disciplinare, quantomeno una "presunzione di colpa", secondo i principi espressi, in via generale, dalla giurisprudenza nazionale⁸⁹.

ne, il risarcimento in forma specifica, spetta comunque ad essa il risarcimento per equivalente, essendo irrilevante a questo effetto, secondo principi enunciati dal giudice comunitario, ogni verifica sul comportamento colposo o non tenuto nella vicenda dalla stazione appaltante".

- 89 Sulla non configurabilità di un onere della prova dell'esistenza dell'elemento soggettivo a carico del privato (con conseguente inversione del relativo onere della prova in capo all'Amministrazione, nel senso che sarà questa a dovere provare l'assenza di colpa ed il proprio errore scusabile), si vedano, a titolo meramente esemplificativo:
- a) Cons. Stato, Sez. V, 17 settembre 2010, n. 6979: *"Nel giudizio di risarcimento del danno, il vizio dell'atto costituisce un indizio presuntivo della colpa, restando a carico dell'amministrazione l'onere di dimostrare la scusabilità dell'errore, che dovrà essere valutata dal giudice per escludere la colpevolezza, non potendo l'imputazione avvenire sulla base del dato meramente oggettivo dell'illegittimità del provvedimento"*
 - b) Cons. Stato, Sez. V, 23 giugno 2010, n. 3965: *"In sede di giudizio per il risarcimento del danno derivante da provvedimento amministrativo illegittimo, il privato danneggiato può limitarsi ad invocare l'illegittimità dell'atto quale indice presuntivo della colpa restando, poi, a carico dell'Amministrazione l'onere di dimostrare che si è trattato di un errore scusabile dell'ente (per contrasti giurisprudenziali sull'interpretazione della norma, per la complessità del fatto ovvero per l'influenza di altri soggetti)";*
 - c) Cons. Stato, Sez. VI, 21 maggio 2009, n. 3144: *"Non è richiesto al privato danneggiato da un provvedimento amministrativo illegittimo un particolare impegno probatorio per dimostrare la colpa della p.a. Infatti, pur non essendo configurabile, in mancanza di un'espressa previsione normativa, una generalizzata presunzione relativa di colpa dell'Amministrazione per i danni conseguenti ad un atto illegittimo o comunque ad una violazione delle regole, possono invece operare regole di comune esperienza e la presunzione semplice, di cui all'art. 2727 c.c., desunta dalla singola fattispecie. Il privato danneggiato può, quindi, invocare l'illegittimità del provvedimento quale indice presuntivo della colpa o anche allegare circostanze ulteriori, idonee a dimostrare che si è trattato di un errore non scusabile. Spetterà a quel punto all'Amministrazione dimostrare che si è trattato di un errore scusabile, configurabile in caso di contrasti giurisprudenziali sull'interpretazione di una norma, di formulazione incerta di norme da poco entrate in vigore, di rilevante complessità del fatto, di influenza determinante di comportamenti di altri soggetti, di illegittimità derivante da una successiva dichiarazione di incostituzionalità della norma applicata (nel caso di specie, è stato violato un principio fondamentale relativo alla qualificazione delle imprese in materia di appalti - quello della corrispondenza tra quote di qualificazione e quote di esecuzione - e, pertanto, considerando anche che l'Amministrazione non ha allegato circostanze tali superare la presunzione di colpa che nasce dall'illegittimità, deve ritenersi integrata la prova dell'elemento soggettivo)";*
 - d) Cons. Stato, 23 marzo 2009, n. 1732: *"fermo restando l'inquadramento della maggior parte delle fattispecie di responsabilità della p.a., all'interno della responsabilità extracontrattuale, non è comunque richiesto al privato danneggiato da un provvedimento amministrativo illegittimo un*

La “risposta” a tale fondamentale questione non risulta essere stata ancora fornita dalla giurisprudenza, in conseguenza del fatto che, successivamente all’emanazione della richiamata sentenza della Corte Costituzionale, i (pochi) giudizi amministrativi aventi ad oggetto provvedimenti disciplinari sportivi sono stati tutti dichiarati inammissibili (laddove i relativi ricorsi contenevano domande di annullamento dei provvedimenti disciplinari sportivi impugnati) o rigettati (per mancato previo riconoscimento della sussistenza dell’elemento oggettivo, ovvero della illegittimità dei provvedimenti contestati).

L’auspicio è, ovviamente, che si affermi la prima soluzione ipotizzata (colpa *in re ipsa*), in ragione del fatto che, soltanto in tale modo, si potrebbe garantire una tutela giurisdizionale (per quanto limitata ai profili meramente risarcitori) ad un intero settore, ovvero l’area del c.d. “disciplinare sportivo”, nel quale, indiscutibilmente - per espresso riconoscimento di tutta la giurisprudenza che si è pronunciata in materia (in particolare, le richiamate decisioni di T.A.R. Lazio, Consiglio di Stato e Corte Costituzionale) - si “agitano” interessi sicuramente rilevanti anche nell’ambito dell’ordinamento statale, che sarebbero “degni” di potere avere una tutela anche in sede giurisdizionale, se non proprio “piena”, almeno in forma “relativamente effettiva”.

5.1.3. Questioni amministrative

Alla luce dei principi sanciti dalla legge n. 280/2003 (soppressione delle lettere c e d dell’art. 2 del Decreto Legge n. 220/2003), le questioni amministrative (relative al mantenimento dello status di associato e del livello di tale status, quali sono le questioni relative all’affiliazione, al tesseramento, all’ammissione

particolare sforzo probatorio sotto il profilo dell’elemento soggettivo. Infatti, pur non essendo configurabile, in mancanza di un’espressa previsione normativa, una generalizzata presunzione (relativa) di colpa dell’amministrazione per i danni conseguenti ad un atto illegittimo o comunque ad una violazione delle regole, possono invece operare regole di comune esperienza e la presunzione semplice, di cui all’art. 2727 c.c., desunta dalla singola fattispecie. Il privato danneggiato può, quindi, invocare l’illegittimità del provvedimento quale indice presuntivo della colpa o anche allegare circostanze ulteriori, idonee a dimostrare che si è trattato di un errore non scusabile. Spetterà, di contro, all’amministrazione dimostrare che si è trattato di un errore scusabile, configurabile, ad esempio, in caso di contrasti giurisprudenziali sull’interpretazione di una norma, di formulazione incerta di norme da poco entrate in vigore, di rilevante complessità del fatto, di influenza determinante di comportamenti di altri soggetti, di illegittimità derivante da una successiva dichiarazione di incostituzionalità della norma applicata”.

ai campionati ecc.) sono pacificamente riconosciute come rilevanti per l'ordinamento generale, con la conseguenza che in ordine ad esse non si può negare la giurisdizione da parte del Giudice statale.

Tale profilo risulta pacificamente confermato dalla giurisprudenza (oltre che anteriore) anche successiva alla legge n. 280/2003, la quale ha evidenziato come proprio la soppressione delle lettere c e d dell'art. 2 di tale legge abbia eliminato ogni dubbio sulla rilevanza delle questioni amministrative e, in particolare - oltre che sulle questioni relative al mantenimento dello status di associato all'ordinamento sportivo (an), ovvero sulle questioni di affiliazione e tesseramento - anche sulle questioni relative al mantenimento del livello di tale status (quantum e quomodo), quali, in particolare, le questioni relative alle ammissioni ai campionati⁹⁰ ed al tesseramento degli atleti e degli arbitri⁹¹.

90 Sotto tale profilo, in particolare, il Consiglio di Stato, con la sentenza 9 luglio 2004, n. 5025, ha sancito che la stessa soppressione (da parte della legge n. 280/2003) delle lettere c e d dell'art. 2 del D.L. n. 220/2003 "costituisce un chiaro indice della volontà del legislatore di non considerare indifferenti per l'ordinamento statale controversie, quali quelle inerenti l'affiliazione delle società e i provvedimenti di ammissione ai campionati, trattandosi di provvedimenti di natura amministrativa in cui le Federazioni esercitano poteri di carattere pubblicistico in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del C.O.N.I.; del resto una assoluta riserva all'ordinamento sportivo anche di tale tipologia di controversie avrebbe determinato seri dubbi sulla costituzionalità della disposizione sotto il profilo della lesione del principio della tutela giurisdizionale, sancito dall'art. 24 della Costituzione" (cfr. pag. 14 sent. cit.).

La conferma di tale impostazione è data non soltanto dalla semplice lettura dell'art. 2 (che non comprende più, tra le materia riservata all'ordinamento sportivo, le questioni di carattere amministrativo), ma anche da un'interpretazione dello stesso in termini logici e teleologici: dal punto di vista logico, infatti, si osserva che tale materia non poteva rientrare nel novero di quelle "riservate", in quanto manifestamente rilevante anche per l'ordinamento statale, dato che i relativi provvedimenti hanno sicuramente efficacia potenzialmente lesiva su situazioni giuridiche soggettive, qualificabili come diritti soggettivi o come interessi legittimi, rilevanti anche per l'ordinamento statale, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa ben prima della legge n. 280/2003 (per tutti Cons. Stato, Sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050)".

Per un approfondimento su tutte le questioni relative all'ammissione ai campionati di calcio, si consenta di richiamare E. LUBRANO, *Ammissione ai campionati di calcio e titolo sportivo: un sistema da rivedere?*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, vol. n. 2/2005, Il calcio professionistico, a cura di G. MEO, U. MORERA e A. NUZZO.

91 In particolare, la piena rilevanza delle questioni amministrative relative alla posizione degli Arbitri di calcio (nel caso di impugnazione di provvedimenti di "collocamento fuori ruolo" degli stessi) è stata riconosciuta dal Consiglio di Stato, Sezione VI, 14 novembre 2006, n. 6377, di conferma della decisione emanata in primo grado dal TAR Puglia, Bari, Sez. I, 11 settembre 2001, n. 3477: con tale decisione (Lo Russo / FIGC e AIA), il TAR ha sancito quanto segue: "Orbene, appare davvero arduo negare che atti e norme regolamentari che attengono ad aspetti rilevanti dell'organizzazione e gestione di un settore essenziale per l'organizzazione e lo svolgimento delle competizioni sportive agonistiche, esplicitando sulle medesime una decisiva incidenza in funzione della garanzia della regolarità e correttezza delle gare -quali sono gli atti di organizzazione intesi alla selezione degli arbitri nelle diverse categorie (direttori di gara, assistenti

5.1.4. Questioni patrimoniali tra pariordinati

Per quanto riguarda, infine, le questioni di carattere patrimoniale tra pariordinati (ovvero quelle relative alle controversie patrimoniali tra tesserati in ambito sportivo) si evidenzia come esse non sono menzionate nell'ambito delle materie riservate all'ordinamento sportivo; a tale proposito, anzi, l'art. 3, primo comma, della legge in questione riconosce specificamente *"la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra Società, associazioni e atleti"*, ovvero su tutte le questioni economiche tra pariordinati, sia che esse intercorrano tra Società o associazioni sportive, sia che esse intercorrano tra una Società ed un atleta o tra una Società ed un proprio tesserato (tecnico o direttore sportivo)⁹².

arbitrali, osservatori arbitrali, osservatori tecnici) che saranno designati, volta a volta, per l'intera stagione sportiva a svolgere i diversi compiti concorrenti ad assicurare in ciascuna gara il rispetto delle regole di giuoco, con tutti i connessi riflessi diretti e indiretti (sul risultato della gara, sulle classifiche, sui concorsi pronostici, sull'ordine pubblico)-, non integrino profili di quella *"...disciplina procedimentale...attraverso atti amministrativi emessi dai competenti organi (dell'ordinamento settoriale sportivo, la cui violazione)...concreta la lesione degli interessi legittimi dei soggetti destinatari di tali provvedimenti, la cui conoscenza è riservata al giudice amministrativo"* (Cons. Stato, Sez. VI, 12 dicembre 2000, n. 6564)".

Veramente sorprendente (e del tutto erronea) è risultata, invece, la posizione espressa dal TAR Lazio, Sezione III Ter, che, con due decisioni emanate in data 5 novembre 2007, nn. 10894 (Dattilo/FIGC) e 10911 (Mazzoleni/FIGC), poi confermata dal Consiglio di Stato, Sezione Sesta, con sentenza 17 aprile 2009, n. 2333, ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione in relazione ad impugnazioni di provvedimenti con i quali due arbitri della CAN A e B erano stati destituiti e retrocessi (per presunti demeriti) al gradino più basso dell'AIA (ovvero a dirigere gare dei campionati giovanili e scolastici), ritenendo che – pur guadagnando tali arbitri la cifra di circa 150.000 euro annui sotto forma di indennità – la loro posizione non fosse rilevante né dal punto di vista giuridico (non trattandosi di lavoro vero e proprio), né dal punto di vista economico (non trattandosi di stipendi, ma di indennità). La motivazione di tale decisione costituisce veramente un passo indietro nella strada della tutela giurisdizionale nel mondo dello sport: *"manca nella specie il connotato della rilevanza esterna all'ordinamento sportivo degli effetti dei provvedimenti impugnati, che si esauriscono all'interno del predetto ordinamento non avendo alcun riflesso, né diretto né indiretto, nell'ordinamento generale.... Occorre infatti considerare che gli arbitri non sono dipendenti del C.O.N.I. e della F.I.G.C. e non percepiscono, quindi, una retribuzione ma una mera indennità, a nulla rilevando che questa, in una stagione, possa raggiungere i 120.000 euro e che, proprio in considerazione del suo rilevante ammontare, il ricorrente possa aver deciso di fare dell'attività arbitrale l'unica fonte di guadagno"*. Con riferimento a tale decisione, si veda: DE MARCO M.G., *La sentenza-Mazzoleni: un grave passo indietro per la tutela giurisdizionale nello sport?*, in *Diritto dello Sport*, n. 6/2007, Bonomia Editore.

92 Ne consegue che deve ritenersi ancora applicabile, anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 280/2003, il principio, già sancito in precedenza dalla giurisprudenza, della c.d. "alternatività", ovvero della esistenza di una doppia facoltà dei soggetti interessati, di rivolgersi, alternativamente, agli organi previsti dalla giustizia sportiva (Commissioni Vertenze Economiche o Collegi Arbitrali) oppure agli organi di giustizia statale competenti (Tribunali ordinari in caso di

5.1.5. Considerazioni conclusive con riguardo al principio di rilevanza

Alla luce di tutto quanto sopra chiarito, si ritiene che il legislatore sia incorso in un grave errore, concretizzatosi in una vera e propria “invasione di campo”, ovvero della sfera di competenza riservata alla valutazione del Giudice, laddove - dopo avere correttamente delineato il quadro dei rapporti tra Sport e Stato in termini di “autonomia, salvo rilevanza” - non si è limitato a codificare tali principi, lasciando al Giudice l'individuazione della rilevanza delle singole situazioni dedotte in giudizio, ma ha preteso di individuare, in via generale, la rilevanza o meno delle situazioni giuridico soggettive con riferimento a ciascuna delle quattro macro-aree di questioni sportive (“tecniche” “disciplinari”, “amministrative” e “patrimoniali”).

L'errore del legislatore (verosimilmente determinato dalla fretta di dovere convertire un Decreto Legge recante un contenuto palesemente incostituzionale) è stato di non avere considerato che, invece, nella realtà, ciò che deve essere valutata (ai fini della configurabilità o meno della giurisdizione del Giudice statale) è la rilevanza delle singole fattispecie, non potendosi assumere come regola generale la rilevanza o meno di aree di questioni, tanto che può ben verificarsi che singole fattispecie rientranti nell'area delle questioni tecniche e disciplinari assumano una rilevanza giuridico-economica⁹³.

questioni tra più Società oppure Giudici del Lavoro, in caso di questioni tra Società e tesserati derivanti dall'applicazione del contratto di lavoro sportivo).

Sotto un diverso profilo si rileva l'improprietà del dettato legislativo, laddove l'art. 3 fa salva la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie patrimoniali tra “società, associazioni ed atleti”: si ritiene, infatti, che tale riferimento avrebbe dovuto avere una portata più ampia, comprendendo anche le eventuali controversie tra società e tutti i soggetti con esse tesserati (non solo gli atleti, ma anche tutti gli “sportivi”, così come definiti dall'art. 2 della legge n. 91/1981, ovvero anche “gli allenatori, i direttori tecnico-sportivi ed i preparatori atletici”); tale dettato normativo, pertanto, se interpretato in senso meramente letterale si pone in contrasto sia con l'art. 3 della Costituzione, in quanto è manifestamente discriminatorio ammettere soltanto per le controversie patrimoniali tra società ed atleti (e non per quelle tra società e direttori tecnico-sportivi, tra società ed allenatori, tra società e preparatori atletici) la configurabilità di una giurisdizione del giudice statale ordinario, sia con l'art. 24 della Costituzione, in quanto priva le categorie di sportivi diverse dagli atleti del diritto di tutelare i propri interessi innanzi agli organi di giustizia statale. Si ritiene, pertanto, che la norma vada interpretata (in senso logico e presuntivamente teleologico) nel senso (estensivo) di riconoscere la stessa come applicabile anche alle controversie tra società e sportivi complessivamente intesi (allenatori, direttori tecnico-sportivi e preparatori atletici); in caso contrario non si potrebbe che dubitare fortemente della legittimità costituzionale della stessa.

⁹³ Tale aspetto è stato immediatamente evidenziato dai primi commentatori della legge: in particolare, si veda La Giustizia sportiva: analisi critica alla legge 17 ottobre 2003, n. 280, MORO P., DE

In sostanza, il principio di autonomia andrebbe interpretato dai Giudici in termini rigorosamente ristretti, in quanto esso costituisce semplicemente l'applicazione all'ordinamento settoriale dello sport dei principi normalmente sanciti (per tutti gli ordinamenti settoriali) dall'art. 5 della Costituzione (autonomia e decentramento); del resto, l'ordinamento sportivo è derivato ed è "sostanziosamente" finanziato dallo Stato per perseguire i fini pubblicistici di organizzazione dell'attività sportiva e di gestione di un settore in cui prestano la propria unica attività professionale ed imprenditoriale decine di migliaia di cittadini ed imprese ai quali deve essere garantita la tutela giurisdizionale dei propri interessi personali, professionali ed economici⁹⁴.

SILVESTRI A., CROCKETT BERNARDI E., LUBRANO E., Edizioni Esperta 2003: tali autori hanno, infatti, evidenziato (in particolare, Moro a pag. 27, De Silvestri a pag. 87 e Lubrano a pag. 170) come la "pretesa" del legislatore di stabilire a priori quali questioni fossero rilevanti e quali invece irrilevanti, nonché la indicazione di tutte le questioni disciplinari come questioni irrilevanti, risultava del tutto vana e si sarebbe dovuta "scontrare" presto con le valutazioni dei giudici amministrativi in ordine alla rilevanza delle singole questioni e, in particolare, alla potenziale rilevanza delle questioni disciplinari (ed eventualmente anche delle questioni tecniche).

94 In sostanza, nel nostro sistema policentrico, il "padre" (ordinamento statale) decentra ai propri "figli" (ordinamenti settoriali, costituiti da Ministeri, Enti pubblici, Autorità indipendenti, soggetti privati cui sono devoluti compiti pubblici ecc.), attribuendogli una robusta "paghetta", lo svolgimento di tutti gli interessi generali appartenenti ai propri "nipoti" (i cittadini), la cui attività professionale ed imprenditoriale si svolge all'interno delle Istituzioni-figlie dell'ordinamento statale.

In tale sistema è assolutamente pacifico il fatto che – poiché autonomia e decentramento non sono assoluti, ma limitati e sottoposti al controllo dello Stato, che mantiene la sua supremazia – tutti i provvedimenti emanati dalle varie Istituzioni pubbliche o private che gestiscono interessi pubblicistici (soprattutto se sovvenzionati dallo Stato), laddove siano lesivi di interessi giuridicamente rilevanti dei cittadini, possono essere da questi impugnati innanzi ai Giudici dello Stato.

Per lo Sport il discorso (fatto a proposito degli ordinamenti settoriali in genere) non può e non deve mutare: la codificazione dell'autonomia dello Sport operata dalla legge n. 280/2003 deve essere intesa esclusivamente come mera applicazione di un principio generale (al pari, dell'autonomia dell'ordinamento giudiziario, dell'ordinamento universitario e di tutti gli altri ordinamenti) in quanto, laddove si riconoscesse allo sport un diverso livello di autonomia rispetto agli altri ordinamenti settoriali, si determinerebbe una grave aporia di sistema, di estremamente dubbia legittimità costituzionale, poiché si realizzerebbe all'interno dello Stato un sistema palesemente discriminatorio di "figli" e "figliastri".

Del resto la tanto rivendicata autonomia si giustifica esclusivamente in ragione delle peculiarità dello sport, quali la necessità di avere decisioni rapide e da parte di soggetti competenti (rapidità e competenza tecnica dimostrate, in larga parte dei casi, dai Giudici amministrativi in questi anni di vigenza della legge n. 280/2003) e non ha, pertanto, alcun senso riconoscere allo Sport un grado più ampio di autonomia rispetto agli altri ordinamenti settoriali, negando (come si è verificato anche in recenti occasioni) il sindacato giurisdizionale e dichiarando l'irrelevanza di questioni che invece erano determinanti per la vita professionale o imprenditoriale di tesserati sportivi.

5.2. La giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo in materia sportiva

Il primo comma dell'art. 3 della legge n. 280/2003 prevede che - ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario esclusivamente per le questioni patrimoniali tra pariordinati - tutte le controversie (questioni rilevanti) aventi ad oggetto atti del C.O.N.I. e delle federazioni sportive siano devolute alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo⁹⁵.

L'attribuzione della materia sportiva alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo trova la propria *ratio* giuridica nel riconosciuto carattere pubblicistico dell'attività posta in essere dalle federazioni sportive (organizzazione dei campionati delle varie discipline sportive alle quali sono preposte), quali articolazioni del C.O.N.I. (ente pubblico)⁹⁶: essa prescinde dalla natura formalmente di diritto privato attribuita alle stesse dall'art. 15 del Decreto Legislativo

In sostanza, lo Sport Italiano (ovvero tutto il sistema di CONI e Federazioni) - essendo un "figlio" che riceve una "paghetta" di circa 500 milioni di euro dallo Stato (esattamente 450 milioni, come stanziati in Legge Finanziaria del 2007), "paghetta" che il CONI distribuisce tra le sue articolazioni (le federazioni) per l'espletamento delle proprie funzioni di organizzare le singole discipline sportive - non può certo essere trattato come un "piccolo principe" (che prende la paghetta e pretende di fare ciò che vuole, rivendicando la propria autonomia) e deve, pertanto, essere sottoposto al sindacato giurisdizionale nella stessa misura di tutti gli altri ordinamenti settoriali; ne consegue che è obbligo dei Giudici, in quanto garanti della supremazia dello Stato e degli interessi dei cittadini, quello di attribuire al concetto di "rilevanza" il corretto significato giuridico, senza restringere impropriamente tale concetto (come invece ogni tanto ancora succede) in favore di un erroneo ed incostituzionale ampliamento dei confini dell'autonomia dell'ordinamento sportivo.

95 Art. 3, primo comma, legge n. 280/2003: "Esauriti i gradi della giustizia sportiva, ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato Olimpico Nazionale Italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'art. 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo".

Tale indicazione - giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo in materia sportiva - è stata confermata dal nuovo Codice del Processo Amministrativo (D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104), il cui art. 133 sancisce testualmente che "*sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge: ...(omissis)...*

z) le controversie aventi ad oggetto gli atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ed escluse quelle inerenti i rapporti tra società, associazioni ed atleti".

96 L'art. 1 del Decreto Legislativo 23 marzo 1999, n. 242 (Decreto Melandri, come modificato poi dal D.Lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, c.d. Decreto Pescante) stabilisce testualmente che "Il Comitato Olimpico Nazionale Italiano, di seguito denominato CONI, ha personalità giuridica di diritto pubblico, ha sede in Roma ed è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali" (oggi sotto il Ministero dello sport, n.a.).

23 marzo 1999, n. 242 (Decreto Melandri, come modificato poi dal D.Lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, c.d. Decreto Pescante), che riconosce comunque la valenza pubblicistica dell'attività svolta dalle federazioni⁹⁷ (cfr. poi par. 2.A).

Stante la natura pubblicistica dell'attività svolta dalle federazioni sportive, ne consegue che tale attività:

- a) dal punto di vista processuale, è assoggettata al controllo giurisdizionale del Giudice amministrativo, ai sensi del richiamato art. 3 della legge n. 280/2003 (cfr. par. 2.B);
- b) dal punto di vista sostanziale, è assoggettata all'applicazione dei principi stabiliti dalla legge n. 241/1990 in materia di esercizio di attività amministrativa (cfr. par. 2.C).

5.2.1. Natura pubblicistica dell'attività svolta dal C.O.N.I. e dalle Federazioni

Nella moderna impostazione del diritto amministrativo - con l'affermarsi dei fenomeni delle "privatizzazioni" e del concreto svolgimento di attività di interesse pubblico da parte di soggetti privati (ad esempio i c.d. "soggetti di diritto pubblico") - ciò che rileva, ai fini dell'individuazione dei principi processuali e sostanziali da applicare, è la natura dell'attività svolta e non la natura del soggetto agente.

La "scelta di campo" del legislatore in favore dell'attribuzione di tutta la materia sportiva rilevante alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo (anziché del Giudice Ordinario) deve essere apprezzata per il fatto di essere tecnicamente corretta dal punto di vista giuridico, in quanto, effettivamente, tutta l'attività posta in essere dalle federazioni sportive (organizzazione e ga-

97 L'art. 15 del Decreto Legislativo 23 marzo 1999, n. 242, stabilisce testualmente che "le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO, delle federazioni internazionali e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del CONI; ad esse partecipano società ed associazioni sportive e, nei soli casi previsti dagli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate in relazione alla particolare attività, anche singoli tesserati" (primo comma) e che "le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato; esse non perseguono fini di lucro e sono soggette, per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, alla disciplina del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione" (secondo comma).

ranza della regolarità delle competizioni delle varie discipline sportive) ha natura pubblicistica

La scelta del legislatore si fonda, infatti, sul fatto che l'intera organizzazione sportiva nazionale facente capo al C.O.N.I. (ente pubblico), nell'ottica dell'autonomia e del decentramento dell'azione amministrativa (art. 5 Cost.), ha il compito di carattere pubblicistico di organizzare e promuovere l'attività sportiva in generale (ovvero l'insieme delle varie discipline sportive), nonché tutte quelle attività istituzionali volte a garantire la migliore organizzazione dell'attività sportiva: in particolare, poi, all'interno del C.O.N.I., tutte le federazioni sportive ad esso affiliate (circa una quarantina, una per ogni singola disciplina sportiva riconosciuta) hanno il compito (pubblicistico) di svolgere l'attività di organizzazione della singola disciplina sportiva (calcio, basket, tennis) alla quale esse sono istituzionalmente poste⁹⁸.

-
- 98 Una serie di elementi di fatto e di diritto consentono di individuare tutto il settore dello sport come settore di interesse pubblico e, di conseguenza, lo svolgimento della funzione di organizzazione dello sport e delle competizioni sportive (sia in generale, sia con riferimento ad ogni singolo sport) come svolgimento di funzioni pubblicistiche (delegate di fatto dallo Stato alle Istituzioni sportive) mediante esercizio di poteri autoritativi (su affiliati e tesserati), ovvero:
- l'elemento normativo: il fatto che la legge n. 280/2003 sia nata proprio come conversione di Decreto Legge n. 220/2003, emanato proprio al fine di garantire il regolare avvio dei campionati 2003-2004 (e lo stesso era avvenuto con l'emanazione della serie di Decreti Legge, l'ultimo dei quali convertito in legge n. 91/1981) dimostra oggettivamente come il "regolare svolgimento dei campionati" in Italia sia un interesse pubblico, la cui soddisfazione è di tale importanza che, laddove sia a rischio, viene a costituire un "caso straordinario di necessità ed urgenza", tale da consentire l'intervento di urgenza del Governo e l'emanazione di un apposito Decreto Legge ai sensi degli artt. 76 e 77 della Costituzione.
 - l'elemento patrimoniale: il fatto che il CONI riceva una sovvenzione pubblica di circa 500 milioni di euro l'anno - che il CONI distribuisce poi alle federazioni (si veda, in particolare, da ultimo, il Comunicato-stampa in data 14 novembre 2007, sul sito www.coni.it, che indica le cifre distribuite ad ogni singola federazione) - erogata proprio al fine di gestire un settore di particolare rilievo economico-sociale (lo sport in generale e le singole discipline sportive in particolare), dimostra oggettivamente come organizzare le attività sportive e garantirne il loro regolare svolgimento sia un'attività di natura pubblicistica;
 - l'elemento monopolistico: il fatto che tali attività di interesse pubblico (organizzazione delle competizioni sportive ufficiali) siano esercitate dalle federazioni "in esclusiva" - in virtù di un monopolio di fatto (il CONI riconosce solo una federazione per ogni disciplina sportiva), costituito all'interno di una più ampia organizzazione nazionale (CONI) ed internazionale (federazioni internazionali) - dimostra come il settore dello sport organizzato (quello che ha rilevanza pubblicistica) sia stato integralmente "delegato" dallo Stato all'ordinamento sportivo; ciò determina il fatto che un soggetto che voglia svolgere attività professionale o imprenditoriale nello sport debba svolgerla necessariamente nell'ambito della relativa federazione e secondo i limiti dalla stessa impostigli (ad esempio, un soggetto squalificato non potrà svolgere la propria professione di atleta in altro modo, in quanto gli sarebbe precluso di farlo in tutto il mondo per il periodo di durata della squalifica);

In sostanza, l'organizzazione del settore dello sport (di indiscutibile interesse pubblicistico) è decentrata di fatto dallo Stato al C.O.N.I. e da questo alle singole Federazioni sportive. Per tale ragione, gli atti emanati dalle federazioni sportive che abbiano una c.d. "rilevanza esterna" all'ordinamento sportivo (in quanto possano ledere interessi non solo sportivi, ma anche economicamente e quindi giuridicamente rilevanti), stante la loro natura di carattere pubblicistico (in quanto volti ad espletare il compito pubblicistico dell'organizzazione della relativa attività sportiva, compito "delegato" dallo Stato al C.O.N.I. per lo sport in generale e dal C.O.N.I. alle singole federazioni per le varie discipline sportive) assumono portata e natura di provvedimenti amministrativi, tanto è che tali atti vengono assunti in posizione pubblicistico-autoritativa sovraordinata da parte della federazione nell'interesse (pubblicistico-collettivo) del miglior perseguimento della propria attività istituzionale nei confronti di soggetti tesserati subordinati (con la conseguenza che la posizione di questi ultimi assume carattere di interesse legittimo).

Tali principi sono validi oggettivamente per quanto riguarda tutte le federazioni sportive (pur essendo le stesse formalmente qualificate come soggetti di diritto privato dall'art. 15 del D.Lgs. n. 242/1999, integrato dal D.Lgs. n. 15/2004, che comunque riconosce anche la "valenza pubblicistica" dell'attività delle stesse), per la loro natura sostanziale di "soggetto o (organismo) di diritto pubblico" (in quanto ciò che rileva, al fine della determinazione della giurisdizione in generale, non è più la natura del soggetto, ma la natura dell'attività dallo stesso svolta).

-
- d) l'elemento della generalità dell'interesse allo sport: il fatto che l'organizzazione dello sport coinvolge non solo i soggetti del mondo sportivo, ma anche i soggetti ad esso esterni (pubblico da stadio e televisivo, scommettitori ecc.), con notevoli conseguenze di ordine "emotivo", sociale, economico e soprattutto di notevole ordine pubblico per l'intera Nazione, conferma il carattere di interesse pubblico e generale dello Sport;
 - e) l'elemento della natura pubblica delle Istituzioni sportive: il CONI è, infatti, ente pubblico, ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. n. 242/2999 ("il C.O.N.I., ha personalità giuridica di diritto pubblico, ha sede in Roma ed è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali.") e, al tempo stesso, "Confederazione delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate" (ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 2424/1999 e dell'art. 1 dello Statuto del CONI stesso), con la conseguenza che le Federazioni costituiscono una sorta di articolazioni, di "dipartimenti" del CONI, alle quali è devoluta la "frazione" di interesse pubblico all'organizzazione dello sport con riferimento alla singola disciplina sportiva alla quale sono istituzionalmente preposte.

5.2.2. Impugnabilità degli atti dell'ordinamento sportivo al Giudice Amministrativo

In base a tali considerazioni, il legislatore ha attribuito la materia dello Sport alla giurisdizione del Giudice Amministrativo e, proprio al fine di evitare equivoci - anche nell'ottica di garantire certezza nella individuazione della giurisdizione e della competenza territoriale in materia di controversie sportive rilevanti anche per l'ordinamento statale - ha assegnato al Giudice Amministrativo la "*giurisdizione esclusiva*" in materia.

Il fatto che la giurisdizione del Giudice Amministrativo in materia sia espressamente stata qualificata come "esclusiva" dal legislatore - ovvero sia relativa a questioni nelle quali possa rinvenirsi la lesione di posizioni giuridiche soggettive aventi il carattere non solo di interesse legittimo ma anche di diritto soggettivo - determina l'attribuzione onnicomprensiva della materia al Giudice Amministrativo, anche quando si abbia riguardo a questioni nelle quali si lamenta la presunta lesione di diritti soggettivi: tale scelta risulta, oltre che corretta (per le ragioni sopra chiarite), estremamente apprezzabile, in quanto garantisce la certezza del diritto in ordine all'individuazione della giurisdizione competente in materia sportiva⁹⁹.

99 La scelta del legislatore deve essere "salutata" con grande apprezzamento perché garantisce la necessaria "certezza del sistema" in ordine all'individuazione della giurisdizione competente, laddove, invece, il criterio ordinario di riparto della giurisdizione nei confronti degli atti amministrativi (giudice ordinario se lesivi di diritti soggettivi e giudice amministrativo se lesivi di interessi legittimi) non è ormai più adeguato - né in via generale, né in particolare nella materia sportiva (nella quale la "commistione" di diritti soggettivi e interessi legittimi può verificarsi ancor di più che negli altri settori) - a dare certezze sotto tale profilo.

Nella complessa realtà pratica moderna, infatti, la operazione di "classificazione" delle situazioni giuridico soggettive come "diritti soggettivi" o come "interessi legittimi" risulta sempre più difficile, essendo ormai sempre più "sfumata" tale distinzione (un po' come, nella complessa realtà sociale moderna, risulta sempre più "sfumata", nell'individuazione delle caratteristiche personali e fisiche, la "classificazione" delle persone come "maschio" o come "femmina"); in sostanza, nella pratica, non sempre (*rectius mai*) ci si trova di fronte a diritti-soggettivi-Mike-Tyson e ad interessi-legittimi-Sharon-Stone, ma, si fa sempre più difficoltà a operare tale classificazione, in quanto ci si trova innanzi a situazioni giuridiche molto più sfumate del tipo di "diritti-legittimi-Elton-John" o "interessi-soggettivi-Wladimir-Luxuria".

In tale situazione, a parere di chi scrive, il sistema di ripartizione della giurisdizione "per blocchi di materie" (applicato anche alla materia sportiva con la legge n. 280/2003) deve essere invece "santificato", in quanto garantisce comunque la certezza del diritto almeno in ordine all'individuazione del Giudice da adire, anche in un sistema costituzionale come il nostro, a "doppia giurisdizione" ordinaria ed amministrativa (pensato quando i diritti soggettivi erano diritti soggettivi e gli interessi legittimi erano interessi legittimi, i maschi erano maschi e le

La volontà del legislatore di conferire l'intera materia sportiva al Giudice Amministrativo risulta anche dal fatto che l'art. 3, primo comma, citato, nell'attribuire alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la materia sportiva, ha (intenzionalmente) utilizzato una formula testuale particolarmente ampia, attribuendo allo stesso non la materia dell'impugnazione dei "provvedimenti" emanati dalle varie federazioni sportive (come in genere viene indicato dal legislatore anche nei casi in cui lo stesso abbia previsto una giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo), ma "ogni controversia" in cui si contrappongano il C.O.N.I. o una federazione sportiva da un lato (in posizione autoritativa-sovrordinata) ed un proprio tesserato o affiliato dall'altra (in posizione subordinata)¹⁰⁰.

femmine erano femmine), sistema oggi "sbagliato", in quanto ormai anacronistico e poco funzionale a garantire la certezza del diritto almeno in ordine all'individuazione del Giudice da adire (sarebbero ormai maturi i tempi per una riforma costituzionale che preveda un sistema giurisdizionale a giurisdizione unica, con un unico Tribunale, con sezioni ordinarie ed amministrative).

In ogni caso (abbandonando i "sogni" di improbabili "fantascientifiche" riforme costituzionali di sistema a giurisdizione unica e tornando alla "gramma" realtà attuale) si rileva come l'attribuzione della giurisdizione amministrativa in materia sportiva "regga" anche il "colpo" inferto al sistema della giurisdizione esclusiva dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 204/2004 (che ha comunque riconosciuto la legittimità della giurisdizione esclusiva in relazione a provvedimenti espressione di poteri autoritativo-pubblicistici), in quanto non vi sono dubbi che, nell'esercizio di tutte le proprie funzioni (tutte volte alla realizzazione del fine pubblicistico di garantire il regolare svolgimento dei campionati), le Federazioni esercitano dei poteri autoritativo-pubblicistici in posizione sovraordinata rispetto a quella subordinata (e quindi, tendenzialmente qualificabile come interesse legittimo) dei propri tesserati ed affiliati (così è sia nell'emanazione dei provvedimenti disciplinari e nell'emanazione dei provvedimenti c.d. amministrativi, tutti volti a garantire o a ripristinare la "regolarità" del gioco).

¹⁰⁰Sorprende non poco il fatto che - nonostante la legge abbia attribuito il controllo giurisdizionale sull'ordinamento sportivo, "in esclusiva", alla Giustizia Amministrativa - continua a sussistere, ancora oggi, una situazione in cui vi è una "forte commistione" tra Sport e Giustizia Amministrativa, stante il rilevante numero di magistrati amministrativi (alcuni anche componenti di TAR Lazio e di Consiglio di Stato, ovvero degli organi istituzionalmente deputati al controllo di legittimità sui provvedimenti emanati dagli ordinamenti sportivi, e seduti su "poltrone vertiginose" all'interno di essi) presenti nell'ambito dei più importanti organi di giustizia sportiva. Tale situazione, infatti, potrebbe comunque non dare un'ottima immagine della Giustizia Amministrativa (e c'è chi dice che "a pensare male, si fa peccato, ma ci si azzecca sempre"...), per due ragioni:

- a) perché la Giustizia Amministrativa (in particolare, TAR Lazio e Consiglio di Stato) ha un arretrato di centinaia di migliaia di ricorsi da "smaltire" (e, quindi, potrebbe sembrare opportuno che i magistrati amministrativi si occupassero di svolgere la loro funzione in maniera esclusiva, anziché profondere le proprie importanti energie in "dopolavoro" impegnativi presso le Amministrazioni dello Stato);
- b) perché "chi voglia giudicare del vero nel modo dovuto ha da essere piuttosto arbitro che parte in causa" (Aristotele, *Il cielo*, I (A) 10, 279, 10-12).

In realtà, poi, la giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo si estende alle controversie relative agli atti emanati da tutte le Istituzioni sportive complessivamente costituenti l'ordinamento sportivo, ovvero non solo dal C.O.N.I. e dalle federazioni, ma anche (per quanto non espressamente indicate dalla legge) tutte le articolazioni federali (Leghe, Associazioni Arbitri ecc.)¹⁰¹ e le Discipline Sportive Associate¹⁰², nonché anche alle controversie relative all'esecuzione materiale degli atti emanati da tali soggetti¹⁰³.

Stupisce, pertanto, il fatto che - mentre nel maggio 2006, alle prime "avvisaglie" di quella che sarebbe poi diventata la nota "calciopoli", il C.S.M. (forse "futando" possibili imbarazzi che ne sarebbero potuti derivare) ha frettolosamente (e, si ritiene, molto opportunamente) ritirato tutti i propri magistrati dalla giustizia sportiva, precludendo loro di farne parte - allo stato attuale, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa non è intervenuto per rimuovere "i suoi" dalle sedi di giustizia sportiva, mantenendo una "commistione" tra Giustizia Amministrativa e giustizia sportiva, che potrebbe non giovare all'immagine ed al prestigio della prima.

¹⁰¹ Non soltanto le Federazioni, infatti, svolgono compiti pubblicistici (organizzazione campionati), ma anche le loro articolazioni interne (Leghe, associazioni Arbitri ecc.) svolgono funzioni volte a garantire il regolare svolgimento delle competizioni; tale profilo è specificamente chiarito, con riferimento all'AIA (Associazione Italiana Arbitri), dal Consiglio di Stato, Sezione Sesta, 14 novembre 2006, n. 6673.

"La sentenza che si impugna ha posto in rilievo, anche nel quadro delle linee di riforma del predetto ente di cui al d.lgs. 23.07.1999, n. 242, lo stretto rapporto di correlazione che intercorre fra il C.O.N.I., le Federazioni Sportive Nazionali e le associazioni di settore ad esse affiliate, nel cui ambito rientra l'Associazione Italiana Arbitri (A.I.A.) affiliata alla F.I.G.C.

L' A.I.A., in particolare, assolve compiti in materia di selezione e reclutamento dei soggetti abilitati a svolgere le funzioni arbitrali nelle competizioni agonistiche del settore del calcio, oltreché di garanzia del regolare svolgimento di gare e di campionati. Si tratta di funzioni essenziali per il perseguimento degli interessi primari inerenti all'organizzazione ed al potenziamento dello sport nazionale' che l' art. 2 del d.lgs. n. 242/1999 demanda al C.O.N.I. e ciò giustifica, indipendentemente dalla veste di autorità resistente, la presenza in giudizio dell'Ente predetto".

¹⁰² Le Discipline Sportive Associate, disciplinate dagli artt. 24 e 25 dello Statuto del CONI, sono una sorta di "sotto-federazioni" o di "federazioni minori", ovvero organizzazioni affiliate al CONI o in via diretta o per il tramite di una federazione sportiva alla quale sono affiliate, le quali svolgono gli stessi identici compiti delle federazioni sportive (organizzazione delle competizioni sportive) con riferimento a sport minori (il Kendo, il Turismo equestre, ecc.).

L'impostazione di ritenere che, in quanto pienamente assimilabili alle federazioni sportive, anche i loro provvedimenti siano devoluti alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo è confermata:

- a) dall'art. 2, primo comma, del D.Lgs. 23 luglio 1999, n. 242 (c.d. "Decreto Melandri", poi integrato dal D.Lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, c.d. "Decreto Pescante"), che stabilisce che *"Il C.O.N.I. è la Confederazione delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate"*;
- b) dall'art. 1, primo comma, dello Statuto del C.O.N.I. (liberamente scaricabile sul sito www.coni.it), che, nel dare la "definizione" del C.O.N.I., 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)"*.

¹⁰³ Proprio l'ampiezza della materia devoluta al Giudice amministrativo - riferita ad ogni controversia relativa a provvedimenti emanati da CONI o Federazioni sportive - ha determinato l'ammissibilità di un ricorso (poi accolto) proposto da una Federazione (nella specie, l'UITs)

La correttezza giuridica della scelta di attribuzione onnicomprensiva della materia al Giudice Amministrativo risulta confermata anche dal fatto che essa ha “tenuto”, laddove contestata in giudizio (come si è verificato nel noto “caso-Genoa”, che, nell’estate del 2005, ha invano “tentato” la strada del Giudice ordinario per l’impugnazione di provvedimenti emanati dalla F.I.G.C. nei suoi confronti)¹⁰⁴.

nei confronti di un proprio tesserato (nella specie, una Sezione locale di tiro a segno) per la nomina di un Commissario ad acta, da parte del Giudice amministrativo, ai fini della materiale esecuzione del provvedimento emanato dalla Federazione (nella specie, commissariamento della Sezione per gravi irregolarità di gestione e contestuale nomina di un Commissario federale) e non spontaneamente ottemperato dal soggetto destinatario dello stesso (si vedano, in proposito, in primo grado: TAR Lazio, Sez. Terza Ter, ord. 19 febbraio 2009, n. 278; in appello: Cons. Stato, Sez. Sesta, ord. 31 marzo 2009, n. 1578).

104 La indiscutibile correttezza dell’impostazione di cui sopra risulta, infine, confermata, dalla giurisprudenza formatasi nell’estate 2005 in ordine al c.d. “caso-Genoa”: come noto, il Genoa ha impugnato provvedimenti assunti nei propri confronti dalla FIGC (retrocessione in Serie C1 per illecito sportivo) - anziché innanzi al T.A.R. Lazio - innanzi al Tribunale ordinario di Genova, il quale ha inevitabilmente dichiarato il proprio difetto di giurisdizione per essere la questione devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed alla competenza territoriale funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio, “anche per le misure cautelari”.

In particolare, nelle decisioni relative al caso-Genoa, è stato evidenziato quanto segue:

- a) “ritenuto che, a tutto concedere, nella materia de qua, ove non ravvisabile il difetto assoluto del giudice statale, sussisterebbe comunque, in via residuale, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo secondo quanto stabilito dall’art. 3 del D.L. n. 220/2003, come convertito dalla legge n. 280/2003, con competenza funzionale inderogabile di questo Tribunale” (TAR Lazio, Sezione Terza Ter, decreto presidenziale dott. Corsaro emanato in data 12 agosto 2005”);
- b) “il dato letterale della norma stabilisce che, per ogni altra controversia rispetto a quelle riservate agli organi di giustizia sportiva nell’art. 2, è competente in via esclusiva il giudice amministrativo; ...si rileva infine che anche la dottrina – sia pure da un diverso punto di vista – non ha mancato di rilevare come l’attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva in questa materia risponda ad esigenze di economia processuale e razionalità della materia; appare artificiosa una costruzione volta a ritagliare un margine di intervento del giudice ordinario rispetto a controversie che, avendo sostanzialmente ad oggetto atti degli organi della federazione e a prescindere dalla violazione che detti atti facciano di diritti soggettivi o interessi legittimi, il legislatore ha voluto attribuire alla giurisdizione amministrativa esclusiva, alla quale i ricorrenti avrebbero quindi potuto/dovuto denunciare gli stessi profili di merito sollevati in questa sede, tenuto conto che la condotta antiggiuridica di una P.A. ben può derivare dal carattere provvedimento della sua attività, se assunta in violazione di legge; ... sembra quindi al Tribunale di potere affermare che la materia del contendere non esorbita da quelle controversie relative ad atti del CONI o delle federazioni che l’art. 3 della legge n. 280/2003 attribuisce alla giurisdizione esclusiva del TAR Lazio, P.Q.M. dichiara il difetto di giurisdizione del giudice ordinario per essere la controversia devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo” (Tribunale Civile di Genova, Giudice Designato dott. Vigotti, decisione 18 agosto 2005, c.d. “Vigotti-2”, in quanto, in precedenza, in data 9 agosto 2005, con la c.d. “Vigotti-1”, lo stesso Giudice, inaudita altera parte, aveva riconosciuto la propria giurisdizione e competenza ed aveva accolto le richieste della Società);
- c) “il Tribunale ritiene che con la legge n. 280/2003 il legislatore abbia effettivamente voluto escludere l’intervento del giudice ordinario in tutti i casi in cui la controversia abbia ad oggetto

5.2.3. L'applicazione dei principi del diritto amministrativo alle Istituzioni sportive

Dal punto di vista sostanziale, l'attività svolta da tutte le Istituzioni sportive, proprio in ragione del proprio carattere pubblicistico, è assoggettata all'applicazione dei principi stabiliti dalla legge n. 241/1990 in materia di esercizio di attività amministrativa: l'art. 1, comma 1 ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241 - oltre ad ammettere l'attribuzione a soggetti privati di funzioni pubblicistiche - prevede che, in tal caso, allo svolgimento delle relative attività si applichino i principi di diritto amministrativo.

L'art. 1, comma 1 ter, della legge n. 241/1990, infatti - stabilendo che *"i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi di cui al comma 1"* - ha "codificato" il principio (già da tempo affermato in diritto amministrativo) in base al quale anche soggetti privati (come le federazioni) possono svolgere funzioni pubblicistiche con esercizio di poteri autoritativi e garantisce che tali soggetti operino secondo i normali principi che regolano lo svolgimento dell'attività amministrativa, ovvero nel rispetto dei principi di *"buon andamento e di imparzialità"* (art. 97 della Costituzione¹⁰⁵), nonché di *"economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza"* e di tutti *"i principi dell'ordinamento comunitario"*, ai sensi dell'art. 1, primo comma, della legge n. 241/1990¹⁰⁶.

atti del CONI o delle federazioni sportive; ... proprio gli atti del CONI o delle federazioni costituiscono esplicito oggetto dell'intervento legislativo, che viene articolato su due opzioni: da una parte vi sono gli atti riservati all'ordinamento sportivo, in quanto non di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica, dall'altra parte ogni altra controversia avente comunque ad oggetto gli atti del CONI o delle federazioni; per ogni altra controversia è sempre prevista, con una sorta di clausola di chiusura, la giurisdizione del TAR Lazio; anche per l'actio nullitatis sarebbe quindi giudice naturale, se la norma attribuisce alla giurisdizione esclusiva ogni azione comunque relativa agli atti del CONI e delle federazioni sportive, il TAR Lazio; ... ritiene naturalmente di dovere confermare la decisione declinatoria di giurisdizione qui reclamata, PQM, respinge il reclamo" (Tribunale Civile di Genova, Collegio dott.ri Martinelli-Basoli-Casale, decisione 26 agosto 2005)

¹⁰⁵ L'art. 97, primo comma, della Costituzione stabilisce che "i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione".

¹⁰⁶ L'art. 1, primo comma della legge n. 241/1990 stabilisce che "l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario".

L'applicazione dei principi di trasparenza e del diritto comunitario impone, inoltre, rispettivamente l'applicazione degli obblighi legati al diritto di accesso¹⁰⁷ e la regolamentazione della propria attività nel rispetto dei principi della concorrenza¹⁰⁸.

La legge n. 280/2003, dunque - inquadrando la sostanza dell'attività svolta dalle Istituzioni sportive come attività sostanzialmente amministrativa - postula la necessaria applicazione a tali attività degli stessi schemi fondamentali dell'azione amministrativa.

Ne deriva che l'ordinamento sportivo può essere complessivamente riconoscibile, alla luce di tale impostazione, come una sorta di Autorità Amministrativa Indipendente per lo Sport, dotato di un'autonomia (come, del resto, ogni soggetto che svolga funzioni pubblicistiche) che si esplica in un ambito comunque limitato e nei limiti del necessario rispetto della supremazia dello Stato.

¹⁰⁷ Si veda, per tutti, TAR Calabria, 18 settembre 2006, n. 984 (pubblicata in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2006, Vol. II, Fasc. 3, con il titolo "quid iuris per l'accesso agli atti delle federazioni sportive?"): tale decisione evidenzia come l'obbligo per la federazione di garantire il diritto di accesso ai propri atti da parte degli interessati deriva proprio dal fatto che la stessa svolge funzioni di tipo pubblicistico; ovviamente il diritto di accesso può essere esercitato nei limiti in cui lo stesso sia previsto dalla legge n. 241/1990, come anche sancito dal TAR Lazio, Sez. Terza Ter, 21 aprile 2009, n. 3996 (che ha rigettato la richiesta della Società Orlandina Basket di ottenere gli atti relativi all'ammissione al campionato di altre società, in quanto non avente un interesse diretto ed attuale tale da potere essere ritenuto preminente rispetto all'interesse opposto delle altre società al rispetto della riservatezza con riferimento alla documentazione riguardante le stesse.

¹⁰⁸ Con riferimento all'applicazione della normativa sulla concorrenza per l'attività svolta dalle federazioni sportive, si veda, da ultimo, la decisione della Corte di Giustizia UE 18 luglio 2006, causa C-519/2004.; in dottrina, si veda COLUCCI M., L'autonomia e la specificità dello sport nell'Unione Europea; alla ricerca di norme sportive, necessarie, proporzionali e di buon senso, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2006, Vol. II, Fasc. 2.

5.3. La competenza funzionale del T.A.R. Lazio

Il secondo comma dell'art. 3 prevede, inoltre, nel caso di giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo, la competenza territoriale funzionale, anche per le misure cautelari, del T.A.R. Lazio con sede in Roma¹⁰⁹, precisando che essa è rilevabile anche d'ufficio¹¹⁰.

¹⁰⁹ Art. 3, secondo comma, della legge n. 280/2003: "La competenza di primo grado spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione delle misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio".

Tale indicazione – competenza territoriale funzionale del T.A.R. Lazio con sede in Roma in materia sportiva – è stata confermata dal nuovo Codice del Processo Amministrativo (D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104), il cui art. 135 sancisce testualmente che "sono devolute alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, salvo ulteriori previsioni di legge: ...(omissis).."

g)le controversie di cui all'art. 133, comma 1, lett. z" (ovvero "le controversie aventi ad oggetto gli atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ed escluse quelle inerenti i rapporti tra società, associazioni ed atleti").

¹¹⁰ L'eventuale adizione di un Giudice diverso dal T.A.R. Lazio è stata finora "sanzionata" con decisioni che hanno dichiarato l'incompetenza tout court, senza rimessione degli atti al T.A.R. Lazio. In tal senso, si vedano le decisioni:

- a) TAR Puglia, Sez. Bari, 9 febbraio 2007, n. 401: "Occorre verificare quali siano le conseguenze nel caso in esame dell'applicazione dell'art. 3 L. 280/03 e, segnatamente, del comma 2, il quale fissa la competenza esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, in capo al Tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma, stabilendo che la relativa questione è rilevabile d'ufficio. Il Collegio ritiene tale competenza di carattere inderogabile, sia in quanto avente carattere esclusivo sia in quanto rilevabile d'ufficio. Ciò premesso resta indifferente qualificare la competenza come di tipo territoriale o funzionale, atteso che anche nella prima ipotesi resta inapplicabile il meccanismo ordinariamente previsto per le questioni di competenza tra organi giurisdizionali di primo grado, in virtù della speciale previsione di cui alla citata disposizione. Ne consegue che va dichiarato sic et simpliciter l'incompetenza del T.A.R. di Bari. Ulteriori statuizioni - in particolare quella di trasmettere gli atti al giudice competente, come richiesto in via subordinata dal ricorrente - sarebbero palesemente irrivalenti, non essendo previste dall'anzidetta norma speciale";
- b) TAR Basilicata, 26 giugno 2007, n. 481: "Da tale disposizione si evince, con sufficiente chiarezza, che la giurisdizione esclusiva del TAR in materia di atti e provvedimenti del C.O.N.I. e delle Federazioni Sportive è esercitata in primo grado dal T.A.R. Lazio, sede di Roma, anche per l'emanazione delle misure cautelari. Il Collegio ritiene tale competenza di natura funzionale ed a carattere inderogabile sia in quanto avente carattere esclusivo sia in quanto rilevabile d'ufficio (cfr. T.A.R. Puglia, Bari, II, 9/2/07 n. 401)".

La possibilità comunque di riassumere il giudizio innanzi al TAR Lazio deve comunque riconoscersi a chi abbia proposto il ricorso ad un TAR diverso dal TAR Lazio, anche in omaggio al principio della "translatio iudicii" sancito di recente dalla Corte Costituzionale, con sentenza 12 marzo 2007, n. 77, e dalla Cassazione a Sezioni Unite, con sentenza 22 febbraio 2007, n. 4109: tali decisioni hanno sancito il principio in base al quale, in caso di presentazione dell'azione ad un Giudice privo di giurisdizione, la parte non perde gli effetti sostanziali e processuali derivanti dall'avvenuta proposizione dell'azione (ovvero, in sostanza, può riproporre la stessa innanzi al

L'attribuzione della competenza territoriale al T.A.R. Lazio costituisce il frutto di una scelta ben precisa del legislatore, che trova la propria *ratio* (giuridicamente corretta) nel fatto che la sede del C.O.N.I. e delle varie federazioni è proprio a Roma e che i loro provvedimenti hanno normalmente un'efficacia ultraregionale, in quanto essi hanno quasi sempre, oltre ad un destinatario diretto, anche uno o più destinatari indiretti aventi un interesse opposto a quello del

Giudice avente giurisdizione sulla fattispecie anche se, nel frattempo, siano scaduti i termini). Ne consegue che tali principi, seppure sanciti con riferimento al caso di errore sulla giurisdizione, dovrebbero, a maggior ragione, applicarsi al caso di errore sulla competenza funzionale, con conseguente diritto alla riassunzione del giudizio per la parte attrice; su tali profili, si veda, in particolare, C. STEFANIZZI, *La competenza del TAR Lazio in materia sportiva: un principio inderogabile?*, in *Diritto dello Sport*, 2007, n. 2, Bonomia University Press.

L'unica possibilità per i ricorrenti che abbiano presentato ricorso innanzi ad un TAR diverso dal TAR Lazio è quella di riassumere il ricorso innanzi allo stesso TAR Lazio; tale riassunzione è espressamente prevista ai dal quarto comma dell'art. 3 della legge n. 280/2003: tale norma dispone, infatti, testualmente che *"le norme di cui ai commi 1, 2 e 3 si applicano anche ai processi in corso e l'efficacia delle misure cautelari emanate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2 è sospesa fino alla loro conferma modifica o revoca da parte del tribunale amministrativo regionale del Lazio, cui la parte interessata può riproporre il ricorso e l'istanza cautelare entro il termine di cui all'articolo 31, comma undicesimo, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto e ridotto alla metà ai sensi del comma 3"*.

Per quanto tale norma avesse chiaramente carattere transitorio, il TAR Lazio, con ordinanza n. 1664/2007, ha ritenuto che la stessa avesse carattere generale: *"considerato che l'applicazione dell'istituto della riassunzione al contenzioso ora all'esame del Collegio non può essere messa in dubbio in ragione della natura transitoria della norma, atteso che la stessa - pur essendo espressamente dettata per disciplinare le sorti dei provvedimenti cautelari adottati, prima dell'entrata in vigore della novella del 2003, dai giudici divenuti poi incompetenti - è espressione di un principio di carattere generale teso ad accentrare inderogabilmente le questioni relative alla materia sportiva dinanzi ad uno stesso giudice (in primo grado, appunto, il Tar del Lazio con sede in Roma) e deve quindi ragionevolmente intendersi estesa a tutte le ipotesi in cui un ricorso in materia sportiva sia stato erroneamente proposto dinanzi a giudice incompetente; ritenuto pertanto che l'art. 3, quarto comma, D.L. n. 220 del 2003 deve ritenersi applicabile non solo dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina in materia di giustizia sportiva, ma tutte le volte in cui il ricorso in suddetta materia sia stato erroneamente proposto dinanzi a giudice di primo grado diverso da quello individuato a regime dal secondo comma dello stesso art. 3, id est il Tar Lazio con sede in Roma"*.

Per quanto il TAR Lazio, nella ordinanza n. 1664/2007 non abbia posto il problema del termine per la riassunzione innanzi ad esso del ricorso proposto innanzi ad un TAR territorialmente incompetente, deve comunque ritenersi che tale termine scada non oltre quindici giorni dopo l'emanazione della sentenza di incompetenza da parte del TAR adito, in analogia con il fatto che la norma (transitoria) applicata in via generale (art. 3, quarto comma) prevedeva la riassunzione entro 15 giorni dall'entrata in vigore della legge n. 280/2003; sarebbe, pertanto, palesemente illogico consentire l'applicazione in via generale di tale norma con un termine superiore a quello prescritto in via transitoria.

destinatario del provvedimento (controinteressati), e ciò in ragione del naturale “gioco della concorrenza agonistica”¹¹¹.

Tale “centralizzazione” della competenza è stata verosimilmente prevista (ratio extragiuridica) per evitare “campanilismi” da parte dei giudici locali (indicativa, sotto tale profilo, è la precisazione costituita dall'inciso “*anche per l'emanazione delle misure cautelari*”, volta ad evitare, anche nella fase cautelare, un aggravamento della norma attributiva della competenza territoriale) e per garantire progressivamente una sempre maggiore specializzazione di un Giudice statale (il T.A.R. Lazio, Sezione Terza Ter, appunto) in una materia, quale quella sportiva, per natura “densa” di aspetti e di problematiche peculiari.

La giurisprudenza ha avuto modo di precisare che la “centralizzazione” della competenza territoriale in questione riguarda tutti i casi di impugnazione di provvedimenti emanati dal C.O.N.I. o da federazioni sportive non solo da parte di soggetti dell'ordinamento sportivo, ma anche laddove il ricorso sia proposto da soggetti non appartenenti all'ordinamento sportivo¹¹².

111 In sostanza, poiché lo sport è, per natura, disciplina agonistica, il “naturale gioco della concorrenza agonistica” comporta il fatto che i vari concorrenti, singoli o squadre, giocano tutti uno contro l'altro per conquistarsi una migliore posizione nella classifica finale; ne consegue che ogni provvedimento (favorevole o sfavorevole) emanato nei confronti di un tesserato (ad esempio, retrocessione nella categoria inferiore per ragioni disciplinari, come nel caso della Juventus nella vicenda “calciopoli”) ha un effetto inverso (quindi rispettivamente sfavorevole o favorevole) nei confronti di uno o più tesserati (nell'esempio della Juventus retrocessa in Serie B, il provvedimento di retrocessione ha comportato effetti positivi per l'Inter, che, giunta seconda in classifica, si è vista assegnare lo scudetto, e per il Messina, che, seppur retrocesso sul campo, è stato “ripescato” in conseguenza della “vacatio” di un posto nel Campionato di Serie A lasciato libero dalla Juventus).

Tale scelta non costituisce, del resto, una novità, in quanto essa è già stata posta in essere dal legislatore in materia di impugnazione dei provvedimenti emanati dalle Autorità Amministrative Indipendenti, in particolare con riferimento all'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato ed all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

Del resto, come già rilevato dalla dottrina (cfr. *Diritto dello Sport*, AA.VV., Le Monnier 2004, pag. 108), con riferimento all'art. 3, secondo comma, della legge n. 280/2003, “*considerata l'ubicazione delle federazioni, la competenza del TAR Lazio con sede a Roma era già stabilita dalle norme processuali vigenti, risolvendosi l'unica novità nella rilevabilità d'ufficio della carenza del potere decisorio da parte dei TAR periferici, come del resto ha successivamente riconosciuto lo stesso Consiglio di Stato, con sentenza della Sesta Sezione, 7 ottobre 2003, n. 5930, il quale ha indicato come ‘il ricorso della società calcio Catania, all'atto del suo radicamento, fosse indubbiamente devoluto alla competenza del T.A.R. Lazio in applicazione delle regole di riparto stabilite dagli artt. 2 e 3 della legge n. 1034/1971’*”.

112 La questione della “centralizzazione” della competenza anche per il caso di impugnazione di provvedimenti federali da parte di soggetti esterni all'ordinamento sportivo si è posta con l'azione di un gruppo di abbonati del Catania calcio per l'annullamento dei provvedimenti federali con i quali è stata disposta la squalifica del campo del Catania per sei mesi a seguito

5.4. La pregiudiziale sportiva

L'art. 3 della legge n. 280/2003 prevede poi la c.d. "pregiudiziale sportiva", ovvero una condizione di ammissibilità dei ricorsi in sede giurisdizionale amministrativa (nei casi di rilevanza di situazioni giuridico soggettive dedotte) soltanto dopo avere esperito tutti i gradi di giustizia sportiva ("*esauriti i gradi di giustizia sportiva*").

Tale disposizione trova la propria *ratio* nella ricostruzione di sistema sopra evidenziata, ovvero nel fatto che - poiché (parafrasando il modello dell'"insiemistica") i singoli ordinamenti federali si trovano all'interno dell'ordinamento sportivo complessivo che fa capo al C.O.N.I., che si trova, a sua volta, all'interno dell'ordinamento statale - risulta logico adire il Giudice dell'ordinamento statale sovraordinato soltanto una volta esauriti i gradi di giustizia degli ordinamenti subordinati (singolo ordinamento federale prima e ordinamento C.O.N.I. poi): l'*iter* di giustizia impone, pertanto, prima l'espletamento di tutti i gradi di giustizia federale (nell'ambito della singola federazione di appartenenza), poi la possibilità di adire gli organi di giustizia istituiti presso il C.O.N.I. ed infine di ricorrere ai Giudici Amministrativi.

Il termine per presentare ricorsi al Giudice Amministrativo decorre, pertanto, dalla pubblicazione (e a prescindere dalla comunicazione individuale al diretto

degli incidenti in esito ai quali ha perso la vita l'Ispettore Raciti.

In particolare, il TAR Lazio, Sez. III Ter, con ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664, ha precisato che "il ricorso - proposto da soggetti che, in quanto abbonati, hanno titolo ad assistere alle partite casalinghe del Catania avverso la sanzione disciplinare della squalifica dello stadio Massimino di Catania sino al 30 giugno 2007 e dell'obbligo di giocare in campo neutro e a porte chiuse delle gare casalinghe - rientra nella competenza funzionale del Tar Lazio con sede in Roma ex art. 3, secondo comma, D.L. n. 220 del 2003...atteso che ciò che rileva, al fine di radicare la competenza funzionale dinanzi a questo Tribunale, è la provenienza dell'atto impugnato dal C.O.N.I. o dalle Federazioni sportive" ed ha "ritenuto pertanto inconferente che i ricorrenti non siano soggetti interni al mondo sportivo, essendo fattore determinante all'applicazione del secondo comma dell'art. 3 cit. la circostanza che oggetto del gravame sia una sanzione disciplinare inflitta da un organo della F.I.G.C."

Sotto tale profilo, nessuna valenza assume, allo stato attuale, la diversa posizione assunta dal TAR Sicilia, Sezione di Catania, in relazione alla questione sottoposta dagli abbonati del Catania-calcio, prima con decreto presidenziale 4 aprile 2007, n. 401, e poi con la successiva sentenza 19 aprile 2007, n. 679 (che aveva, invece, ribadito come, in caso di impugnazione di provvedimenti federali da parte di soggetti non appartenenti all'ordinamento sportivo, non si applicasse la norma della competenza funzionale del TAR Lazio), essendo stata poi tale decisione annullata dal consiglio di Giustizia Amministrativa per la regione Siciliana in sede di appello, con la già richiamata sentenza n. 1048/2007.

interessato) della decisione (o, eventualmente, del solo dispositivo, laddove questo venga emanato¹¹³) dell'organo di ultimo grado della giustizia sportiva. Legittimati ad agire nei confronti di un provvedimento federale possono essere:

- a) i soggetti tesserati dell'ordinamento sportivo e, in particolare:
 - a1) i destinatari diretti (ad esempio, la Società destinataria di un diniego di ammissione al campionato);
 - a2) i destinatari indiretti di esso (ad esempio, la Società che avrebbe diritto ad essere "ri pescata" in caso di mancata ammissione al campionato di un'altra Società dovrebbe essere legittimata a ricorrere contro il provvedimento di ammissione dell'altra Società, avendovi un interesse diretto, concreto ed attuale)¹¹⁴;

113 Si tenga, infatti, presente che la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che:

- a) il termine di impugnazione decorre già dalla pubblicazione sul sito della decisione dispositivo (a prescindere dalla avvenuta comunicazione individuale al diretto interessato);
- b) il termine decorre dalla pubblicazione del solo dispositivo (a prescindere dal deposito delle motivazioni), in quanto, sin da tale momento, il soggetto leso avrebbe piena coscienza della portata lesiva del provvedimento.

Si vedano, per tutti, TAR Lazio, Sez. III Ter, 21 aprile 2005, n. 2801, e Cons. Stato, Sez. VI, 22 ottobre 2007, n. 5081, relative entrambe alla questione *Guardiola/FIGC* ("nella specie, la conoscenza del dispositivo consentiva di percepire appieno la portata della lesione; portata vieppiù evidenziata dalla concreta attuazione della misura sospensiva. Soccorre quindi il condivisibile orientamento pretorio secondo cui la conoscenza della motivazione integrale rileva ai soli fini della proposizione di motivi aggiunti e non ai fini della decorrenza dei termini per l'impugnativa"). Seppure tali principi risultino estremamente discutibili (in quanto si osserva che, in relazione al principio di cui sopra alla lett. a, nei provvedimenti lesivi degli interessi di un soggetto specifico, il termine dovrebbe decorrere dalla comunicazione individuale e non da una generica pubblicazione sul sito, e che, in relazione al principio di cui sopra alla lett. b, per valutare appieno la portata lesiva di un provvedimento e le ragioni di esso, è necessario il deposito della motivazione), è senz'altro opportuno che gli interessati propongano ricorso al TAR Lazio nel termine di 60 giorni dalla pubblicazione del dispositivo (anche sui soli siti internet federali, da tenere, pertanto, in costante "monitoraggio" nel caso si sia in attesa di una decisione), senza attendere le motivazioni della decisione; in caso contrario, è sicuramente alto il rischio di inammissibilità del ricorso per tardività.

114 In teoria, infatti, dovrebbero, ritenersi impugnabili non solo i provvedimenti di diniego di ammissione (da parte della società non ammessa), ma anche i provvedimenti di ammissione delle altre società (da parte delle società che rivestano un interesse qualificato e differenziato, in quanto in posizione "utile" nella graduatoria dei ripescaggi), dovendosi teoricamente riconoscere, in base ai principi generali del diritto amministrativo, legittimazione ad agire anche agli aspiranti al ripescaggio.

Si ritiene, pertanto, non corretta la "risposta di giustizia" (forse inevitabilmente "sommaria", trattandosi di giudizi in fase cautelare) fornita nell'estate 2005 a tale nuova questione (ammissibilità dei ricorsi contro l'ammissione delle altre società), risposta concretizzata nelle decisioni del TAR Lazio e del Consiglio di Stato con riferimento ai ricorsi presentati dal Napoli

- b) i soggetti esterni all'ordinamento sportivo, ovvero tutti coloro che vengano comunque lesi da un provvedimento federale avente come destinatario un soggetto dell'ordinamento sportivo (ad esempio, la giurisprudenza ha riconosciuto la legittimazione degli abbonati di una Società, ma ha, in passato, negato quella degli sponsor e dei soci¹¹⁵): il soggetto esterno all'ordinamento sportivo

Soccer, i quali hanno rispettivamente "posto in dubbio" (TAR Lazio) ed addirittura escluso radicalmente la sussistenza di un interesse a ricorrere (Consiglio di Stato) in tali casi: in particolare, il TAR Lazio, Sezione Terza Ter, con ordinanze 2 agosto 2005, nn. 4533-4537 ha posto il dubbio (pur non risolvendolo) sulla questione dell'"ammissibilità relativamente all'attualità dell'interesse ai fini concreti dell'eventuale ripescaggio della ricorrente", mentre il Consiglio di Stato (in modo assai discutibile) ha addirittura rilevato "la non attualità dell'interesse del Napoli al ripescaggio" (Sezione Sesta, ordinanze 9 agosto 2005, nn. 3858 e 3859).

Tale posizione assunta dalla giurisprudenza è stata, infatti, già riconosciuta come erronea dalla dottrina, che, in particolare (si veda CARUSO G., *Sulla posizione dei club terzi necessario un ripensamento*, in Guida al Diritto, n. 36/2005, pagg. 97 e segg.), ha evidenziato come "sulla posizione delle società terze davanti ai provvedimenti di ammissione delle altre squadre ai campionati è lecito auspicare una riflessione più approfondita da parte della giurisprudenza".

¹¹⁵ In particolare, la giurisprudenza:

- a) ha riconosciuto la legittimazione attiva degli abbonati di una Società (Catania) nei confronti dei provvedimenti di squalifica del campo emanati nei confronti della Società: si veda, a tale riguardo, TAR Lazio, Sez. III Ter, ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664 ("Ritenuto di dover disattendere anche l'eccezione di difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti, sollevata sempre dalle parti resistenti, essendo indubbia la posizione qualificata che gli stessi, in quanto titolari di abbonamenti per seguire le partite di calcio giocate nello stadio dalla soc. Catania, rivestono nell'ordinamento; Considerato infatti che, a fronte di una lesione, di carattere patrimoniale e non, che i ricorrenti affermano di subire dal provvedimento impugnato non può dubitarsi della loro legittimazione ad adire questo giudice per la tutela non tanto del diritto di natura patrimoniale, che nasce dalla stipula del contratto di abbonamento, quanto sicuramente dell'interesse a vedere le partite casalinghe di calcio della soc. Catania allo stadio, atteso che, diversamente opinando e premessa la giurisdizione di questo giudice, una tale situazione giuridica soggettiva non potrebbe trovare altra forma di tutela; Ritenuto a tal proposito inconferente il richiamo, effettuato dalla F.I.G.C. ai precedenti di questa stessa Sezione (1 settembre 2006 n. 7909, ecc.), che attengono alla diversa ipotesi in cui i ricorrenti erano soci di società sportive, ai quali era stata negata la legittimazione attiva sul rilievo - non estensibile alla fattispecie in esame - che la società commerciale, quale persona giuridica, assomma in sé e compone tutti gli interessi dei soggetti partecipanti, secondo le norme della organizzazione interna disposta con il contratto sociale e lo statuto, nei limiti dell'oggetto e dello scopo sociale, con la conseguenza che tali interessi sono unitariamente individuati dagli organi aventi legittimazione ad esprimerli");
- b) ha negato la legittimazione ad agire dei soci di una Società (Juventus) nei confronti dei provvedimenti disciplinari emanati nei confronti di essa: in particolare, si veda TAR Lazio, Sez. III Ter, 1 settembre 2007, n. 7910 ("Considerato che il ricorso, in quanto proposto da alcuni azionisti della Juventus Football Club s.p.a., è inammissibile per difetto di legittimazione attiva, e ciò in quanto secondo un costante indirizzo giurisprudenziale, la qualità di socio è inidonea ad individuare la titolarità di una posizione giuridica differenziata da quella della società in presenza di atti lesivi degli interessi sociali (T.A.R. Lazio, Sez. III ter, 30 luglio 2004 n. 7551; II Sez., 19 febbraio 2001 n. 1300; T.A.R. Liguria 13 settembre 2000 n. 925); Considerato, infatti, che la società commerciale, quale persona giuridica, assomma in sé e compone tutti gli interessi dei soggetti partecipanti, secondo le norme della organizzazione interna disposta con il contratto sociale e lo statuto, nei limiti dell'oggetto e dello scopo sociale, con la conseguenza che tali interessi sono unita-

non ha, in tal caso, l'obbligo di esperire la pregiudiziale sportiva (non potendo lo stesso adire gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo, non essendo tesserato di esso)¹¹⁶.

Allo stato attuale - essendo stata soppressa prima la Camera di Conciliazione e di Arbitrato presso il C.O.N.I.¹¹⁷ e poi le due distinte nuove Istituzioni di Giusti-

riamente individuati dagli organi aventi legittimazione ad esprimerli; Ritenuto pertanto, che soltanto la società, e non anche i singoli soci, è titolare di una posizione soggettiva giuridicamente rilevante in ordine a tutti gli atti ed i provvedimenti concernenti la sua attività istituzionale (C.si 13 luglio 1999 n. 339; Cons. Stato, Sez. IV, 14 gennaio 1997 n. 10)"); nello stesso senso, si vedano anche TAR Lazio, Sez. III Ter, 30 luglio 2004, n. 7551 (relativa alla questione Serao/FIGC, in base alla quale "nel processo amministrativo, l'azionista di una società sportiva è carente di legittimazione ad impugnare il diniego di iscrizione della società al campionato di competenza, poiché la qualità di socio è inidonea ad individuare la titolarità di una posizione giuridica differenziata da quella della società in presenza di atti lesivi degli interessi sociali"), nonché, con riferimento all'azionista di società già fallita, Cons. Stato, Sez. VI, 22 novembre 2004, n. 7664 (relativa alla questione Società Regal / FIGC, in base alla quale "in caso di dichiarazione di fallimento, il socio della società fallita non è abilitato ad agire in via surrogatoria per la tutela del patrimonio della stessa, in quanto l'inammissibilità delle azioni esecutive individuali o della loro prosecuzione sui beni del debitore discendente dagli artt. 51 e 52 della legge fallimentare si traduce nell'inammissibilità anche delle azioni ad esse strumentali, quali quelle cautelari, la cui esperibilità resta pertanto riservata al potere decisionale del solo curatore"; in ordine a tale sentenza, si consenta di richiamare la nota di LUBRANO E., *La 'sentenza Cecchi Gori', ovvero la definitiva conferma del pacifico assoggettamento dell'attività svolta dalle federazioni sportive ai principi del diritto amministrativo*, pubblicata in www.giustamm.it nel dicembre 2004);

- c) ha negato la legittimazione attiva anche del soggetto-sponsor (società All Sport), interessato alle vicende sportive della società di calcio (Empoli) con la quale esso aveva stipulato un contratto di licensing e di merchandising, ovvero per la promozione dell'immagine della Società Empoli (TAR Lazio, Sez. III Ter, 15 luglio 2004, n. 7289, relativa alla questione All Sport/FIGC);

¹¹⁶ In tal senso si è già pronunciata la giurisprudenza amministrativa, la quale ha precisato che, in caso di presentazione del ricorso avverso provvedimenti emanati da Federazioni sportive nazionali o da loro articolazioni, da parte di soggetti non facenti parte del sistema dell'ordinamento sportivo stesso, il giudizio deve essere proposto direttamente innanzi al T.A.R. Lazio, non avendo essi l'obbligo di esperire i gradi di giustizia dell'ordinamento sportivo: in particolare, si veda per tutti Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025 ("Innanzitutto, deve ritenersi infondata la censura relativa al mancato esperimento dei rimedi interni della giustizia sportiva, come previsto dall'art. 3 della legge n. 280/2003 e, in particolare, all'omessa attivazione del rimedio residuale del ricorso alla Corte Federale. In assenza di uno specifico ricorso interno alla F.I.G.C. avverso il provvedimento di decadenza dall'affiliazione, non può infatti ritenersi azionabile in via residuale lo strumento del ricorso alla Corte Federale, che può essere adita "per la tutela dei diritti fondamentali personali e associativi che non trovino altri strumenti di garanzia nell'ordinamento federale" da "ogni tesserato o affiliato" (art. 32, comma 5, Statuto F.I.G.C. e art. 22, comma 3, Codice di Giustizia sportiva F.I.G.C.). Il Cosenza proprio a seguito del provvedimento di decadenza non è più soggetto affiliato alla Federazione e, come tale, non era legittimato a ricorrere alla Corte Federale. Parimenti la perdita dell'affiliazione ha impedito al Cosenza di ricorrere alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport, competente appunto a pronunciarsi sulle controversie tra soggetti affiliati e federazioni".

¹¹⁷ Tale avvenuta soppressione risulta dal Comunicato Ufficiale apparso sul sito del CONI (www.coni.it) in data 8 novembre 2007, avente il seguente tenore testuale. "Si è passato poi ad esami-

zia Sportive costituite in sostituzione di essa (denominate rispettivamente Alta Corte di Giustizia per lo sport e Tribunale Arbitrale Nazionale dello Sport presso il C.O.N.I., c.d. "T.N.A.S.") ed essendo stato ora costituito un unico organismo di ultimo grado della Giustizia Sportiva presso il CONI, denominato Collegio di Garanzia per la Giustizia Sportiva (introdotto con il nuovo Regolamento di Giustizia Sportiva del CONI, entrato in vigore dalla stagione agonistica 2014-2015) - si sono superate le incongruenze di sistema che le precedenti Istituzioni di ultimo grado di Giustizia Sportiva avevano determinato:

- a) sia con riferimento alla originaria previsione di una fase di conciliazione autonoma obbligatoria (in particolare, vigente nel "sistema" della Camera di Conciliazione e di Arbitrato), che imponeva delle "lungaggini" processuali incompatibili con le esigenze di celerità della Giustizia Sportiva¹¹⁸;
- b) sia con riferimento alla "auto-attribuzione" di una presunta natura arbitrale - in particolare, in relazione alle decisioni emanate dalla Camera di Concilia-

zare il nuovo Statuto del CONI con le modifiche proposte dalla Commissione dei saggi, formata da Andrea Manzella, Franco Frattini, Lamberto Cardia e Giulio Napolitano. La Giunta ha espresso unanime apprezzamento per il lavoro dei saggi ed ha approvato le modifiche che verranno sottoposte all'approvazione definitiva domani al Consiglio Nazionale del CONI. Tra le principali novità, la soppressione della Camera di Conciliazione e Arbitrato dello Sport che viene sostituita dal Tribunale dello Sport, il quale potrà dirimere solo le controversie tra Federazioni e soggetti affiliati qualora la Federazione abbia inserito nel proprio Statuto questa possibilità. Nasce l'Alta Corte di Giustizia dello Sport, alla quale ci si potrà rivolgere per un ultimo grado di giudizio solo in alcuni casi particolari. Inoltre, il Giudice di Ultima Istanza cambia la denominazione in Tribunale Nazionale Antidoping. Tutte queste nuove regole sono state definite tenendo in grande considerazione il rafforzamento del concetto di terzietà degli organi di Giustizia Sportiva presso il CONI".

¹¹⁸ Del resto, come riconosciuto dal Consiglio di Stato con la sentenza 9 luglio 2004, n. 5025 (prima decisione in materia sportiva da parte del massimo consesso di Giustizia Amministrativa dopo l'emanazione della legge n. 280/2003), la tenuta costituzionale della pregiudiziale sportiva può "reggere" soltanto laddove la Giustizia Sportiva riesca, nell'emanazione delle proprie decisioni, a garantire una tempistica tale da non compromettere la possibilità per gli interessati di soddisfare i propri interessi dedotti in giudizio (anche perché il diritto alla tutela giurisdizionale sancito dall'art. 24 della Costituzione deve essere garantito in termini di "effettività" e, soprattutto con riferimento alle questioni sportive, la tempistica è fondamentale). Con tale decisione, il Consiglio di Stato ha, infatti, chiarito che tutto il sistema di Giustizia Sportiva in genere, e la Camera di Conciliazione in particolare, avrebbe dovuto prevedere dei termini molto "stretti" per la conclusione dei relativi procedimenti innanzi ad essa, soprattutto con riferimento alle questioni in materia di diniego di ammissione a campionati, *"in modo da esaurire i gradi della giustizia sportiva con sufficiente anticipo rispetto all'inizio del campionato senza pregiudicare l'effettività dell'eventuale tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo; solo in tal modo, il previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva, previsto dall'art. 3 della legge n. 280/2003, può essere ritenuto compatibile con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale"* (cfr. sent. pag. 29).

zione ed di Arbitrato dello Sport prima¹¹⁹ e dal T.N.A.S. poi - che aveva messo in discussione la loro impugnabilità innanzi al Giudice Amministrativo¹²⁰;

119 Sulla questione della natura delle decisioni della Camera di Conciliazione, si veda, in dottrina: CALCERANO G., Il lodo arbitrale della Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport presso il CONI quale sostanziale provvedimento amministrativo: il Consiglio di Stato si interroga, in *Rassegna Di Diritto ed Economia dello sport*, n. 3/2006, pagg. 532 e segg.; FERRARA L., L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport, in *Foro amm. - Cons. Stato* - n. 4/2005, pagg. 1218 e segg.; GOISIS F., La natura del vincolo di giustizia sportiva nella più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione: alcune considerazioni critiche, in *Dir. Proc. Amm.*, n. 1/2007, pagg. 261 e segg.; GOISIS F., Le funzioni della giustizia delle federazioni sportive e della Camera arbitrale del CONI nelle controversie che la legge n. 280/2003 affida al Giudice Amministrativo, in *Dir. Proc. Amm.*, 2005, pagg. 997 e segg.; MARCHETTO P., La natura del lodo sportivo alla luce della decisione del Consiglio di Stato, 9 febbraio 2006, n. 527, in www.giustamm.it; NAPOLITANO G., Caratteri e prospettive dell'arbitrato sportivo, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2004, pagg. 1153 e segg.; PONTE D., Autonomia dell'ordinamento sportivo in abbinata a regole giurisdizionali, in *Guida al Diritto*, 3 marzo 2007, n. 9, pagg. 95 e segg.; TORTORELLA F., Ultimo giro di valzer del TAR Lazio: la pronuncia della Camera di Conciliazione e di Arbitrato per lo Sport ha natura di provvedimento amministrativo, in *Rivista di Diritto ed Economia dello sport*, n. 3/2007.

120 Il tentativo di chiudere la via al ricorso giurisdizionale, autodefinendo "arbitrale" la decisione della Camera di Conciliazione, è "naufragato" di fronte alla giurisprudenza del Giudice Amministrativo che ha negato radicalmente la natura di lodo arbitrale delle decisioni della Camera di Conciliazione e ne ha riconosciuto la natura di atti amministrativi, come tali sindacabili in forma piena (ovvero per vizi di legittimità e non solo per vizi di nullità) dal Giudice Amministrativo.

Tale assunto del Consiglio di Stato, oggettivamente da condividersi in pieno, è stato determinato da due considerazioni, ovvero - oltre che per il fatto che non può avere natura arbitrale una decisione emanata da soggetti non indipendenti (ma tutti nominati dal CONI) - anche per il fatto che non può avere natura arbitrale una decisione assunta in una materia indisponibile, in quanto relativa all'esplicazione del potere pubblicistico autoritativo federale di organizzazione dei campionati sui subordinati interessi legittimi delle società affiliate ("secondo la giurisprudenza di questa Sezione, prima richiamata, sono configurabili posizioni di interesse legittimo rispetto ai provvedimenti di non ammissione di una società ad un determinato campionato, in quanto si tratta di atti adottati in applicazione di norme che perseguono finalità di interesse pubblico, quali il controllo sulla gestione economica delle leghe e delle società professionistiche delegato dal C.O.N.I. alla federazione (omissis); la conseguenza di tale qualificazione è costituita anche dalla indisponibilità della res litigiosa e dalla impossibilità di devolvere ad arbitri le relative controversie (omissis); pertanto, l'impugnata decisione della camera di conciliazione e arbitrato per lo sport del C.O.N.I. non costituisce un vero e proprio lodo arbitrale, ma rappresenta la decisione di ultimo grado della giustizia sportiva, avente quindi il carattere sostanziale di provvedimento amministrativo, benché emesso con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale" (cfr. *Cons. Stato*, Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025, pagg. 17-18)).

L'assunto del Consiglio di Stato sulla natura di provvedimenti amministrativi delle decisioni emanate dalla Camera di Conciliazione (per la prima volta affermato con la richiamata sentenza n. 5025/2004, relativa alla prima questione tra Cosenza e FIGC) - seppur inizialmente contestato dal TAR Lazio (con le decisioni nn. 2987/2004, 526-529/2005, 2571/2005), che ha inizialmente continuato a riconoscere il carattere di lodo arbitrale alle decisioni della Camera di conciliazione - si è, negli anni, ampiamente consolidato con la successiva giurisprudenza dei Giudici di Palazzo Spada (ordinanze 9 agosto 2005, nn. 3853, 3856, 3857, 3860 e 3865 e sentenze nn. 527/2006 (Cosenza/FIGC), 3559/2006 (SPAL/FIGC), n. 268/2007 (Salernitana/FIGC)), fino ad essere riconosciuta anche dal TAR Lazio, il quale, con la sentenza n. 5645/2007 ne ha

c) sia con riferimento al riparto di competenza interno (in particolare, tra Alta Corte e T.N.A.S.), che aveva determinato una seria incertezza nell'individuazione dell'organismo competente¹²¹.

riconosciuto anche esso la natura di atti amministrativi ("Spettando al giudice d'appello la funzione nomofilattica, strumentale rispetto al valore imprescindibile della certezza del diritto, in assenza di elementi nuovi, che diano alimento all'attività ermeneutica, ritiene il Collegio di dover conformarsi al dictum del Consiglio di Stato in ordine alla natura amministrativa della decisione della Camera arbitrale").

La questione della non impugnabilità delle decisioni di ultimo grado della Giustizia Sportiva, in quanto aventi presunta natura arbitrale si era poi riproposta con l'istituzione del TNAS.

Sotto tale profilo, la giurisprudenza di primo grado aveva escluso l'impugnazione innanzi al Giudice Amministrativo delle decisioni del T.N.A.S., riconoscendone la natura arbitrale (l'unica decisione al riguardo è costituita dalla sentenza del TAR Lazio, Sezione Terza Quater, 21 giugno 2013, n. 6258, mentre non vi sono state decisioni del Consiglio di Stato sulla natura del TNAS e delle relative decisioni).

La soluzione fornita dal TAR Lazio nella sentenza indicata era estremamente discutibile, in quanto aveva riproposto un "vecchio tema", ovvero la chiusura dell'accesso alla Giustizia Amministrativa, mediante configurazione dell'organismo di Giustizia Sportiva di ultimo grado come organismo di carattere asseritamente arbitrale, con conseguente non impugnabilità delle relative decisioni innanzi al Giudice Amministrativo.

Tale impostazione (che aveva "riesumato la salma" della precedente giurisprudenza dello stesso TAR Lazio con riferimento alla Camera di Conciliazione e di Arbitrato del CONI, giurisprudenza da tempo "seppellita" dalla pacifica interpretazione data dal Consiglio di Stato) risultava, infatti, in palese contrasto con i principi di non arbitrabilità dei poteri autoritativi pubblicistici (quali sono quelli espressi dalle Federazioni Sportive) e dei correlati interessi legittimi ad essi sottostanti, nonché con il principio generale di divieto di obbligatorietà dell'arbitrato, principi la cui applicazione aveva, invece, determinato la giurisprudenza amministrativa a riconoscere il carattere amministrativo della "vecchia" Camera di Conciliazione e di Arbitrato e delle relative decisioni.

La manifesta irragionevolezza di tale soluzione risultava, inoltre, evidente nella semplice constatazione che la stessa determinava, di fatto, un "blocco" nell'accesso alla Giustizia Amministrativa, in quanto:

- a) laddove l'interessato non avesse previamente adito il T.N.A.S., il ricorso proposto innanzi al Giudice Amministrativo sarebbe dichiarato improcedibile per mancato esperimento della c.d. "pregiudiziale sportiva";
- b) laddove l'interessato avesse previamente adito il T.N.A.S., il ricorso proposto innanzi al Giudice Amministrativo sarebbe dichiarato improcedibile per non impugnabilità della decisione del T.N.A.S. (in quanto asserito "lodo arbitrale") innanzi alla Giustizia Amministrativa.

Con la soppressione del TNAS, tutte le questioni di "burocrazia" nell'accesso alla Giustizia Amministrativa in materia Sportiva, dovrebbero essere, a questo punto, definitivamente superate, non essendovi dubbi che il nuovo Collegio di Garanzia della Giustizia Sportiva istituito presso il CONI abbia natura amministrativa, con la conseguenza che le relative decisioni sono impugnabili in forma piena innanzi al Giudice Amministrativo.

¹²¹ Una "criticità" rilevante, nel precedente "sistema dualistico" (con Alta Corte di Giustizia e TNAS), è stata, infatti, costituita dalla scarsa chiarezza del riparto di giurisdizione in ambito di Giustizia Sportiva presso il CONI, tra i due organismi previsti, ovvero tra Alta Corte di Giustizia Sportiva e T.N.A.S.: in teoria, alla prima spettavano le questioni relative ad interessi indisponibili qualificabili come di notevole rilevanza per l'ordinamento sportivo, mentre al secondo spettavano le questioni relative ad interessi disponibili; in pratica, la distinzione tra la giurisdizione

5.4.1. L'ipotesi di ricorso presentato direttamente al Giudice Amministrativo

Laddove la Giustizia Sportiva non garantisca la definizione delle controversie in tempo utile per garantire una piena tutela degli interessi degli affiliati, deve ritenersi che, questi siano legittimati a presentare “*per saltum*” ricorso direttamente al Giudice Amministrativo in ragione della natura provvedimentale (ovvero direttamente lesiva) dei provvedimenti anche non di ultimo grado della giustizia sportiva (in quanto tutti i provvedimenti emanati dalle federazioni sportive sono immediatamente efficaci non appena emanati ed a prescindere dal fatto che non si sia formato su di essi il “giudicato sportivo”).

Ne consegue che, in tali casi, l'eventuale proposizione di un ricorso innanzi al T.A.R. Lazio avverso provvedimenti non di ultimo grado emanati dagli ordinamenti sportivi dovrebbe essere riconosciuta come ammissibile, al contrario di quanto il T.A.R. Lazio ha (erroneamente) disposto finora¹²²: l'azione diretta al

dell'una e dell'altro era estremamente sottile e non chiaramente identificabile, al punto che, in materia disciplinare sportiva, le questioni di una certa importanza risultavano attribuite alla giurisdizione della prima, mentre quelle di minore importanza risultavano attribuite alla giurisdizione del secondo.

122 Nonostante tale evidente aporia del sistema (preclusione ad impugnare direttamente al TAR atti non di ultimo grado della giustizia sportiva, pur avendo essi natura provvedimentale, in quanto immediatamente efficaci e lesivi), in palese violazione degli artt. 103 e 113 della Costituzione, la proposizione di un ricorso in sede giurisdizionale amministrativa prima del definitivo esaurimento di tutti i gradi della giustizia sportiva è stata, finora - in tutti i casi di presentazione di ricorsi innanzi al T.A.R. Lazio senza avere esaurito i gradi della giustizia sportiva - sempre rigidamente sanzionata dalla giurisprudenza del T.A.R. Lazio con pronunce di inammissibilità e/o di improcedibilità dei relativi ricorsi o comunque con il rigetto della richiesta di misure cautelari, con l'effetto che i ricorrenti sono stati obbligati a tornare (laddove ancora in termini) innanzi agli organi di giustizia sportiva per ultimarne i relativi gradi; ciò è avvenuto, in particolare, con le seguenti decisioni:

- a) “sentenza-breve” 29 luglio 2004, n. 7550 (Soc. Napoli Sportiva / FIGC);
- b) sentenza 31 maggio 2005, n. 4284 (Fallimento Brindisi / FIGC);
- c) “sentenza-breve” 14 dicembre 2005, n. 13616 (Matteis / FIGC);
- d) sentenza 15 giugno 2006, n. 4604 (Nuova Nardò / FIGC);
- e) ordinanza 22 agosto 2006, n. 4666 (Moggi / FIGC);
- f) ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671 (Giraudò / FIGC).

L'auspicio è, ovviamente, che il Giudice Amministrativo riveda questa propria linea interpretativa e che ammetta l'impugnazione diretta anche senza previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva, almeno nei casi in cui la giustizia sportiva “stenti” ad emanare una decisione in tempi “utili” a soddisfare l'interesse del soggetto leso; in caso contrario, si assisterebbe a situazioni paradossali ed anti-giuridiche (come è già avvenuto nel caso della Juventus in occasione di “calciopoli”), in cui un soggetto leso da un provvedimento amministrativo (ad esempio, retrocessione in Serie B), da una parte non si veda garantita la necessaria tempistica delle decisioni della giustizia sportiva (che, nel caso della Juventus, in relazione ad un'azione di annullamento del provvedimento di retrocessione e di conseguente accertamento del titolo a

T.A.R. Lazio, pertanto, dovrebbe determinare soltanto una automatica rinuncia a percorrere tutti i gradi di giustizia sportiva che l'interessato abbia implicitamente e volontariamente deciso di "saltare" con l'immediata proposizione del ricorso al T.A.R. Lazio¹²³.

5.4.2. Il principio del c.d. "vincolo dei motivi"

Come corollario della "pregiudiziale sportiva" si è, inoltre, affermato il principio del c.d. "vincolo dei motivi", in base al quale - essendo i ricorsi in sede di giustizia sportiva necessariamente propedeutici al successivo ricorso in sede giurisdizionale - possono essere presentati innanzi al Giudice Amministrativo soltanto i motivi già proposti innanzi alla giustizia sportiva, mentre risulta preclusa la proposizione di motivi nuovi¹²⁴.

partecipare al campionato di Serie A, decise in via definitiva soltanto alla metà di novembre, quando ormai i campionati erano iniziati da oltre due mesi) e, dall'altra parte, si veda precluso il diritto di adire immediatamente la giustizia amministrativa, in ragione dell'esistenza della pregiudiziale sportiva.

¹²³ Tale soluzione sarebbe, del resto, in linea con il c.d. "principio di "prevalenza" del ricorso giurisdizionale sul ricorso amministrativo; in tal senso, si veda, per tutti, VIRGA P., cit., pag. 208: "il ricorso giurisdizionale proposto dopo la proposizione del ricorso gerarchico contro il medesimo provvedimento, prima della decisione di questo e prima del decorso del termine di novanta giorni dalla data di presentazione, è da considerarsi ammissibile e ciò in base alla considerazione che, nel comportamento di colui che, dopo avere proposto il ricorso gerarchico, adisce il tribunale amministrativo, è da ravvisare una rinuncia implicita al ricorso amministrativo precedentemente proposto"; sul punto, si veda anche Cons. Stato, Ad. Plen., 27 gennaio 1978, n. 2 (con nota adesiva di ANTONUCCI).

¹²⁴ Conseguenza diretta di tale impostazione di sistema (pregiudiziale sportiva) è, infatti, il fatto che - poiché le azioni innanzi alla giustizia sportiva vengono ad assumere la qualificazione di ricorsi amministrativi gerarchici, obbligatori ai fini della successiva proposizione del ricorso in sede giurisdizionale - nei rapporti tra ricorso nell'ambito della giustizia sportiva e successivo ricorso giurisdizionale dovrebbero trovare applicazione le regole e i principi costantemente affermati anche dalla giurisprudenza amministrativa, in tema di rapporti tra ricorso amministrativo e ricorso giurisdizionale.

Ne deriva che - come sancito da risalente, ma costante giurisprudenza - potrebbero essere ritenuti inammissibili, in sede di ricorso giurisdizionale contro la decisione assunta dalla Camera di Conciliazione assunta in ordine ad un ricorso amministrativo, i motivi non dedotti (ma deducibili) in sede amministrativa (cfr. Cons. Stato, Sez. IV 22 aprile 1975, n. 432; idem, Sez. VI, 28 aprile 1978, n. 517; T.A.R. Lazio, Sez. II, 3 novembre 1984, n. 1534); tale principio è, infatti, stato ribadito anche dalla giurisprudenza amministrativa più recente (Cons. Stato, Sez. IV, 19 marzo 1996, n. 355; idem, 2 marzo 2004, n. 962; idem, 10 giugno 2004, n. 3756).

Il principio in questione è stato in parte già affermato dal Consiglio di Stato anche con riferimento specifico alla materia sportiva, nella già richiamata decisione della Sezione Sesta, 19 giugno 2006, n. 3559 (SPAL/FIGC), con la quale è stata "accolta l'eccezione di inammissibilità, formulata dalla F.I.G.C., per la quale rileva la mancata impugnazione delle disposizioni federali

Tale principio - considerato il fatto che innanzi agli organi di giustizia sportiva i termini di impugnazione sono necessariamente molto ristretti - risulta di dubbia legittimità, in quanto riduce di fatto i termini per l'individuazione dei motivi di ricorso, con conseguente compressione dell'effettività del diritto alla tutela giurisdizionale¹²⁵.

Esso comunque non dovrebbe essere applicato nel caso in cui il motivo nuovo proposto per la prima volta innanzi al Giudice Amministrativo consista nell'impugnazione della normativa sportiva come atto presupposto, non essendo possibile impugnare la norma sportiva innanzi alla giustizia sportiva (il quanto il Giudice dell'ordinamento sportivo non ha il potere di sindacare la legittimità delle norme del proprio ordinamento), ma soltanto (per la prima volta, innanzi al Giudice statale, che ha invece il potere di sindacare la legittimità, oltre che dei provvedimenti lesivi, anche delle norme sportive dagli stessi applicate, laddove impugunate dall'interessato come atti presupposti)¹²⁶.

innanzi alla Camera Arbitrale"; ciò in quanto "l'art. 2 della legge n. 280/2003 ha previsto che gli atti delle Federazioni sportive possano essere impugnati in sede giurisdizionale solo dopo la preventiva impugnazione - quale condizione di procedibilità - innanzi alla Camera Arbitrale"; tale principio è stato, inoltre, ribadito dal TAR Lazio con le decisioni nn. 5280/2007 (De Santis/FIGC) e 5645/2007 (Arezzo/FIGC).

125 In relazione, alla proposizione di nuovi motivi innanzi al T.A.R. (rispetto a quelli già fatti valere in sede di giustizia sportiva) - considerato che la legge n. 280/2003 impone l'obbligo di esaurire prima i gradi di giustizia sportiva e che i termini di impugnazione in sede sportiva sono estremamente ridotti (talvolta il termine per proporre ricorso innanzi alla Camera di Conciliazione era addirittura di soli 2 giorni, mentre, innanzi agli organi di giustizia federale esso è di 7-10 giorni, e comunque non è mai superiore a 30 giorni) - il principio del vincolo dei motivi non dovrebbe ritenersi applicabile, in quanto l'applicazione di esso determinerebbe una illegittima compressione del diritto alla difesa giurisdizionale (art. 24 della Costituzione) conseguente alla (drastica) riduzione dei termini per elaborare i motivi (dai normali 60 giorni di tempo per elaborare tutti i motivi da addurre innanzi al T.A.R. a soltanto pochi giorni di tempo per elaborare tutti i motivi da proporre innanzi alla giustizia sportiva e quindi successivamente innanzi al T.A.R.); ne consegue che tale principio del "vincolo dei motivi" non dovrebbe essere applicato in materia sportiva o, al limite, non dovrebbe essere applicato in maniera rigorosa, ovvero quantomeno riconoscendo l'ammissibilità di motivi sufficientemente indicati nei gradi di giustizia sportiva, come riconosciuto dalla giurisprudenza.

126 Nel caso di impugnazione di atti normativi regolamentari dell'ordinamento sportivo (ovvero di atti presupposti generali), il principio del vincolo dei motivi non dovrebbe trovare applicazione per la semplice ragione che l'impugnazione di tali atti non può essere presentata in sede di giustizia sportiva (o sarebbe comunque "matematicamente" inutile perché inammissibile), in quanto gli organi di giustizia sportiva non hanno alcun potere di annullare (o di disapplicare) la normativa regolamentare dell'ordinamento sportivo del quale fanno parte (anzi, il loro compito è proprio quello di applicare e di fare rispettare le norme dell'ordinamento sportivo); mentre l'impugnazione di atti normativi regolamentari dell'ordinamento sportivo (ovvero di atti presupposti generali) può essere presentata, per la prima volta, soltanto innanzi al T.A.R., in quanto soltanto il Giudice dell'ordinamento statale ha il potere di annullare (o di disapplicare

Al di là della correttezza o meno di tale impostazione, sarà, pertanto, opportuno che i legali delle Società o dei tesserati sportivi focalizzino, sin dal momento della presentazione delle azioni innanzi alla giustizia federale prima ed agli organi di giustizia presso il C.O.N.I. poi, tutti gli atti da impugnare e tutti i motivi di diritto che potranno essere fatti valere successivamente in sede giurisdizionale, in modo da non precludersi, sin dall'inizio, l'impugnazione di alcuni atti o la proposizione di alcuni motivi.

5.4.3. L'illegittimità del vincolo di giustizia

Il primo comma dell'art. 3 prevede, inoltre, una "salvezza" delle clausole compromissorie previste nel settore sportivo: tale disposizione è stata interpretata in senso restrittivo da parte della giurisprudenza amministrativa, nel senso di ritenere fatte salve soltanto le clausole compromissorie in senso tecnico (ovvero quelle che devolvono ad arbitri la cognizione di questioni patrimoniali tra pari ordinati all'interno dell'ordinamento sportivo, che, in alternativa, sarebbero devolute alla giurisdizione del giudice ordinario), mentre ha ritenuto di non estendere tale salvezza al c.d. vincolo di giustizia (ovvero a quelle norme federali che precludono l'impugnazione di provvedimenti federali innanzi agli organi di giustizia statale)¹²⁷.

in sede cautelare) gli atti regolamentari degli ordinamenti settoriali in genere e dell'ordinamento settoriale sportivo in particolare, avendo essi il carattere, per quanto riguarda il livello normativo, di fonte regolamentare e, per quanto riguarda la natura giuridica, di atto amministrativo.

Gli atti normativi regolamentari degli ordinamenti settoriali in genere e dell'ordinamento sportivo in particolare sono, infatti, atti amministrativi generali, corrispondenti esattamente ad un bando di concorso o ad un capitolato di appalto o ad un qualsiasi atto amministrativo generale emanato da un soggetto facente funzioni amministrative, come le federazioni sportive o il C.O.N.I..

¹²⁷ L'art. 3, comma primo, della legge stabilisce, inoltre, che "è fatto salvo quanto eventualmente disposto dalle clausole compromissorie previste da statuti e regolamenti del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive": tale disposizione si ritiene che debba essere interpretata nel senso (restrittivo) di riconoscimento da parte dello Stato, con legge, della legittimità esclusivamente delle clausole compromissorie intese in senso proprio, ovvero come clausole in base alle quali i tesserati delle federazioni sportive si impegnano ad adire gli organi di giustizia sportiva per la risoluzione delle questioni derivanti dallo svolgimento dell'attività sportiva (clausole, peraltro, già riconosciute implicitamente come legittime dall'art. 2 della legge, che riserva alcune questioni alla giustizia sportiva, e dall'art. 3, comma primo, della stessa, che impone comunque, anche per le materie non riservate alla giustizia sportiva, l'onere per gli interessati di rivolgersi prima ad essa e di esaurire i relativi gradi della stessa prima di rivolgersi al giudice amministrativo); ma la norma in questione non pone senz'altro alcun riconoscimento da parte dello Stato

Ad oggi, infatti, la portata effettiva del c.d. "vincolo di giustizia" - costituito dalla normativa regolamentare (generalmente presente nei regolamenti interni delle varie federazioni), in base alla quale ai tesserati ed agli affiliati sarebbe precluso il diritto di adire gli organi giurisdizionali statali per la tutela dei propri interessi, se non previa autorizzazione rilasciata dalla federazione - risulta ormai svuotata dall'avvenuta emanazione della legge 17 ottobre 2003, n. 280 (che ha riconosciuto anche ai tesserati sportivi il pieno diritto di adire gli organi di giustizia statale per la tutela dei propri interessi) e dalla successiva interpretazione resa dalla giurisprudenza: in particolare, il T.A.R. Lazio, Sezione Terza Ter, con ordinanza 21 aprile 2005, n. 2244 (Cosenza/FIGC), ha riconosciuto l'illegittimità di un provvedimento disciplinare (3 punti di penalizzazione in classifica) irrogato dalla Federazione nei confronti della Società per il fatto di avere questa presentato precedentemente un ricorso innanzi al T.A.R. Lazio senza previamente chiedere la (prescritta) autorizzazione alla Federazione¹²⁸.

della legittimità delle clausole compromissorie intese in senso ampio, ovvero come comprensive anche del c.d. "vincolo di giustizia" (divieto per i tesserati di adire gli organi di giustizia statale e previsione, in caso contrario, di sanzioni disciplinari fino all'espulsione dall'ordinamento sportivo): il vincolo di giustizia (così come le eventuali sanzioni irrogate per violazione dello stesso) resta infatti un istituto di dubbia legittimità per lo Stato (in quanto esso concreta una potenziale violazione degli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, oltre che adesso anche della stessa legge n. 280/2003, che, in certi limiti, ammette e disciplina il ricorso al giudice statale da parte dei soggetti dell'ordinamento sportivo); tale conclusione è confermata non solo dalla semplice lettura della norma in questione (che parla testualmente solo di "clausole compromissorie" e non di "vincolo di giustizia"), ma anche dall'interpretazione logica e teleologica della stessa (sarebbe veramente un controsenso pensare che il legislatore statale abbia previsto e dettagliatamente disciplinato la facoltà per i tesserati in ambito sportivo di adire il giudice amministrativo e poi abbia, nell'ambito della stessa legge, riconosciuto espressamente la legittimità di un istituto, il vincolo di giustizia, che prevede il divieto di adire il giudice statale e gravi sanzioni per la violazione di tale divieto).

¹²⁸ Su tale tema si consenta di richiamare: LUBRANO E., Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia: la FIGC si adegua, pubblicato sul sito internet www.globalsportslaw.com e sulla Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2005, Vol. n. 2.

Tale vincolo di giustizia costituisce di fatto, ad oggi, un vero e proprio "monstrum" giuridico a tutela del mondo degli ordinamenti sportivi, una sorta di cartello "cave canem", al quale fa però riscontro un guardiano-cerbera capace esclusivamente di "abbaiare", ma del tutto incapace di "mordere" e di "azzannare" gli sportivi e le Società che (proponendo ricorso al T.A.R. Lazio) violino (uscendone) i confini dell'"antro federale", in quanto il "mostro" è stato ormai privato di tutta la propria dentatura (e della propria efficacia repressiva) dal grave colpo inferito dal T.A.R. Lazio con l'ordinanza n. 2244/2005.

Nonostante ciò le Federazioni continuano a mantenere nei propri regolamenti tale "monstrum iuris", talvolta, si "dilettano" anche di applicarlo (di recente, con decisione in data 11 ottobre 2007, la Commissione Disciplinare della FIGC ha sanzionato l'Arezzo con tre punti di penalizzazione per avere proposto in precedenza ricorso al TAR Lazio avverso la penalizzazione di sei punti irrogata per le vicende di "calciopoli" (allo stato attuale, è in corso l'impugnazione

Sarebbe, pertanto, opportuno che il “legislatore sportivo” eliminasse dalle varie “Carte Federali” (ovvero le normative di ogni singola federazione, in genere integralmente pubblicate sui relativi siti) l’istituto del “vincolo di giustizia” e, con l’occasione - in una seria “riscrittura delle regole” - facesse “sparire” da esse una serie di “*tyrannosauri reges*” “giurassici”, quali sono (per citare solo i più rilevanti) gli istituti del “vincolo sportivo”¹²⁹, del “Lodo Petrucci”¹³⁰, della

di tale decisione innanzi alla Corte di Giustizia Federale): tale decisione è stata poi annullata dalla Corte di Giustizia Federale, con provvedimento in data 5 dicembre 2007, n. 56/CGF, che ha riconosciuto “l’errore scusabile” commesso dall’Arezzo nel presentare ricorso al TAR.

In senso contrario (per l’attualità del vincolo di giustizia), si veda M. SFERRAZZA, Il vincolo di giustizia sportiva: natura ed effetti alla luce dell’attuale quadro normativo, in Riv. Dir. Econ. Sport., 2009, fasc. 3, vol. V.

129 Il “vincolo sportivo” è un istituto in base al quale l’atleta dilettante rimane legato a vita alla Società con la quale sottoscrive (anche se minorenni ed in assenza di genitore o tutore) il c.d. “cartellino”, con la conseguenza che lo stesso può tesserarsi con un’altra Società soltanto se questa paga alla precedente la cifra da essa arbitrariamente richiesta (esattamente come avveniva per gli “schiavi” circa 2000 anni fa): in ordine alla illegittimità di tale istituto il TAR Lazio si è espresso (Sezione Terza Ter, sentenza 12 maggio 2003, n. 4103) nei seguenti termini: “la pretesa della società ricorrente al mantenimento del vincolo sportivo con l’interessata successivamente alla scadenza del contratto (che si fonda su una arcaica concezione che considerava l’atleta come “proprietà” della società) appare recessiva proprio sul piano dei valori costituzionali”.

Deve darsi atto del fatto che molte federazioni (tra le quali il calcio, in particolare, si vedano gli artt. 32 bis e ter delle NOIF della FIGC) hanno posto un limite di età (in genere, 25 anni), oltre il quale l’atleta è automaticamente “svincolato” dal “vincolo sportivo”: tale riforma, anche se meritoria, non elimina (ma riduce soltanto) il problema della sottoposizione di atleti dilettanti (e spesso solo formalmente dilettanti, ma sostanzialmente professionisti), ad un istituto che limita gravemente il diritto di espletare attività agonistica.

Per approfondimenti su tale argomento si consenta di richiamare E. LUBRANO, Vincolo sportivo pluriennale: verso una fine annunciata...?!, in www.giustizasportiva.it, dicembre 2005.

130 Il c.d. “Lodo Petrucci” è un istituto previsto nel calcio dall’art. 52, sesto comma, delle NOIF, in base al quale una società non ammessa ad un campionato di calcio professionistico (Serie A, B, C1, C2) per ragioni di disequilibrio finanziario si vede automaticamente “espropriata a zero euro”, oltre che dei rapporti contrattuali in essere con i propri atleti (art. 110 delle NOIF), anche del c.d. “titolo sportivo”, in quanto viene retrocessa all’ultimo livello dei campionati (Terza Categoria dei Dilettanti), mentre il proprio titolo sportivo, ridotto di una categoria, viene assegnato all’asta ad un’altra Società e i proventi di tale asta vengono versati sul “Fondo di garanzia per allenatori e calciatori” presso la FIGC.

Non è necessario di essere degli “scienziati” di diritto commerciale o fallimentare per capire che, costituendo il titolo sportivo l’“avviamento” della Società di calcio (come riconosciuto dallo stesso TAR Lazio, con sentenza n. 4284/2002), risulta illegittima l’espropriazione di esso “a zero euro” (con conseguente automatico fallimento della Società “con zero euro in cassa” e l’impossibilità di pagare i propri creditori): sarebbe, pertanto, sufficiente una piccola modifica di tale normativa (che ha il grande merito, non si deve negarlo, di “salvare” il titolo sportivo della città, seppure ridotto di una categoria), nel senso di prevedere che i proventi dell’asta vadano alla Società “espropriata” del titolo sportivo, in modo da consentirle un “fallimento sano” che le permetta di pagare, quantomeno in parte, i propri creditori.

“responsabilità oggettiva” e della “responsabilità presunta”¹³¹, tutti viziati da

Per approfondimenti su tale argomento si consenta di richiamare E. LUBRANO, Ammissione ai campionati di calcio e titolo sportivo: un sistema da rivedere?, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, vol. n. 2/2005, Il calcio professionistico, a cura di G. MEO, U. MORERA e A. NUZZO.

131 La responsabilità oggettiva e la responsabilità presunta sono forme di responsabilità, previste dalla normativa sportiva a carico delle Società (cfr. art. 4, rispettivamente commi 4 e 5, del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC), che esulano del tutto da un benché minimo grado di “colpa” (neanche “in vigilando”) delle stesse.

In particolare:

- a) in base all'istituto della responsabilità oggettiva, le Società sono responsabili del comportamento tenuto dai propri sostenitori (anche “in trasferta” e dunque al di fuori di ogni possibile controllo da parte della Società), con la conseguenza che queste “pagano” dal punto di vista disciplinare (ammende, penalizzazioni in classifica ecc.) per il comportamento dei propri “tifosi”, ai quali l'ordinamento sportivo conferisce, pertanto, un “favoloso” strumento di “ricattazione”, tra l'altro molto utilizzato dagli stessi, nei confronti delle Società (art. 4, comma 4, del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC: “*Le società rispondono oggettivamente anche dell'operato e del comportamento delle persone comunque addette a servizi della società e dei propri sostenitori, sia sul proprio campo, intendendosi per tale anche l'eventuale campo neutro, sia su quello delle società ospitanti, fatti salvi i doveri di queste ultime*”);
- b) in base all'istituto della responsabilità presunta, le Società sono responsabili (salvo prova contraria) di comportamenti di soggetti ad esse estranei che abbiano determinato un possibile vantaggio a favore di esse: (art. 4, comma 5, del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC: “*Le società sono presunte responsabili degli illeciti sportivi commessi a loro vantaggio da persone a esse estranee. La responsabilità è esclusa quando risulti o vi sia un ragionevole dubbio che la società non abbia partecipato all'illecito o lo abbia ignorato*”).

La illegittimità di tali disposizioni, a parere di chi scrive, risulta manifesta per il fatto che prevedono forme di responsabilità che prescindono del tutto dalla colpevolezza delle Società e dalla effettiva imputabilità ad esse dei comportamenti tenuti da soggetti esterni ad esse (sarebbe sicuramente più opportuno, modificare la normativa sulla responsabilità, nel senso di prevedere una responsabilità “integrale” della Società che ospita la gara per tutto quanto avvenga all'interno del proprio impianto, all'ingresso del quale le Società hanno la possibilità ed il dovere di garantire la sicurezza, ed a prescindere da quali tifosi, di casa o ospiti, pongano in essere atti pericolosi per la pubblica sicurezza).

- a) Con riferimento alla responsabilità oggettiva, il TAR Sicilia, Catania - con la sentenza n. 679/2007 (poi annullata, ma per ragioni di inammissibilità del ricorso, dalla successiva sentenza n. 1048/2007 del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia), relativa alla questione tra gli abbonati del Catania e la FIGC - ha dichiarato l'illegittimità di tale istituto: le ragioni sono assolutamente condivisibili (“*Giustamente si sottolinea, poi, l'evidente contrasto tra i provvedimenti impugnati e gli inderogabili principi dell'ordinamento, consacrati in apposite norme di rango costituzionale (art. 2 e 27, comma 1, della Costituzione) o di legge ordinaria (artt. 1 e 134, ultimo comma, T.U.L.P.S.), palesandosi, in particolare, il principio della responsabilità oggettiva, specie alla luce della rigida applicazione che ne viene praticata, come contrario ai principi dell'ordinamento giuridico vigente. Qualunque sia la teoria preferita in ordine alla pluralità degli ordinamenti giuridici, resta fermo che l'ordinamento sportivo, per funzionare normalmente, deve godere di un notevole grado di autonomia. Tuttavia quest'ultima, per quanto ampia e tutelata, non può mai superare determinati confini, che sono i confini stessi dettati dall'ordinamento giuridico dello Stato. E tali fondamentali principi valgono non solo per l'ordinamento sportivo, ma anche per l'autonomia di ogni formazione sociale, pur se riconosciuta dalla Costituzione: confessioni religiose, università, accademie, istituzioni di cultura, sindacati... Né potrebbe, in senso contrario, sostenersi che la F.I.G.C., in quanto assoggettata*”).

illegittimità per violazione rispettivamente dei principi del diritto del lavoro,

alle direttive impartite dalla U.E.F.A., organismo che opera in sede internazionale, sia tenuta a recepire pedissequamente ed acriticamente tali direttive medesime, atteso che alla U.E.F.A. non è comunque considerata un "soggetto di diritto internazionale" e che, in ogni caso, ogni recepimento normativo o regolamentare va comunque inquadrato all'interno delle norme di legge e dei principi costituzionali vigenti. Tali principi si stanno affermando anche all'estero: il Tribunale Amministrativo di Parigi, adito dalla locale squadra di calcio del Paris Saint Germain, con decisione del 16 marzo 2007, ha annullato la sanzione della squalifica del campo di gioco, comminata alla squadra medesima da tutti gli Organi di giustizia sportiva della Federazione francese, statuendo che "la responsabilità oggettiva di cui all'art. 129, c. 1, del regolamento Federale viola il principio costituzionale della personalità della pena". Inoltre, è fondamentale rilevare che, nel caso di specie, mancano alcuni requisiti integranti l'ipotesi della responsabilità oggettiva, quale delineata da dottrina e giurisprudenza; ed invero, tra la condotta e l'evento dannoso deve essere rinvenibile un nesso di causalità materiale ben individuato e, inoltre, l'agente deve avere volontariamente tenuto un condotta che di per sé costituisce illecito, in ossequio al noto principio "qui in re illicita versatur tenetur etiam pro casu". Nel caso di specie, come è evidente, manca qualsiasi nesso di causalità tra i fatti dannosi verificatisi ed il comportamento tenuto dai ricorrenti. In sostanza, i ricorrenti sono stati colpiti dalla sanzione non perché abbiano fatto o non abbiano fatto alcunché, ma solo in quanto appartenenti ad una categoria generale ed astratta. Quindi, ben può affermarsi che, nel caso di specie, non si sono applicate delle pesanti sanzioni per un caso di responsabilità oggettiva, bensì per una forma di responsabilità "per fatto altrui". Pertanto, si appalesano illegittimi non soltanto gli impugnati provvedimenti sanzionatori per i "vizi" evidenziati, ma anche le stesse norme del regolamento "Codice di giustizia sportiva" della F.I.G.C., nella misura in cui, introducendo una tale forma di "responsabilità oggettiva" si pongono, fra l'altro, in contrasto con l'art. 27 della Costituzione. Conseguentemente, vanno annullati sia l'art. 9, commi 1 e 2 (che sostanzialmente pongono a carico delle società sportive un onere di vigilanza non consentito dal T.U.L.P.S.), sia l'art. 11 di tale regolamento").

- b) Con riferimento alla responsabilità presunta, il TAR Lazio (sentenza n. 5645/2007, relativa alla questione Arezzo / FIGC) ha evidenziato la possibile illegittimità di tale istituto, ma non si è pronunciato poi su tale punto, ritenendo tale questione inammissibile in base al c.d. "vincolo dei motivi", in quanto non proposta in precedenza innanzi alla Camera di Conciliazione del CONI ("Le considerazioni esposte nel punto sub 3) della presente motivazione inducono invece a ritenere inammissibile la censura obiettivamente più delicata del gravame, e cioè il quarto motivo mediante il quale si contesta, impugnandosi la prescrizione regolamentare che la prevede, la legittimità della responsabilità presunta, deducendosi che nessuna relazione esisteva tra l'Arezzo ed i "soggetti intercettati", ed, ancora, l'impossibilità, per la società, di fornire una prova negativa. Non può negare il Collegio come tale ipotesi di responsabilità ponga (ben più della responsabilità oggettiva, comunque fondata sul rapporto di causalità) problemi di compatibilità con i principi che governano i procedimenti sanzionatori, e forse anche con i modelli di responsabilità conosciuti dall'ordinamento giuridico statale. Va però aggiunto come proprio tali ragioni, che attengono, in definitiva, all'enucleazione dei limiti di relazione sistemica tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale, imponevano che della relativa questione fosse investito l'organo arbitrale, a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, e nel rispetto della clausola compromissoria accettata dai soggetti dell'ordinamento federale quale parte integrante del vincolo associativo. Come si è già osservato, si desume tanto dalla disamina del lodo arbitrale, quanto dalla lettura dell'istanza di arbitrato, che la società ricorrente in sede arbitrale non ha impugnato, od almeno contestato la legittimità dell'art. 9, III comma, del codice di giustizia sportiva (alla cui stregua "le società sono presunte responsabili degli illeciti sportivi a loro vantaggio, che risultino commessi da persone ad esse estranee"), ma ha solamente dedotto l'insussistenza in concreto di una siffatta responsabilità").

del diritto di impresa e della personalità della responsabilità.

5.5. Disposizioni processuali specifiche

L'art. 3, terzo comma, della legge in questione ha, infine, previsto due disposizioni specifiche di carattere processuale¹³², ovvero:

- 1) l'applicazione delle disposizioni previste dall'art. 23 bis della legge n. 1034/1971, ovvero, fondamentalmente: la "dimidiazione" di tutti i termini processuali, salvo quelli per la proposizione del ricorso di primo grado¹³³;
- 2) la definizione dei giudizi innanzi al T.A.R. con "sentenza succintamente motivata", ai sensi dell'art. 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034¹³⁴.

Sull'istituto della responsabilità oggettiva, si veda FORTI V., Riflessioni in tema di diritto disciplinare sportivo e responsabilità oggettiva, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2007, Vol. III, Fasc. 2.

¹³² Tale terzo comma dell'art. 3 della legge n. 280/2003 dispone testualmente che "davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'art. 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 e si applicano i commi 2 e seguenti dell'articolo 23-bis della stessa legge".

¹³³ Tale indicazione – abbreviazione dei termini alla metà, per i giudizi amministrativi in materia sportiva – è stata confermata dal nuovo Codice del Processo Amministrativo (D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104), il cui art. 119 (intitolato "rito abbreviato comune a determinate materie", che sancisce la riduzione dei termini alla metà) sancisce testualmente che "le disposizioni di cui al presente articolo si applicano nei giudizi aventi ad oggetto le controversie relative a: ...(omissis)...

g) provvedimenti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle federazioni sportive"

¹³⁴ In via teorica, l'analisi della norma in questione (da ogni punto di vista: letterale, logico e teleologico) sembrerebbe imporre l'applicazione dell'istituto della sentenza-breve alla materia del contenzioso sportivo innanzi al Giudice amministrativo (con ciò rendendo obbligatorio per il Giudice l'utilizzo di uno strumento processuale di carattere facoltativo); nella realtà pratica, la giurisprudenza di questi anni ha evidenziato come il giudice amministrativo ha interpretato la disposizione in esame come meramente programmatica e non precettiva (in sostanza, come "suggerimento" e non come "imposizione" da parte del legislatore), con la conseguenza, anche nella materia sportiva, lo strumento della sentenza-breve viene utilizzato soltanto laddove ci siano i presupposti previsti, in via generale, dall'art. 26 della legge n. 1034/1971.

L'art. 26 della legge n. 1034/1971 (come modificato dalla legge 21 luglio 2000, n. 205), ha introdotto l'istituto della c.d. "sentenza-breve" disponendo quando segue: "Nel caso in cui ravvisino la manifesta fondatezza ovvero la manifesta inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso, il Tribunale amministrativo regionale e il Consiglio di Stato decidono con sentenza succintamente motivata. La motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero se del caso, ad un precedente conforme. In ogni caso, il giudice provvede anche sulle spese di giudizio, applicando le norme del codice di procedura civile" (quarto comma).

"La decisione in forma semplificata è assunta, nel rispetto della competenza del contraddittorio, nella camera di consiglio fissata per l'esame dell'istanza cautelare ovvero fissata d'ufficio a seguito dell'esame istruttori previsto dal secondo comma dell'art. 44 del testo unico delle

L'introduzione di tali disposizioni è legata proprio alla peculiarità della materia sportiva, in quanto, come ribadito anche nella Relazione Governativa al Decreto Legge n. 220/2003, *"il mondo sportivo ha bisogno di decisioni adottate in tempi brevissimi"*: pertanto, come indicato nella Relazione Governativa al decreto legge, in tale materia, innanzi al Giudice Amministrativo, *"si prevedono modalità accelerate di definizione del giudizio nel merito quali la sentenza in forma abbreviata e la riduzione di tutti i termini processuali alla metà"*

6. Conclusioni

In conclusione, la legge n. 280/2003 ha avuto il grande merito di garantire una (relativa) certezza quantomeno degli aspetti fondamentali del rapporto tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale: in particolare, da una parte (sposando la tesi dei fautori della supremazia dell'ordinamento statale) ha inquadrato il sistema sportivo come ordinamento settoriale posto all'interno dell'ordinamento statale, riconoscendone l'autonomia e soprattutto i limiti di essa, dall'altra parte ("sposando" i fautori della tesi pubblicistica), ha riconosciuto la natura pubblicistica dell'attività posta in essere da tutte le istituzioni sportive (C.O.N.I. e federazioni); in tale modo, la legge ha risolto, una volta per tutte, le questioni relative alla riconoscibilità di una giurisdizione statale in materia sportiva (espressione del potere di controllo della supremazia dell'ordinamento statale) e del riparto della giurisdizione (tra giustizia sportiva, giustizia ordinaria e giustizia amministrativa) e dell'individuazione del giudice territorialmente competente.

Il fatto di avere poi messo nero su bianco tali principi a livello di fonte legislativa - con una soluzione di giusta mediazione (compatibile con i principi costituzionali in gioco) tra le esigenze di autonomia del sistema sportivo e le contrap-

leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 e successive modificazioni" (quinto comma),

"Le decisioni in forma semplificata sono soggette alle medesime forme di impugnazione previste per le sentenze". (sesto comma).

poste esigenze di garantire comunque la supremazia dell'ordinamento statale e la tutela delle proprie posizioni giuridico-soggettive di coloro che, nell'ordinamento dello sport, espletano la propria attività, soprattutto se a livello imprenditoriale o professionale - ha garantito la "protezione" ed il rispetto di essi da parte di tutti gli operatori nel settore, portando i giudici "disconosciuti" dalla legge (ovvero i Tribunali locali) ad esimersi dal porre in essere interventi in passato contestati aspramente per campanilismo e gli esponenti delle Istituzioni sportive a non negare più l'esistenza della superiore giustizia statale e la necessaria esecuzione alle decisioni da questa assunte in materia sportiva. In sostanza, la legge n. 280/2003, seppure nata in una situazione "surreale" (come conversione di un Decreto Legge tutto in favore di una eccessiva e sproporzionata autonomia dell'ordinamento sportivo sancita solo per risolvere circostanze transitorie), ha costituito quella "codificazione di certezze" attesa da tempo dagli operatori del settore, quale giusta espressione di uno Stato di diritto che, pur riconoscendo il pluralismo e le esigenze di autonomia dello Sport, garantisce oggi la piena tutela degli interessi di tutti gli operatori del settore sportivo¹³⁵.

135 Per completezza, si fa presente che tutte (o quasi) le decisioni emanate da organi di giustizia amministrativa richiamate sono liberamente accessibili ed integralmente scaricabili dal sito www.giustizia-amministrativa.it ("cliccando" prima sull'icona del relativo organo giurisdizionale, poi su quella "sentenze/dispositivi" o "ordinanze" e, infine, digitando numero e anno della decisione).

Il Presidente della Repubblica;	Art. 1
Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere all'adozione di misure idonee a razionalizzare i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento giuridico dello Stato;	1. Il decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge.
Vista le deliberazione del Consiglio de Ministri adottata nella riunione del 19 agosto 2003;	2. Restano salvi gli effetti prodottisi fino alla data di entrata in vigore della presente legge sulla base dell'art. 3 comma quinto del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220.
Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per i beni e le attività culturali;	3. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.
Emana il seguente decreto legge	

Art. 1 – Principi generali	Art. 1 – Principi generali
1. La repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale.	1. Convertito senza modifiche
2. I rapporti tra gli ordinamenti di cui al comma 1 sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di effettiva rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive, connesse con l'ordinamento sportivo.	2. I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive, connesse con l'ordinamento sportivo.

Art. 2 – Autonomia dell'ordinamento sportivo	Art. 2 – Autonomia dell'ordinamento sportivo
1. In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:	1. Convertito senza modifiche
a) il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche;	a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche
b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive;	b) Convertito senza modifiche
c) l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società di associazioni sportive e di singoli tesserati;	c) Soppresso
d) l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti.	d) Soppresso
2. Nelle materie di cui al comma 1, le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e i regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui agli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo.	2. Convertito senza modifiche
	2-bis Ai fini di cui al comma 1, lettera a) e allo scopo di evitare l'insorgere di contenzioso sull'ordinato e regolare andamento delle competizioni sportive, sono escluse dalle scommesse e dai concorsi pronostici connessi al campionato italiano di calcio le società calcistiche, di cui all'articolo 10 della legge 23 marzo 1981, 91, che siano controllate, anche per interposta persona, da una persona fisica o giuridica che detenga una partecipazione di controllo in altra società calcistica. Ai fini di cui al presente comma, il controllo sussiste nei casi previsti dell'articolo 2359, commi primo e secondo, del codice civile.

**Art. 3 - Norme sulla giurisdizione
e disciplina transitoria**

1. Esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91.

2. La competenza di primo grado spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio.

3. Davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'art. 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 e si applicano i commi 2 e seguenti dell'articolo 23-bis della stessa legge.

4. Le norme di cui ai commi 1, 2 e 3 si applicano anche ai processi in corso e l'efficacia delle misure cautelari emanate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2 è sospesa fino alla loro conferma, modifica o revoca da parte del tribunale amministrativo regionale del Lazio, cui la parte interessata può riproporre il ricorso e l'istanza cautelare entro il termine di cui all'articolo 31, comma undicesimo, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto e ridotto alla metà ai sensi del comma 3.

**Art. 3 - Norme sulla giurisdizione
e disciplina transitoria**

1. Convertito senza modifiche

2. La competenza di primo grado spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio.

3. Convertito senza modifiche

4. Le norme di cui ai commi 1, 2 e 3 si applicano anche ai processi in corso e l'efficacia delle misure cautelari emanate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2 è sospesa fino alla loro conferma, modifica o revoca da parte del tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso e l'istanza cautelare entro il termine di cui all'articolo 31, comma undicesimo, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto e ridotto alla metà.

5. Alla luce del disposto di cui all'articolo 1, in applicazione dell'articolo 2, comma 1, tenuto conto dell'eccezionale situazione determinatasi per il contenzioso in essere, il Comitato olimpico nazionale italiano, su proposta della Federazione competente, adotta i provvedimenti di carattere straordinario transitorio, anche in deroga alle vigenti disposizioni dell'ordinamento sportivo, per assicurare l'avvio dei campionati 2003 – 2004.	5. soppresso
---	--------------

Art. 4 - Entrata in vigore

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge. Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

N.B.:

- › il testo attualmente vigente è quello riportato nella colonna di destra (testo di legge);
- › il testo della colonna di sinistra (testo del decreto legge) è **in grassetto nelle parti in cui è stato convertito in legge**, mentre è *in corsivo nelle parti che sono state soppresse o modificate dalla legge di conversione*;
- › il testo della colonna di destra (testo di legge) è **in grassetto nelle parti che sono state aggiunte nella conversione in legge**, mentre è in carattere normale nelle parti già previste dal decreto legge e che sono state confermate nella conversione in legge.

Piero Sandulli

Il sistema della tutela nel mondo dello sport

1. Profili generali in tema di “giusto processo” sportivo

1.1. Quadro ricostruttivo del sistema della giustizia sportiva della Federcalcio

Il varo del nuovo codice di giustizia del CONI, avvenuto nel luglio 2014, offre l'opportunità di esaminare le regole che guidano la giustizia sportiva della Federcalcio e del CONI.

Appare evidente che tale analisi deve essere operata alla luce del patto costituzionale ed in particolare dei temi che regolano il giusto processo statale (art. 111 Cost.), al fine di individuare quelli necessari per un “giusto processo sportivo”.

L'analisi deve prendere le mosse dalla normativa nazionale, dettata con il decreto legislativo n. 242/1999 e con la legge n. 280/2003, contenenti le regole finalizzate a ribadire l'autonomia della organizzazione e della giustizia sportiva, pur nel contesto della tutela garantita dalla Costituzione¹.

In particolare, alla base della nostra disamina va collocata l'ampia riflessione operata dalla Corte Costituzionale, con la decisione n. 49/2011, che offre una lettura “costituzionalizzante” del tema in esame².

Invero, in base alla legge 280/2003, che ha convertito, con significative modificazioni³, il decreto legge n. 220, varato nell'agosto di quell'anno per porre rime-

1 Come è stato autorevolmente ricordato da M. S. GIANNINI (Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi, in *Riv. Dir. Sport*, 1949, p. 10) e da F. CARNELUTTI (Appunti sull'ordinamento giuridico, in *Riv. Dir. Proc.*, 1964, p. 364) l'autonomia dell'ordinamento sportivo postula il rispetto delle regole dello Stato e la garanzia di tutela dallo stesso predisposta.

2 Corte cost. 11/2/2011, n. 49 in *Giust. Civ.* 2011, 5, 1145.

3 L'articolo 2 della legge n. 280/03 chiarisce: *è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari,*

dio alla confusione creatasi a seguito del cosiddetto "caso Catania", la Giustizia sportiva si divide oggi in due gradi di giudizio interni alle singole federazioni, con la possibilità di ricorrere agli organismi di giustizia del CONI: in precedenza l'Alta Corte ed il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport (TNAS), ed oggi il Collegio di garanzia dello sport, per poi sbarcare (al fine di ottenere la tutela di vicende che non limitano la loro incidenza all'interno del solo mondo sportivo) innanzi ai giudici statali⁴.

Tali giudici sono il giudice civile ordinario, per la tutela di diritti patrimoniali, ed il giudice amministrativo (nel caso di specie il TAR del Lazio) per la tutela degli interessi legittimi e per quella dei diritti soggettivi non patrimoniali, in base al dettato della stessa legge n. 280/2003, che ha dato vita ad una discutibile ipotesi di giurisdizione esclusiva, oggi recepita nel nuovo codice del processo amministrativo (d. lg. 104, del 2010, art. 133, lettera z).

È, dunque, questo, unitamente a quanto previsto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 242/1999⁵, il dato di partenza dal quale occorre muovere per individuare le regole del "giusto processo sportivo".

organizzative e statuarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive".

Il testo originario del decreto legge n. 220, del 19 agosto 2003, oltre alle due ipotesi sopra riportate, conteneva anche altri due casi riservati, in via esclusiva, alla giustizia sportiva: il primo (punto c) relativo "all'ammissione ed alla affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singole tesserate"; il secondo, previsto dal punto d) dell'articolo 2, relativo alla "organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti".

La mancata conversione in legge di questi due punti del primo comma dell'articolo 2 del decreto legge ha restituito al giudice amministrativo statale una competenza giurisdizionale che, nell'originario testo del decreto, appariva assai limitata, se non del tutto nullificata.

4 Vedi, al riguardo, il capitolo secondo del presente studio.

5 Il decreto legislativo n. 242 del 1999, dopo la emanazione della legge n. 280 del 2003, è stato integrato dal decreto legislativo n. 15, 8 gennaio 2004, che ha inserito nell'articolo 7, tra i compiti della giunta nazionale del CONI, la lettera H bis) relativa alla individuazione dei criteri generali dei procedimenti di giustizia sportiva. Invero, la integrazione voluta dal decreto legislativo n. 15, del 2004, prevede che la giunta del CONI: "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 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".

Ulteriore riflessione, utile alla soluzione del tema, va fatta alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia della Federcalcio che ha, in più circostanze, affermato che i giudizi penali, le misure cautelari, ed i giudizi esecutivi non trovano fungibilità nel sistema della giustizia sportiva e, pertanto, esse sono esenti dal “vincolo di giustizia”, presente nell’articolo 30 dello Statuto della Federcalcio, limitando tale vincolo esclusivamente, ad una sorta di “pubblicità notizia” da rendere alla federazione all’atto della proposizione dell’azione.

1.2. I principi di giustizia sportiva del CONI

Chiariti i riferimenti normativi nell’ambito dei quali è necessario verificare i principi del giusto processo sportivo, è opportuno premettere una verifica dei punti valutati come critici dalla applicazione ultra decennale della legge n. 280/2003.

L’analisi deve necessariamente prendere le mosse dalla deliberazione del 19 maggio 2010, n. 1412, del CONI, che sulla base dei poteri ad esso attribuiti dalla lettera h bis) dell’articolo 7 del decreto legislativo n. 242/1999, come modificato dal decreto legislativo n. 15/2004, ha enucleato chiarendo il dettato degli artt.

12⁶, 12 bis⁷ e 12 ter⁸ dello Statuto del 26 febbraio 2008, i principi della giustizia

- 6 *Sistema di giustizia ed arbitrato per lo sport.* 1. Sono istituiti presso il CONI, in piena autonomia ed indipendenza, l'Alta Corte di giustizia sportiva e il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport. 2. La disciplina prevista nel presente articolo e nei seguenti articoli 12 bis e 12 ter in riferimento alle Federazioni sportive nazionali si applica integralmente anche alle Discipline sportive associate e agli Enti di promozione sportiva ove previsto dai rispettivi Statuti.
- 7 *Alta Corte di Giustizia Sportiva.* 1. L'Alta Corte di giustizia sportiva costituisce l'ultimo grado della giustizia sportiva per le controversie sportive di cui al presente articolo, aventi ad oggetto diritti indisponibili o per le quali le parti non abbiano pattuito la competenza arbitrale. 2. Sono ammesse a giudizio soltanto le controversie valutate dall'Alta Corte di notevole rilevanza per l'ordinamento sportivo nazionale, in ragione delle questioni di fatto e diritto coinvolte. Il principio di diritto posto a base della decisione dell'Alta Corte che definisce la controversia deve essere tenuto in massimo conto da tutti gli organi di giustizia sportiva. 3. L'Alta Corte provvede altresì all'emissione di pareri non vincolanti su richiesta presentata dal CONI e da una Federazione sportiva, tramite il CONI. 4. Al fine di salvaguardare l'indipendenza e l'autonomia del Tribunale di cui all'art. 12 ter e dei diritti delle parti, l'Alta Corte emana il Codice per la risoluzione delle controversie sportive e adotta il Regolamento disciplinare degli arbitri. 5. L'Alta Corte è composta da cinque giuristi di chiara fama, nominati, con una maggioranza qualificata non inferiore ai tre quarti dei componenti del Consiglio Nazionale del CONI con diritto di voto, su proposta della Giunta nazionale del CONI, tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria e amministrative, i professori universitari di prima fascia, anche a riposo, e gli avvocati dello Stato, con almeno quindici anni di anzianità. I componenti dell'Alta Corte eleggono al loro interno il Presidente, nonché il componente che svolgerà anche le funzioni di Presidente del Tribunale. I membri dell'Alta Corte sono nominati con un mandato di sei anni, rinnovabile una sola volta. All'atto della nomina, i componenti dell'Alta Corte sottoscrivono una dichiarazione con cui si impegnano ad esercitare il mandato con obiettività e indipendenza, senza conflitti di interesse e con l'obbligo della riservatezza. 6. Per lo svolgimento delle sue funzioni, l'Alta Corte può avvalersi di uffici e di personale messi a disposizione del CONI.
- 8 *Il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport.* 1. 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. 3. Nella prima udienza arbitrale è esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione. Avverso il lodo, ove la controversia sia rilevante per l'ordinamento giuridico dello Stato, è sempre ammesso, anche in deroga alle clause di giustizia eventualmente contenute negli Statuti federali, il ricorso per nullità ai sensi dell'art. 828 del codice di procedura civile. 4. Il Tribunale provvede alla soluzione delle controversie sportive attraverso lodi arbitrali emessi da un arbitro unico o da un collegio arbitrale di tre membri. 5. Gli arbitri unici o membri del Collegio arbitrale sono scelti in una apposita lista di esperti, composta da un numero compreso tra trenta e cinquanta membri, scelti dall'Alta Corte. Gli arbitri unici o membri del Collegio arbitrale sono scelti in una apposita lista di esperti, composta da un numero compreso tra trenta e cinquanta membri, scelti dall'Alta Corte di giustizia sportiva, anche sulla base di candidature proposte dagli interessati, tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni ordinaria e amministrative,

sportiva, che possono essere così puntualizzati.

Come prima prospettazione il CONI ricorda che “gli statuti ed i regolamenti federali (di tutte le federazioni affiliate) 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” a tali strumenti normativi è, però, fatto obbligo di salvaguardare lo sbocco, innanzi alla giustizia statale, di “situazioni giuridiche soggettive connesse con l’ordinamento sportivo”.

Dopo aver esaminato le caratteristiche dei componenti degli organi di giustizia sportiva che “devono essere terzi ed imparziali”, la carta del CONI ferma la sua attenzione sui principi del processo, che deve essere rapido ed efficace, dettando le regole che lo guidano, in base al “principio del contraddittorio”, alla luce della corrispondenza tra chiesto e pronunciato (disegnando, quindi, lo schema di un processo di natura dispositiva).

Inoltre il CONI chiarisce che nel giudizio sportivo deve essere prevista tanto la difesa tecnica, che quella personale, da realizzarsi in udienza pubblica. Le decisioni rese vanno motivate, sia pure in modo succinto, per essere assoggettate al controllo di logicità all’interno di ogni singola federazione. Chiarisce, anche, che deve essere consentito almeno un gravame, interno alle federazioni, avverso le decisioni rese in prime cure; tali decisioni, anche se impugnate, sono, comunque, immediatamente esecutive.

i professori universitari di ruolo o a riposo e i ricercatori universitari di ruolo, gli avvocati dello Stato e gli avvocati del libero foro patrocinanti avanti le supreme corti, e, in numero non superiore a tre, alte personalità del mondo sportivo, che abbiano specifiche e comprovate competenze ed esperienze nel campo del diritto sportivo, come risultanti da curriculum pubblicato nel sito internet del Tribunale. I componenti del Tribunale sono nominati con un mandato rinnovabile di quattro anni. All’atto della nomina, i componenti del Tribunale sottoscrivono una dichiarazione con cui si impegnano ad esercitare il mandato con obiettività e indipendenza, senza conflitti di interesse e con l’obbligo della riservatezza, in conformità a quanto previsto dal Codice e dal Regolamento disciplinare di cui al comma 4 dell’art. 12 bis.

6. Il Tribunale provvede alla costituzione dei collegi arbitrali e assicura il corretto e celere svolgimento delle procedure arbitrali, mettendo a disposizione delle parti i necessari servizi e infrastrutture. Il Segretario generale del Tribunale è nominato dall’Alta Corte di giustizia sportiva nei cui confronti ha l’obbligo di rendiconto finanziario.

7. L’Alta Corte di giustizia sportiva è competente a decidere, con ordinanza, sulle istanze di recusazione degli arbitri e ad esercitare, ogni altro compito idoneo a garantire i diritti delle parti, a salvaguardare l’indipendenza degli arbitri, nonché a facilitare la soluzione delle controversie sportive anche attraverso l’esemplificazione dei tipi di controversie che possono essere devolute alla cognizione arbitrale.

Vanno, inoltre, previsti: giudizi di revisione, di natura straordinaria; procedimenti di riabilitazione; provvedimenti cautelari, procedimenti inibitori.

Anche per quanto concerne il procedimento cautelare i dettami del CONI prevedono l'inserimento di termini di operatività perentori ("non possono protrarsi per più di sessanta giorni"), con la possibilità di modifica e revoca ad opera dello stesso giudice che ha emesso le misure cautelari ed una fase di reclamo da consumarsi innanzi al giudice dell'impugnazione.

Infine, oltre alla definizione dei poteri inquirenti della Procura, all'interno di ogni singola federazione (punto 5 dei Principi del CONI) ed alla previsione di misure di clemenza (quali la grazia, l'amnistia e l'indulto), nonché dei limiti delle stesse (punto 6, dei Principi), la direttiva del CONI si sofferma sul vincolo della accettazione della giustizia sportiva (endo ed esofederale) per i tesserati e gli affiliati e sulle previsioni di clausole compromissorie, finalizzate alla definizione di un arbitrato irrituale ed alle modalità di nomina degli arbitri (punti 7.2 e 7.3. dei Principi del CONI).

Nella direttiva, emanata dal CONI, si ribadisce, comunque, l'autonomia organizzativa della giustizia sportiva delle singole federazioni (punto 8.1), pur nel rispetto dei principi dettati dal CONI (punto 8.2), che esercita sulle regole della giustizia, interne alle singole federazioni, il potere di controllo e di veto (8.2).

1.3. Analisi della normativa statale in materia di giustizia sportiva

Inquadri, così, i principi del CONI, in tema di giustizia sportiva, è, a questo punto, necessario individuare quale sia il quadro complessivo che, in materia, emerge, dalle regole interne alla Federcalcio, e dalla normativa statale dettata dalla legge n. 280/2003.

Esauriti i gradi della giustizia sportiva, interni alla Federazione, prima di adire il giudice statale, in relazione a quelle materie non destinate ad esaurire il loro portato nel mondo dello sport, è necessario agire innanzi ai giudici sportivi sedenti presso il CONI, che sono stati, sino al 30 giugno 2014, l'Alta Corte ed il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport (T.N.A.S.), oggi entrambi sostituiti dal Collegio di garanzia dello sport, operativo dal primo luglio 2014.

Pur non essendo stata chiarissima la ripartizione delle competenze tra i due precedenti giudici del Comitato olimpico, la dottrina era giunta a ritenere che l'Alta Corte era competente sugli interessi legittimi, sui diritti indisponibili ed

avesse competenza anche su quei diritti soggettivi pur disponibili dei quali le parti non avevano inteso disporre con apposita clausola compromissoria; mentre il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport risultava competente, esclusivamente, per i diritti disponibili relativamente ai quali era stata accettata, da entrambe le parti, la “giurisdizione” degli arbitri.

Sotto il profilo delle impugnazioni ne discendeva che le decisioni della Alta Corte, se relative a questioni che avevano la loro rilevanza nell’Ordinamento statale, andavano impugunate innanzi al giudice amministrativo, oppure davanti al giudice ordinario, solo se relative a diritti soggettivi di natura patrimoniale, poiché la legge n. 280, del 2003, ha istituito, per i diritti soggettivi non patrimoniali, la nuova “giurisdizione esclusiva” recepita nell’articolo 133, lettera z), del Codice del processo amministrativo⁹.

Di contro, i lodi arbitrali resi dal TNAS, a norma del codice di procedura civile, andavano impugnati con le stesse modalità (nullità e revocazione) e forme di impugnazione previste per i lodi arbitrali (artt. 827 e ss. c.p.c.).

In definitiva, il sistema che scaturisce dalla legge n. 280/03 e dagli Statuti del CONI e della Federcalcio, determina, per le questioni insorgenti nell’ambito del mondo sportivo (tecniche, disciplinari, organizzative ed amministrative) un doppio grado di giudizio interno alla Federazione, con la possibilità dell’impugnazione della pronuncia, resa, in secondo grado dalle Corti Federali, innanzi all’organo di giustizia del CONI.

Infine, per le vicende che occupano questioni (diverse da quelle tecniche e/o disciplinari), la cui rilevanza non può (e non deve) essere limitata al solo mondo dello sport (art. 24 Cost.), è possibile proporre l’azione innanzi al giudice statale (amministrativo o ordinario) dando vita ad un sistema di giustizia che ha avuto la garanzia di costituzionalità dei Giudici della legittimità delle leggi, con la decisione numero 49 dell’11 febbraio 2011¹⁰.

9 D. lg. 104 del 2010.

10 Vedila in *Giust. Civ.* 2011, p. 1145.

1.4. La decisione della Corte Costituzionale n. 49/2011

I giudici della Corte costituzionale sono stati investiti della questione di costituzionalità del decreto legge n. 220/2003, convertito, con modificazioni, nella legge n. 280/2003, da un'ordinanza del TAR del Lazio del febbraio 2010¹¹, che ha provocato un giudizio incidentale di costituzionalità in un processo promosso da un dirigente sportivo presso la F.I.P. (Federazione italiana pallacanestro), il quale impugnava, innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, competente in via esclusiva, in base al dettato dell'articolo 3 della legge n. 280/2003, la sanzione della inibizione allo svolgimento di ogni attività sportiva, interna alla Federazione, per la durata di anni 3 e mesi 4, irrogatagli dalla Camera di conciliazione ed arbitrato del CONI¹².

In detta ordinanza il TAR del Lazio solleva la questione di legittimità costituzionale in merito al dettato dell'articolo 2, comma 1, lettera b), ed anche del secondo comma dello stesso articolo 2 del decreto legge, "nella parte in cui riserva al giudice sportivo la competenza a decidere in via definitiva la controversia avente ad oggetto sanzioni disciplinari non tecniche inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendola al giudice amministrativo, anche se gli effetti superano l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti ed interessi legittimi"¹³.

Ad avviso del Giudice amministrativo rimettente la normativa portata all'esame della consulta, appare in contrasto con gli articoli 24, 103 e 113 della Costituzione non per la "pregiudiziale sportiva" che introduce, la quale appare logica conseguenza dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, bensì per la preclusione al ricorso alla giurisdizione ordinaria statale, una volta esauriti i gradi (endo e esofederali) della giustizia sportiva.

Al riguardo, l'ordinanza di rimessione al Giudice della legittimità delle leggi distingue tra ciò che attiene all' "irrelevante giuridico", come le sanzioni inflitte avverso la violazione di regole tecniche, rispetto a quelle sanzioni disciplinari, relative alla violazione di regole non tecniche, che possono avere effetti inci-

11 TAR Lazio, sez. Roma, ord. 11/2/2010, n. 241 in *Foro it.*, 2010, I, 528.

12 L'organismo di giustizia esofederale esistente sino al 2009, prima della istituzione dell'Alta Corte e del TNAS.

13 Cfr. la decisione della Corte Costituzionale, in *Giust. Civ.* 2011, cit., p. 1146.

denti sulla sfera giuridica del tesserato valicando, quanto agli effetti, il confine del mondo sportivo in cui sono nate.

La questione proposta all'attenzione dei giudici costituzionali dall'ordinanza del TAR del Lazio, sezione terza, è stata risolta dalla decisione numero 49 della Corte Costituzionale, depositata l'11 febbraio 2011.

Preliminarmente, la Corte dà atto che con la legge 280/03, che ha convertito il decreto legge 220/03¹⁴, si affronta una questione di particolare delicatezza quale quella del "rapporto tra ordinamento statale e uno dei più significativi ordinamenti autonomi che vengono a contatto con quello statale, cioè l'ordinamento sportivo", ricordando la difficoltà di individuare una definita linea di confine, anche rispetto alle fonti di incidenza internazionale (C.I.O.) esistenti nell'ordinamento dello sport italiano¹⁵, sia quella di garantire la tutela, assicurata dalla Costituzione italiana (articoli 2 e 18), all'autonomia dell'Ordinamento sportivo.

Inoltre, i giudici della Consulta, hanno individuato una triplice forma di tutela desumibile dall'analisi esegetica dagli articoli 2 e 3 del decreto legge n. 220/2003 (poi convertito nella legge n. 280/03).

In base a tale tripartizione si individuano *“una prima forma di tutela, limitata ai rapporti di carattere patrimoniale tra società sportive, associazioni sportive, atleti (e tesserati), demandata alla cognizione del giudice ordinario. Una seconda, relativa ad alcune delle questioni aventi ad oggetto le materie di cui all'art. 2, nella quale, in linea di principio, la tutela, stante la irrilevanza per l'ordinamento generale delle situazioni in ipotesi violate e dei rapporti che da esse possano sorgere, non è apprestata da organi dello Stato, ma da organismi interni all'ordinamento stesso in cui le norme in questione sono state poste (e nel cui solo ambito esse, infatti, godono di pacifica rilevanza), secondo uno schema proprio della cosiddetta “giustizia associativa”.*

“L'ulteriore forma di tutela giustiziale ha il carattere dalla tendenziale residualità, in quanto è relativa a tutto ciò che per un verso non concerne i rapporti patrimoniali fra società, associazioni sportive, atleti (e tesserati) – demandati, come si è detto, al giudice ordinario – e, per altro verso, pur scaturendo da atti del CONI e delle Federazioni sportive, non rientra fra le materie che, ai sensi

¹⁴ Nato per evitare un “vero e proprio disastro incombente sul mondo del calcio”.

¹⁵ Vedi, al riguardo, anche gli articoli 2 e 15 del decreto legislativo n. 242 del 1999.

dell'art. 2 del decreto-legge n. 220 del 2003, sono riservate – in quanto, come detto, non idonee a far sorgere posizioni soggettive rilevanti per l'ordinamento generale, ma solo per quello settoriale – all'esclusivo interesse degli organi della giustizia sportiva. Si tratta cioè (per riprendere la originaria formulazione legislativa) di "ogni altra controversia" che è "devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo".

Seguendo le linee guida della individuata tripartizione la Corte Costituzionale risolve la questione di costituzionalità sollevata dal TAR del Lazio.

In primo luogo, la lettura data dai Giudici di legittimità limita il profilo di pretesa incostituzionalità della normativa alla sola lesione dell'articolo 24 della Costituzione "il diritto ad ottenere tutela innanzi ad un giudice statale", è, esclusivamente, su questo profilo che la Corte si sofferma cercando e trovando motivi per la soluzione del quesito nella lettura costituzionalizzante della norma, già resa dal Consiglio di Stato con la decisione n. 5782 del 2008¹⁶, la stessa decisione che ha indotto il TAR del Lazio a sollevare la questione di costituzionalità.

Nella pronuncia del Consiglio di Stato è possibile rilevare che dalla analisi costituzionalmente orientata dalla legge n. 280/03 si afferma che "laddove il provvedimento adottato dalla Federazione sportiva o dal CONI abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva in favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere".

Da tale affermazione del Consiglio di Stato la Corte Costituzionale fa discendere la ulteriore considerazione che solo una tutela risarcitoria, per equivalenti, può essere fatta valere nell'ipotesi in cui si verifichi un danno derivante da una decisione (non impugnabile innanzi al giudice statale) resa dai giudici sportivi. Sulla base di tale presupposto la Corte Costituzionale colloca la giustificazione della nuova giurisdizione esclusiva, istituita dal decreto legge n. 220/03, in favore dei giudici amministrativi, in quanto questi giudici sono chiamati non all'attività propria di annullamento di un atto amministrativo, bensì ad amministrare una tutela risarcitoria per equivalenti che non è loro propria.

¹⁶ Consiglio di Stato, sez. VI, 25/11/2008, n. 5782 in *Foro it.* 2009, 4, 195.

Pertanto la Corte Costituzionale, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità, sollevata dal TAR del Lazio, ha rilevato l'esistenza di un "ragionevole bilanciamento" tra l'autonomia della giustizia sportiva e la tutela risarcitoria da chiedersi al giudice statale.

A ben vedere il pensiero dei Giudici della Consulta è sostanzialmente diverso da quello originariamente posto in essere dal TAR del Lazio, che aveva dato vita alle prime decisioni in materia, ed anche da quello successivo del Consiglio di Stato. Invero, i Giudici della Corte ricercano un equilibrio attraverso il bilanciamento tra l'autonomia della giustizia sportiva, concretata dal dettato dell'articolo 2 della legge n. 280/2003, che – con le modifiche apportate all'atto della conversione – appare oggi rispondente alla esigenza di tutela, interna al mondo della giustizia sportiva ed esterna ad essa, prevedendo una maggior incidenza di intervento per il giudice statale (ordinario o amministrativo), e la possibilità "per chi lamenti la lesione di una situazione soggettiva, giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno"; ponendo in essere, in questo modo, una azione autonoma da esperirsi in virtù del dettato della lettera z), dell'articolo 133, del Codice del processo amministrativo¹⁷ per ottenere il risarcimento di un danno causato dall'esercizio del potere disciplinare operato dalla giustizia sportiva, endo ed esofederale, sul presupposto che, per esperire detta azione, debbono essersi esauriti tutti i gradi della giustizia sportiva, interni ed esterni alle federazioni sportive.

1.5. Riflessioni in merito alla decisione n. 49 del 2011 della Corte Costituzionale

La decisione resa dalla Corte Costituzionale, anche se non foriera delle disastrose conseguenze che alcuni autori hanno inizialmente paventato, non appare condivisibile, in quanto tende a riportare nell'alveo della tutela del giudice statale, sia pure *sub specie* risarcitoria, le sanzioni disciplinari che la normativa statale ha inteso escludere dal sindacato della giurisdizione statale, ritenendolo di esclusiva competenza della giustizia sportiva. In tal modo, la Corte Costituzionale omette di considerare che il legislatore statale ha effettuato una scelta netta, non legittimando alcuna distinzione in ordine alle

17 D. ls. n. 104 del 2010.

diverse conseguenze che le sanzioni tecniche e disciplinari possono produrre, pur avendo ben presente che l'applicazione di una sanzione disciplinare sportiva, specie in ambito professionistico, reca con se un grande rilievo, indiretto, di ordine patrimoniale.

Invero, la scelta, operata dal legislatore statale, deve essere, quindi, attuata dal giudicante, senza che questi possa porre in essere pronunce che equivalgono a nullificarla, ingerendosi, in tal modo, in valutazioni politiche ad esso precluse. Inoltre, deve essere rilevato che il rimedio, suggerito dai giudici della legittimità delle leggi, appare destinato a rimanere privo di ogni conseguenza. Infatti, in applicazione dei comuni principi in materia di risarcibilità del danno, da fatto illecito, il destinatario di una sanzione disciplinare, che considerando ingiusto il provvedimento assunto dagli organi della giustizia sportiva (endo ed eso federali), ritenga di adire il giudice amministrativo al fine di ottenere il risarcimento del preteso danno patito, dovrà fornire la prova della sussistenza di tutti gli elementi previsti dal dettato dell'articolo 2043, del codice civile, dovrà essere, dunque, fornita non solo la prova del danno ingiusto e del nesso causale rispetto alla condotta, ma anche del fatto doloso o colposo, circostanza, questa ultima, che appare obiettivamente difficoltosa dovendosi ricercare la stessa in un atteggiamento soggettivo del giudice sportivo, da qualificarsi (almeno) in termini di colpa; prova quasi diabolica, che non essendo perseguibile è destinata a far fallire l'intero impianto risarcitorio costruito dalla Corte Costituzionale.

Sarebbe stato più opportuno che i giudici della legittimità delle leggi nel valutare le garanzie effettivamente offerte, in termini di giusto processo, dalla normativa voluta dalla legge n. 280/2003, che, pur sottraendo alla cognizione del giudice statale le materie tecniche e disciplinari, offre sufficienti elementi di garanzia in base ai principi dettati per il processo sportivo dal decreto legislativo n. 15 del 2004, che ispira le linee guida offerte alla giustizia sportiva a quanto previsto dal dettato dell'art. 111 della Costituzione.

Invero, solo potenziando l'autonomia della giustizia sportiva, in riferimento alle violazioni tecniche e disciplinari, sarà possibile offrire garanzie di tutela sufficienti ai tesserati, in quanto in grado di offrire la terzietà del giudice, l'equidistanza delle parti e la condivisione dei mezzi di prova.

In conclusione, la maggior garanzia di tutela dev'essere ricercata per il futuro nell'affinamento dei codici della giustizia sportiva e, non certo, nella limitazione della autonomia di essa.

2. Il sistema delle prove nel processo sportivo

2.1. Posizione del problema

Il metodo di assunzione delle prove nel processo (in qualsiasi processo, pertanto, anche nel giudizio sportivo) costituisce l'effettiva verifica della equidistanza delle parti tra loro e rispetto al giudice, e della capacità di quel giudizio di perseguire la verità, trasponendo, il più verosimilmente possibile, la vertenza dal piano sostanziale a quello processuale.

Partendo da questa considerazione, il sistema istruttorio del processo sportivo è stato al centro della recente riforma operata dal CONI, poi trasmessa, attraverso l'opera del commissario ad acta, alle singole federazioni¹⁸.

Indubbiamente, le peculiarità dei giudizi operati dalla Federcalcio, prevalentemente legati a dirimere questioni di carattere tecnico e disciplinare, hanno imposto, in tema di prove, a quella federazione, criteri specifici basati sulla forza probatoria della verbalizzazione del direttore di gara e dei suoi assistenti, alla quale viene convenzionalmente assegnata valenza di "prova legale" (art. 35, comma 1, CGS Federcalcio)¹⁹. Tale rafforzata efficacia probatoria non subisce alcuna limitazione se non in casi, ben definiti dalla normativa federale, che ammettono l'utilizzo della prova televisiva nell'errore di persona, ma con effetti limitati alla sanzione inflitta all'atleta e non estensibili alla contestazione del risultato conseguito sul campo (art. 35, comma 2, CGS Federcalcio)²⁰. Inoltre,

18 Per la Federcalcio la nuova normativa è in vigore dal primo agosto 2014.

19 I rapporti dell'arbitro, degli assistenti, del quarto ufficiale e i relativi eventuali supplementi fanno piena prova circa il comportamento di tesserati in occasione dello svolgimento delle gare. Gli organi di giustizia sportiva possono utilizzare altresì ai fini di prova gli atti di indagini della Procura federale.

20 Gli Organi della giustizia sportiva hanno facoltà di utilizzare, quale mezzo di prova, al solo fine dell'irrogazione di sanzioni disciplinari nei confronti di tesserati, anche riprese televisive o altri filmati che offrano piena garanzia tecnica e documentale, qualora essi dimostrino che i documenti ufficiali indicano quale ammonito, espulso o allontanato soggetto diverso

nella tipologia di giudizi destinati a verificare la sussistenza degli illeciti sportivi, particolare attenzione dovrà essere dedicata alla valutazione delle prove atipiche, assunte in altri giudizi, generalmente in quelli penali le cui indagini, di norma, danno il via al procedimento per illecito sportivo che si svolge innanzi ai giudici sportivi.

2.2. Il sistema delle prove nel nuovo Codice di giustizia sportiva del CONI

È noto che la radice del giusto processo sportivo trae la sua linfa dal dettato del novellato art. 111 della nostra Carta fondamentale, in quanto le stesse regole che sono previste per il giudizio statale sono state richiamate, dall'art. 7, lettera h) bis, del decreto legislativo n. 242 del 1999, come integrato dal successivo decreto legislativo n. 15 del 2004, che ha adeguato sul punto la cosiddetta normativa Melandri, alle regole volute dalla legge n. 280 del 2003²¹.

Invero, le regole del contraddittorio delle parti, in condizione di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale sono le stesse a cui anche il processo sportivo deve ispirarsi valorizzando il tema della condivisione delle risultanze probatorie, che vanno valutate dal giudice nell'interesse di entrambe le parti; dette regole sono oggi inserite nei principi generali del codice di giustizia sportiva del CONI (art. 2).

Il punto centrale del processo sportivo è quello di coniugare la pienezza del contraddittorio e della fase istruttoria con la durata, necessariamente breve, dello stesso, che nelle vicende sportive ha valenze etiche e ripristinatorie evidenti e per esse il fattore tempo è molto più incidente che in altri campi della giustizia²².

dall'autore dell'infrazione.

- 21 Vedi sul punto il dettato dell'articolo 2 e dell'articolo 3 della legge che ha convertito, con modificazioni, il decreto legge n. 220 del 13 agosto 2003.
- 22 Al riguardo, il codice di giustizia sportiva varato dal CONI ha dettato tempi ben contingentati per il giudizio di primo grado, innanzi ai tribunali federali, che deve svolgersi, a pena di estinzione, entro 90 giorni, dal momento dell'emanazione del deferimento (art. 38, comma 1 C. CONI); mentre il giudizio d'appello innanzi alle corti d'appello federali deve chiudersi entro 60 giorni dalla proposizione del gravame (*rectius*: reclamo) (art. 38, comma 2, C. CONI).

Operate queste premesse, è necessario esaminare il nuovo codice di giustizia sportiva voluto dal CONI, anche per superare l'improvvida riforma del settore, abbozzata nel febbraio 2012, ma mai entrata concretamente in vigore²³.

Invero, la Commissione di studi voluta dall'attuale Presidente del CONI, ed insediata nel 2013, all'inizio del quadriennio di gestione, ha mostrato particolare attenzione ai temi delle prove incrementando, in tale direzione, i poteri del giudice e degli incolpati, che, in virtù del nuovo codice, dispongono, sul piano istruttorio, di un maggiore spazio di manovra (art. 36, C. CONI).

Alla luce di ciò, il primo elemento dal quale occorre muovere, al fine di individuare gli esatti confini del nuovo sistema dell'istruzione probatoria, è costituito dal richiamo al codice di procedura civile che la normativa del CONI ha ritenuto di dover effettuare, quale regola finale di riferimento, da farsi valere in funzione sussidiaria (art. 2, comma 6, C. CONI). Detto richiamo determina lo spostamento dell'analisi in un'ottica destinata ad enfatizzare anche un profilo dispositivo del processo sportivo, per sua natura disciplinare, e ad un tempo, a contrarre, limitandoli, gli aspetti di natura inquisitoria del giudizio, sia nei confronti della procura delle singole federazioni, sia di quella (investita di funzioni sussidiarie) del CONI²⁴.

Invero, proprio il riferimento al rito civile disegna una più netta equidistanza delle parti rispetto ai poteri loro attribuiti, in modo particolare nella fase istruttorio del processo di primo grado, attenuando, però, il carattere di revisio prioris instantiae del giudizio di appello, che, dunque, non appare vincolato dall'attività probatoria svolta in prime cure, ma consente l'acquisizione di nuove prove senza apparenti limitazioni (art. 23, comma 7; art. 37, comma 6).

Come si è ricordato, in precedenza, il codice della giustizia sportiva del CONI, nella sua ultima versione, varata il 10 febbraio 2015²⁵, individua due diverse tipologie di giudici (sportivi e federali) e disegna due distinti procedimenti di giustizia aventi oggetti diversi di giudizio.

23 Le linee guida della riforma erano contenute nella deliberazione della Giunta del CONI, del 2 febbraio 2012.

24 Non sono chiarissimi, nella normativa in esame, i poteri di avocazione della procura del CONI rispetto all'operato delle singole procure federali; è auspicabile, al riguardo, una modifica della disciplina che fornisca maggiori chiarificazioni (vedi, al riguardo, gli articoli 51 e 52 del C. CONI).

25 Approvato con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri il 3 aprile 2015.

2.2.1. Il giudizio sportivo

I giudici sportivi, voluti dal comitato olimpico, a norma dell'articolo 13 del codice di giustizia sportiva del CONI, si distinguono in: I) giudice sportivo nazionale; II) giudici sportivi territoriali; III) Corte sportiva d'appello.

La loro competenza è relativa a tutte le questioni connesse allo svolgimento delle gare, così come elencate dall'articolo 14, del C. CONI:

- a) la regolarità delle gare e la omologazione dei relativi risultati;
- b) la regolarità dei campi o impianti e delle relative attrezzature;
- c) la regolarità dello *status* e della posizione di atleti, tecnici o altri partecipanti alla gara;
- d) i comportamenti di atleti, tecnici o altri tesserati in occasione o nel corso della gara;
- e) ogni altro fatto rilevante per l'ordinamento sportivo avvenuto in occasione della gara.

In primo grado i giudici sportivi territoriali, che giudicano in camera di consiglio, senza udienza, sono competenti per i campionati e le competizioni di ambito territoriale (art. 15, comma 2), mentre il giudice sportivo nazionale (il quale pronuncia senza udienza) è competente per i campionati e le competizioni di ambito nazionale (art. 15, comma 1).

La Corte d'appello federale è giudice del gravame per le decisioni emesse sia dai giudici territoriali, che dal giudice sportivo nazionale (art. 14, secondo comma, C. CONI; art. 23, primo comma).

In questo specifico giudizio il sistema delle prove è retto dal dettato dell'art. 22 del codice CONI, che per i giudizi insorti in seno alla Federcalcio va integrato dal dettato dell'art. 35 del codice di giustizia sportiva della FIGC²⁶.

26 1. Procedimenti in ordine alle infrazioni connesse allo svolgimento delle gare.
1.1. I rapporti dell'arbitro, degli assistenti, del quarto ufficiale e i relativi eventuali supplementi fanno piena prova circa il comportamento di tesserati in occasione dello svolgimento delle gare.
Gli organi di giustizia sportiva possono utilizzare altresì ai fini di prova gli atti di indagine della Procura federale.
1.2. Gli Organi della giustizia sportiva hanno facoltà di utilizzare, quale mezzo di prova, al solo fine dell'irrogazione di sanzioni disciplinari nei confronti di tesserati, anche riprese televisive o altri filmati che offrano piena garanzia tecnica e documentale, qualora essi dimostrino che i

documenti ufficiali indicano quale ammonito, espulso o allontanato soggetto diverso dall'autore dell'infrazione.

1.3. Per le gare della LNP, limitatamente ai fatti di condotta violenta o gravemente antisportiva o concernenti l'uso di espressioni blasfeme, non visti dall'arbitro, che di conseguenza non ha potuto prendere decisioni al riguardo, il Procuratore federale fa pervenire al Giudice sportivo nazionale riservata segnalazione entro le ore 16.00 del giorno feriale successivo a quello della gara.

Entro lo stesso termine la società che ha preso parte alla gara e/o il suo tesserato direttamente interessato dai fatti sopra indicati hanno facoltà di depositare presso l'ufficio del Giudice sportivo nazionale una richiesta per l'esame di filmati di documentata provenienza, che devono essere allegati alla richiesta stessa. La richiesta è gravata da una tassa di Euro 100,00. L'inosservanza del termine o di una delle modalità prescritte determina l'inammissibilità della segnalazione e/o della richiesta.

Con le stesse modalità e termini la società e/o il tesserato possono richiedere al Giudice sportivo nazionale l'esame di filmati da loro depositati, al fine di dimostrare che il tesserato medesimo non ha in alcun modo commesso il fatto di condotta violenta o gravemente antisportiva o concernenti l'uso di espressioni blasfeme, sanzionato dall'arbitro. In tal caso le immagini televisive possono essere utilizzate come prova di condotta gravemente antisportiva commessa da altri tesserati.

Costituiscono condotte gravemente antisportive ai fini della presente disposizione:

- 1) la evidente simulazione da cui scaturisce l'assegnazione del calcio di rigore a favore della squadra del calciatore che ha simulato;
- 2) la evidente simulazione che determina la espulsione diretta del calciatore avversario;
- 3) la realizzazione di una rete colpendo volontariamente il pallone con la mano;
- 4) l'impedire la realizzazione di una rete, colpendo volontariamente il pallone con la mano.

In tutti i casi previsti dalla presente punto 1.3. il Giudice sportivo nazionale può adottare, a soli fini disciplinari nei confronti dei tesserati, provvedimenti sanzionatori avvalendosi di immagini che offrano piena garanzia tecnica e documentale.

1.4. Le disposizioni di cui al punto 1.3. si applicano anche alle gare della Lega Pro, della LND e del Settore per l'attività giovanile e scolastica, limitatamente ai fatti di condotta violenta o concernenti l'uso di espressioni blasfeme; la segnalazione, oltre che dal Procuratore federale, può essere effettuata anche dal commissario di campo, se designato.

1.5. La disciplina di cui ai precedenti punti 1.2. e 1.3. si applica ai tesserati anche per fatti avvenuti all'interno dell'impianto di gioco.

La disciplina di cui punto 1.4. si applica ai tesserati anche per fatti avvenuti all'interno dell'impianto di gioco.

2. Procedimenti in ordine al comportamento dei sostenitori.

2.1. I procedimenti relativi al comportamento dei sostenitori delle squadre si svolgono sulla base del rapporto degli ufficiali di gara, degli eventuali supplementi e delle relazioni della Procura federale e dei commissari di campo eventualmente designati dalle rispettive Leghe, Comitati o Divisioni che devono essere trasmessi al Giudice sportivo entro le ore 14.00 del giorno feriale successivo alla gara.

2.2. In caso di condotta violenta di particolare gravità, non rilevata in tutto o in parte dagli ufficiali di gara o dai soggetti di cui al precedente punto 2.1., gli Organi della giustizia sportiva possono utilizzare ai fini della decisione immagini televisive segnalate o depositate con le modalità previste dai precedenti punti 1.3. e 1.4.

3. Procedimenti in ordine alla regolarità dello svolgimento della gara, alla regolarità del campo di gioco e alla posizione irregolare dei tesserati partecipanti alla gara.

3.1. I procedimenti si svolgono sulla base del rapporto degli ufficiali di gara e degli eventuali supplementi, nonché di atti ufficiali trasmessi da Organi della FIGC, dalle Leghe, Divisioni e Comitati, nonché di altri mezzi di prova che offrano piena garanzia tecnica e documentale.

Il giudizio di appello, invece, costituisce l'unica fase, di questa procedura, che si svolge, effettivamente, in contraddittorio²⁷.

Sul piano probatorio esso è regolato dal dettato del sesto comma dell'art. 37 del codice CONI, che lascia ampia libertà ai giudici del gravame, anche in merito all'eventuale assunzione di prove d'ufficio, le quali, tuttavia, non possono, in alcun caso, alterare l'equidistanza del giudice rispetto alle parti. Pertanto, la gestione di tale potere, ad opera dei giudici del gravame, dovrà essere fatta sulla base della ammissione di mezzi di prova d'ufficio, quando essi siano rinvenibili nell'ambito delle fonti di prova addotte dalle parti²⁸.

Alla stessa logica dovrà rispondere l'eventuale richiesta (telefonica) di chiarimenti che i collegi del gravame possono fare all'arbitro, in merito a quanto da lui refertato, ferma restando la valenza probatoria dei verbali degli ufficiali di gara, prevista dall'art. 35 del codice di giustizia sportiva della FIGC.

La decisione emessa dai giudici di appello della federazione è impugnabile innanzi al Collegio di garanzia dello sport, in base a quanto previsto dall'art. 54 del codice CONI, nei limiti previsti dall'art. 30 del vigente (2014) statuto della F.I.G.C.

Tale giudizio è stato, però, costruito sulla falsariga del giudizio di legittimità operato dalla Suprema Corte di Cassazione, pertanto, non sono proponibili ai giudici sedenti presso il CONI nuovi mezzi di prova; ad essi può solo essere ri-

3.2. Quando il procedimento sia stato attivato d'iniziativa di una società, esso si svolge anche sulla base delle deduzioni e, ove previste, delle controdeduzioni delle parti.

4. Procedimenti in ordine alle infrazioni oggetto di denuncia o deferimento da parte della Procura federale.

4.1. I procedimenti si svolgono sulla base degli elementi contenuti e nel deferimento e nelle deduzioni difensive.

Le decisioni degli Organi della giustizia sportiva emesse a seguito di deferimento devono essere direttamente comunicate all'organo che ha adottato il deferimento nonché alle altre parti a norma dell'art. 38, comma 8.

5. Procedimenti conseguenti a sanzioni non economiche, proposte o irrogate dalla società nei confronti dei tesserati.

5.1. I procedimenti si svolgono sulla base degli elementi contenuti nell'istanza della parte, nelle controdeduzioni, nonché sulla scorta degli elementi ricavati dagli ulteriori mezzi probatori esperiti dagli Organi della giustizia sportiva.

27 Invero, il giudizio di primo grado è, spesso, costituito da un procedimento in cui non è ravvisabile la fase contenziosa e lo stesso esercizio del potere sanzionatorio è il prodotto di una sorta di "discrezionalità tecnica" già preordinata dal codice.

28 Sulla distinzione tra mezzi e fonti di prova vedi, per tutti, A. PROTO PISANI (*Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli 1996, p. 453) che chiarisce il principio dei poteri istruttori d'ufficio.

chiesta una diversa valutazione delle prove assunte nelle fasi endofederali del giudizio, come emerge dalla lettura dell'articolo 62 del codice CONI.

2.2.2. Il giudizio federale

Il codice di giustizia sportiva del CONI con l'articolo 24 ha, altresì, istituito i giudici federali che si distinguono in: I) Tribunale federale; II) Corte federale di appello.

Il Tribunale federale, giudice collegiale di primo grado, giudica "su tutti i fatti rilevanti per l'ordinamento sportivo in relazione ai quali non sia stato instaurato, né risulti pendente, un procedimento innanzi ai giudici sportivi nazionali o territoriali" (art. 25, comma 1 C. CONI); mentre la Corte federale d'appello conosce, in sede di gravame, dei ricorsi proposti avverso le decisioni del tribunale federale (art. 25, comma 2).

Atto introduttivo di questo giudizio è costituito, in via alternativa, dal deferimento ad opera della Procura federale (art. 29 – codice CONI), ovvero dal ricorso della parte titolare di situazioni giuridicamente protette dall'ordinamento federale (art. 30 – codice CONI).

Come emerge dalla lettura degli articoli 29 e 30 del codice di giustizia sportiva del CONI, entrambi gli atti introduttivi debbono contenere l'indicazione dei mezzi di prova di cui gli attori intendono avvalersi²⁹. Analogamente, le parti convenute, nella loro memoria di costituzione, debbono specificamente indicare, a pena di decadenza, i mezzi di prova che intendono portare all'attenzione del collegio giudicante; nell'ipotesi di prova testimoniale, esse dovranno essere dedotte, sin dall'atto introduttivo, mediante indicazione specifica delle persone da interrogare e dei fatti, formulati in capitoli separati, sui quali ciascuna deve essere sentita, alla stregua di quanto disposto dall'art. 244 c.p.c.

L'articolo 36, del codice di giustizia sportiva del CONI, è dedicato, specificamente, all'assunzione in primo grado delle prove esso così prescrive: "Laddove ritenuto necessario ai fini del decidere, il collegio può disporre, anche d'ufficio, l'assunzione di qualsiasi mezzo di prova. Le testimonianze devono essere rese previo ammonimento che eventuali falsità o reticenze produrranno per i tes-

²⁹ Per la Procura federale: vedi art. 29, comma 1, ultima parte; per il tesserato ricorrente: vedi art. 30, comma 3, lettera e).

serati le conseguenze derivanti dalla violazione degli obblighi di lealtà e correttezza. Le domande sono rivolte ai testimoni solo dal presidente del collegio, cui le parti potranno rivolgere istanze di chiarimenti, nei limiti di quanto strettamente necessario all'accertamento del fatto controverso. Se viene disposta consulenza tecnica, il collegio sceglie un esperto di assoluta terzietà rispetto agli interessi in conflitto e cura, nello svolgimento dei lavori, il pieno rispetto del contraddittorio, L'elaborato finale è trasmesso al Tribunale federale ed alle Parti almeno dieci giorni prima dell'udienza".

Dall'analisi del testo del codice di giustizia sportiva del CONI è possibile operare alcuni rilievi interpretativi.

Per prima cosa emerge il potere del giudice (che deve sempre operare in composizione collegiale non potendo delegare la raccolta delle prove, come ricorda l'ultima parte dell'art. 26) di operare d'ufficio l'assunzione di qualsiasi mezzo di prova.

Come ricordato in precedenza, tale assunzione deve avvenire entro i limiti del principio, elaborato dalla dottrina processual-civilistica, secondo il quale sono ammessi mezzi di prova d'ufficio quando siano rinvenibili fonti di prova nelle prospettazioni delle parti³⁰.

Inoltre, il riferimento all'assunzione di qualsiasi mezzo di prova deve essere operato con riferimento al dettato dell'articolo 2697 del codice civile, che ha regolamentato l'onere della prova, facendo riferimento alle prove regolate dal codice sostanziale (artt. 2699 – 2739) e dal codice di rito civile (artt. 191 – 257 bis), in virtù del richiamo operato dall'art. 2 del codice di giustizia sportiva del CONI; anche se è da escludere, in mancanza di uno specifico riferimento nel codice del CONI, il ricorso nel giudizio sportivo al giuramento decisorio.

È, altresì, da rilevare che, in merito alle prove documentali, non sono stati previsti sub-procedimenti finalizzati alla loro contestazione quali quelli relativi alla querela di falso (in tema di atti pubblici) ed al disconoscimento ed alla verifica per ciò che concerne le scritture private.

In assenza di una specifica individuazione normativa, data la natura pattizia di questo giudizio, è possibile far riferimento all'elaborazione dottrina in

³⁰ Vedi: F.P. COMOGLIO, *Le prove civili*, Torino 2010, p. 138. Sul punto, circa il rito del lavoro, si sono espresse, in più circostanze, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione definendo i limiti di tale potere del giudice (cfr. Cass. S.U. 30 marzo 2006, n. 7543; Cass. Civ. S.U. 17 giugno 2004, n. 11353).

materia di arbitrato³¹ secondo cui è ammesso, anche nel procedimento arbitrale (quindi di giustizia sportiva) un sub-procedimento di verifica di una scrittura privata in presenza di una istanza di disconoscimento.

In termini diversi deve essere, invece, impostato e risolto il problema della proposizione della querela di falso nei confronti dell'atto pubblico e della scrittura privata autenticata. Analogamente a quanto si è autorevolmente sostenuto in tema di arbitrato³² deve essere esclusa per i giudici sportivi la possibilità di conoscere della querela di falso. Invero, nei confronti di un incidente di falso, sollevato dalle parti, i giudici sportivi federali dovranno sospendere il giudizio procedendo, per analogia, sulla base di quanto disposto dall'art. 819 bis c.p.c.³³ Detta sospensione non inciderà sul decorso dei termini previsti dal codice di giustizia sportiva del CONI.

Avverso le decisioni del Tribunale Federale è ammesso il reclamo innanzi alla Corte di Appello Federale, entro 15 giorni dal deposito della decisione di primo grado. La proposizione del reclamo, a norma del quarto comma dell'art. 37 del codice CONI, non sospende l'esecutorietà della decisione resa in primo grado. In tema di prove per il giudizio d'appello, il terzo comma dell'art. 37, così prescrive: "il Collegio, anche d'ufficio, può rinnovare l'assunzione delle prove o assumere nuove prove e deve sempre definire il giudizio confermando ovvero riformando, in tutto o in parte, la decisione impugnata. Non è consentita la remissione al primo giudice".

Dall'analisi della parte, invero, assai laconica, dell'articolo 37 del codice CONI, destinata a regolare la fase dell'istruzione probatoria nel giudizio di gravame endofederale, è, tuttavia, possibile operare alcune riflessioni.

È da riscontrare che pur trattandosi di un giudizio di gravame, basato sul principio della revisio prioris instantiae, nel giudizio d'appello federale non sussiste il divieto di addurre nuovi mezzi di prova. Anche se la norma non specifica ulteriormente, è da ritenere che debba essere fornita una giustificazione per la tardività della loro produzione. Non è consentita, dalla natura dispositiva del processo, alle parti una facoltà che sbiancherebbe la loro situazione di parità

31 Sul punto vedi, per tutti, C. PUNZI, *Disegno sistematico dell'arbitrato*, Padova 2012, Vol. II, p. 247; *contra*; E. F. RICCI, *La prova nell'arbitrato rituale*, Milano 1974, p. 57.

32 Cfr. C. Punzi, op. cit., vol. II, p. 251.

33 Sul punto vedi: M. ZULBERTI, *Querela di falso e arbitrato rituale*, in *Riv. dir. proc.* 2014, p. 1011.

nel processo, in quanto una delle due potrebbe esibire, nel corso del giudizio d'appello, documenti già in suo possesso, ma non depositati in primo grado.

2.3. Il giudizio innanzi al Collegio di garanzia dello sport

A norma dell'art. 59 del codice di giustizia sportiva del CONI, nelle ipotesi consentite dal dettato dell'art. 30 dello Statuto della Federcalcio, così come modificato dal commissario ad acta in data 30 luglio 2014³⁴, entro 30 giorni dal deposito mediante pubblicazione in segreteria della sentenza della Corte d'appello federale, è possibile proporre ricorso al Collegio di garanzia. Il gravame deve essere depositato, nel termine sopra indicato, presso gli uffici del collegio sedente presso il CONI, copia del ricorso è proposta alla parte evocata in giudizio ed alle altre parti presenti del processo d'appello.

In tale giudizio, prettamente di legittimità, il primo comma, dell'art. 62, però, consente che si operi un rinvio al giudice federale del merito quando "siano necessari ulteriori accertamenti di fatto ovvero le parti ne abbiano fatto concordemente richiesta".

Da tale norma può desumersi il divieto di una attività istruttoria ad opera del Collegio le cui funzioni sono quelle della omogenea applicazione del codice di giustizia sportiva presso tutte le federazioni.

Dunque, in tema di prove, i giudici del CONI si limitano all'esame della valutazione di esse offerto dai giudici endofederali e della coerenza di detto vaglio³⁵.

34 Chiarisce la seconda parte del terzo comma dell'art. 30 che "non sono comunque soggette alla cognizione del Collegio di Garanzia dello Sport presso il CONI le controversie decise con lodo arbitrale in applicazione delle clausole compromissorie previste dagli accordi collettivi o di categoria ai sensi dell'art. 4 legge 91/81 o da regolamenti federali aventi a oggetto rapporti meramente patrimoniali, le controversie decise in via definitiva dagli Organi della giustizia sportiva federale relative ad omologazioni di risultati sportivi o che abbiano dato luogo a sanzioni soltanto pecuniarie di importo inferiore a 10.000 Euro, ovvero a sanzioni comportanti: a) la squalifica o inibizione di tesserati, anche se in aggiunta a sanzioni pecuniarie, inferiore a 90 giorni ovvero a 12 turni di campionato; b) la perdita della gara; c) l'obbligo di disputare una o più gare a porte chiuse o con uno o più settori privi di spettatori o la squalifica del campo per un numero di turni inferiore a 90 giorni ovvero a 6 gare interne".

35 Non si tratta, in questa sede, dei procedimenti speciali in tema di iscrizione delle società ai campionati professionistici di calcio e di pallacanestro devoluti al Collegio di garanzia dello sport dall'art. 62 bis del codice CONI e regolati da specifiche disposizioni.

2.4. I mezzi di prova secondo il Codice di giustizia sportiva della Federcalcio

Esaurita l'analisi del sistema generale voluto dal codice di giustizia sportiva del CONI è ora necessario individuare le normative specifiche in tema di prove che sono state dettate dal codice di giustizia sportiva della FIGC, il quale opera in modo coordinato, a norma dell'art. 1, con il codice CONI.

2.4.1. Valenza della prova arbitrale

Il codice della Federcalcio, in tema di prove, con il già ricordato art. 35³⁶, detta alcune peculiari norme muovendo dal concetto cardine, espresso al comma 1.1, della "piena prova" operata dai rapporti dell'arbitro, degli assistenti, del quarto ufficiale e gli eventuali supplementi agli stessi, mentre diversa e meno rilevante è la valenza degli atti di indagine della Procura federale che quindi vanno vagliati più criticamente dai giudici sportivi federali.

Unico temperamento alla piena validità delle verbalizzazioni arbitrali è costituita dalla possibilità data dai giudizi sportivi ai giudici d'appello (Corte sportiva d'appello) di far sentire in via telefonica l'arbitro, dal rappresentate AIA sedente nei collegi senza diritto di voto, al fine di chiedere allo stesso maggiori ed ulteriori chiarimenti sulla dinamica dei fatti.

2.4.2. La prova televisiva

Fermo restando il potere di rendere piena prova ad opera degli ufficiali di gara, il punto 1.2 dell'art. 35 del codice di giustizia sportiva della Federcalcio, chiarisce che gli organi di giustizia sportiva endofederali hanno la facoltà di utilizzare quale mezzo di prova, al solo fine di comminare sanzioni disciplinari nei confronti dei tesserati, le riprese televisive o altri filmati che offrano piena documentazione nelle ipotesi in cui da tali filmati emerga l'errore di persona nel quale l'arbitro e/o gli altri ufficiali di gara sono incorsi all'atto di comminare una ammonizione o di determinare un'espulsione o un allontanamento dal

36 Vedi in precedenza la nota n. 9.

campo nei confronti di un soggetto diverso da quello che si era reso protagonista del comportamento illegittimo.

Alla stessa stregua è consentita l'utilizzazione della prova televisiva, purché richiesta dalle parti interessate (Procura federale e società o tesserati) nei termini consentiti dal punto 1.3 dell'art. 35 (codice Federcalcio), vale a dire richiesta entro le ore 16 del giorno feriale successivo a quello in cui si è disputata la gara, per perseguire i fatti di condotta violenta o gravemente antisportiva o concernenti l'uso di espressioni blasfeme non rilevate, in tutto o in parte, dagli arbitri³⁷.

Come è facile rilevare l'ingresso della prova televisiva nel giudizio sportivo ha valenza sussidiaria rispetto a quanto non contenuto nel referto arbitrale; pertanto, se del comportamento scorretto e/o illecito il referto arbitrale ha preso nota, valutandolo in modo diverso, lo stesso non può essere successivamente sanzionato mediante l'uso della prova televisiva. Diversa è, invece, la situazione generata dalla simulazione che implica un comportamento truffaldino finalizzato a confondere l'arbitro ed i suoi collaboratori che non disponendo dei sofisticati strumenti di cui sono dotate le telecamere, talvolta risultano ingannati dal comportamento gravemente sleale degli atleti; in tale circostanza è possibile sanzionare detti comportamenti anche se l'arbitro ha valutato diversamente, a causa della simulazione, il fatto di giuoco.

2.5. Conclusioni

Alla luce dell'entrata in vigore del codice di giustizia sportiva del CONI e del necessario coordinamento che detto codice deve avere con i singoli codici di giustizia sportiva delle diverse federazioni, è possibile affermare che sotto il profilo probatorio si sia avuta una incrementazione dei poteri delle parti, anche se il sistema deve essere ulteriormente coordinato. Tuttavia, di detta circostanza il legislatore del CONI si è ben reso conto, tanto da aver individuato, nell'art. 64 del codice di giustizia sportiva, il termine di un anno a partire dal 1

³⁷ Ai fini dell'art. 35 del codice di giustizia sportiva della Federcalcio, costituiscono condotte gravemente antisportive, quelle specificamente indicate vale a dire: "1. La evidente simulazione da cui scaturisce l'assegnazione del calcio di rigore a favore della squadra del calciatore che ha simulato; 2. La evidente simulazione che determina la espulsione diretta del calciatore avversario; 3. La realizzazione di una rete colpendo volontariamente il pallone con la mano; 4. L'impedire la realizzazione di una rete, colpendo volontariamente il pallone con la mano.

luglio 2014, entro il quale adeguare il codice alle esigenze che dalla sua prima applicazione possono essere derivate.

È auspicabile, inoltre, che oltre all'utilizzazione della prova televisiva, altri strumenti tecnologici entrino a far parte delle prove per evitare l'errore tecnico o per consentire di sanzionare meglio il comportamento illecito sotto il profilo disciplinare. Ad esempio sarebbe auspicabile nei campionati professionistici, l'adozione dei sensori di porta per evitare errori che neppure i cosiddetti "arbitri di porta", hanno saputo eliminare.

Inoltre, da tempo si discute sull'adozione della moviola in campo che in alcuni sport, già da tempo, ha trovato attuazione. Anche questo elemento, se ben coordinato con il resto del sistema probatorio e dei poteri assegnati all'arbitro ed ai suoi collaboratori, può essere utilizzato al fine di garantire la celebrazione di incontri sempre più regolari con il beneficio dello spettacolo e con una maggior certezza del risultato.

Tuttavia, il lato ancora deficitario del sistema è costituito dai giudizi in tema di illecito sportivo, che si svolgono innanzi ai giudici federali nella fase endo-federale ed in ultimo grado presso il Collegio di garanzia dello sport, i quali assai spesso prendono il via sulla base di indagini svolte da una Procura della Repubblica per perseguire il reato di frode sportiva di cui non sempre si conoscono tutti gli atti.

Invero, assai spesso si tratta di giudizi sportivi che iniziano mentre le indagini penali sono ancora in corso e che si consumano "allo stato degli atti" in sede sportiva³⁸.

Molte delle prove assunte nel giudizio penale (rectius: nelle fasi preliminari di esso) operano nel processo sportivo come prove atipiche la cui valenza, a stretto rigore, dovrebbe essere considerata quale mero argomento di prova (art. 310 cpc) con un peso specifico inferiore alle prove propriamente dette.

Al fine di risolvere tale rilevante problema è necessario, da una parte, che la Procura federale assuma il più possibile, in via diretta, elementi di prova onde evitare di operare su documenti di "seconda mano" trasmessi dalle Procure della Repubblica; dall'altra, che le parti deferite contribuiscano a fornire prove che esse stesse hanno ricercato, al fine di portare i giudici federali a decidere

38 Al riguardo deve essere rilevato che il pur importante articolo 39, del codice di giustizia sportiva del CONI, non è in grado di risolvere la questione, prevedendo solo i rapporti tra giudicato penale e giudizio sportivo disciplinare.

su prove di “prima mano” e non su argomenti di prova, spesso incompleti, assunti fuori dalle regole dettate dall'art. 111 della Costituzione, in procedimenti penali non ancora idonei a determinare un rinvio a giudizio.

Su questa strada sarà possibile giungere alla celebrazione di un giusto processo sportivo, atto a garantire l'autonomia del sistema della giustizia sportiva e della intera organizzazione dello sport in Italia.

Alberto Succi

La responsabilità nella gestione delle associazioni e società sportive dilettantistiche

1. Generalità

I profili riguardanti la responsabilità nella gestione delle società e associazioni sportive dilettantistiche devono essere esaminati alla luce di alcuni concetti base, tipici di queste realtà, che incidono sui diversi aspetti nei quali si declina e si sviluppa il tema, appunto, della responsabilità.

Si tratta di concetti che non rilevano soltanto sul piano della teoria, ma impattano concretamente sulla gestione delle società e associazioni sportive dilettantistiche, consentendo l'individuazione della loro peculiarità e quindi la corretta applicazione delle norme di settore, che si sviluppano trasversalmente sia sul piano civilistico che su quello tributario e giuslavoristico.

E in realtà, lo sport dilettantistico è oggetto di una disciplina che, seppure disorganica in quanto contenuta in una miriade di provvedimenti legislativi e regolamentari, consente di individuare un *corpus* di norme specifiche ad esso dedicate.

I concetti base che si intendono brevemente richiamare, seppure entro limiti e con la sintesi richiesti dalle finalità del presente lavoro, riguardano la differenza tra associazione e società sportiva dilettantistica e il loro inserimento nell'Ordinamento sportivo.

1.1. **Associazioni Sportive Dilettantistiche: natura giuridica e natura tributaria**

La gestione dello sport dilettantistico può avvenire sia in forma associativa che in forma societaria ed è pertanto avere ben chiara la differenza tra queste due forme, poiché spesso si tende ad identificare con il termine "*società*

sportiva” anche quelle realtà strutturate in forma di associazione e con il termine “*soci*” i soggetti partecipanti ad un’associazione, i quali devono essere invece indicati come associati. Questa promiscuità nell’accezione di termini aventi significato diverso conduce a confondere le realtà operanti nel mondo dello sport dilettantistico ed appare pertanto necessario, ai fini che qui interessano, evidenziarne le differenze sia sul piano civilistico che sul piano tributario. Un’ulteriore precisazione: nell’ambito dello sport dilettantistico, quando viene scelta la forma associativa, essa, nella quasi totalità dei casi, è quella dell’associazione non riconosciuta ed è pertanto a tale forma che si farà riferimento.

Sul **piano civilistico** le associazioni non riconosciute sono disciplinate nel codice civile al Libro I “Delle persone e della Famiglia”, articoli 36 e seguenti, nonché dalle disposizioni contenute nell’articolo 90 della Legge 289/2002. Le associazioni non perseguono finalità di natura commerciale o economica, ma scopi cosiddetti “ideali”, cioè scopi e interessi morali, politici, religiosi, culturali, ludici, sportivi, ricreativi, caritatevoli, scientifici ecc.. Tuttavia, le associazioni e in particolare le **associazioni sportive dilettantistiche** possono svolgere attività economica o attività d’impresa, a condizione che i risultati economici di tale attività non siano utilizzati in modo egoistico mediante la loro distribuzione agli associati.

Le associazioni sportive dilettantistiche non riconosciute hanno la **natura tributaria di enti non commerciali** così come individuati dall’articolo 73, lett. c) del DPR 917/1986 (TUIR) e disciplinati dall’articolo 148 e seguenti dello stesso TUIR.

1.2. Società Sportive Dilettantistiche natura giuridica e tributaria

Per quanto riguarda la forma societaria nella gestione dello sport dilettantistico, occorre subito porre in rilievo che la legge 289/2002 all’articolo 90 ha introdotto nell’ordinamento giuridico italiano la società sportiva dilettantistica. Sul **piano civilistico** la società sportiva dilettantistica è disciplinata nel codice civile al Libro V ed in particolare dalle norme riguardanti le società di capitali, poiché l’articolo 90 comma primo della Legge 289/2002 prevede che le suddette società si costituiscano nella forma di società, appunto, di capitali (anche cooperative). La società in generale è caratterizzata dall’esercizio di un’attività

economica finalizzata alla divisione degli utili tra i soci (art. 2247 c.c.). Ma le società sportive dilettantistiche si discostano dal paradigma civilistico poiché esse non possono procedere alla divisione degli utili tra i soci. In sostanza queste società possono conseguire utili (lucro oggettivo), ma non possono distribuirli (lucro soggettivo). Già il confronto tra le finalità delle società e quelle delle associazioni, di cui si è in precedenza fatto cenno, pone in evidenza una differenza strutturale tra queste due realtà che assume importanza ai fini dell'esame delle norme applicabili, con particolare riferimento ai profili di responsabilità. La **natura tributaria** delle società sportive dilettantistiche è quella di ente commerciale disciplinato dagli articoli 37 lett. a) e 81 e seguenti del TUIR. Le società sportive dilettantistiche costituite in società di capitali, infatti, pur non perseguendo fini di lucro conservano, dal punto di vista fiscale, la natura commerciale. L'assenza del fine di lucro, pertanto, non incide sulla qualificazione tributaria delle società in questione, il reddito delle quali è determinato, in via generale, secondo le disposizioni del Titolo II, Capo II, del TUIR sopra richiamate, relative alle società e agli enti commerciali.

1.3. Associazioni e Società sportive dilettantistiche e l'Ordinamento Sportivo

Le associazioni e le società sportive dilettantistiche, pur nella rilevata loro diversità ontologica, sono accomunate da un elemento che le caratterizza e consente loro di fruire del particolare regime agevolativo previsto per lo sport dilettantistico.

Si tratta del loro inserimento all'interno dell'Ordinamento Sportivo mediante il riconoscimento da parte del CONI. In questo modo le società e associazioni sportive dilettantistiche operano all'interno di due ordinamenti giuridici quello statale e quello sportivo, che spesso tra loro si intersecano e si completano. Infatti, una società o una associazione per acquisire la natura di "sportiva dilettantistica" deve costituirsi nelle forme esaminate, ma deve anche essere qualificata tale dall'ordinamento sportivo.

2. La responsabilità contrattuale

Con la sottoscrizione del modulo d'iscrizione ad una società sportiva dilettantistica, tra il frequentatore e la società si instaura un rapporto contrattuale. Infatti il modulo d'iscrizione altro non rappresenta, sotto il profilo civilistico, che un contratto nel quale sono indicate le obbligazioni facenti capo alla società e all'iscritto.

Discorso leggermente diverso è quello riguardante l'iscrizione ad un'associazione sportiva dilettantistica. In questo caso la fonte del rapporto tra associato e associazione si trova nel cosiddetto contratto associativo (atto costitutivo e statuto), in virtù del quale nascono obbligazioni reciproche.

In ogni caso occorre prestare particolare attenzione al contenuto della domanda d'iscrizione al fine di prendere consapevolezza delle reciproche obbligazioni.

In proposito si deve subito segnalare che ai sensi dell'articolo 1229 c.c. è nullo qualsiasi patto che esclude o limita preventivamente la responsabilità del debitore per dolo o colpa grave, con l'avvertenza che esistono norme riferite a particolari tipologie contrattuali che non limitano la responsabilità al dolo o alla colpa grave, ma la estendono anche alla mera colpa (anche lieve) o, addirittura, non pongono limiti alla responsabilità.

A titolo esemplificativo, una delle fattispecie nella quale le società o associazioni sportive dilettantistiche possono essere chiamate a rispondere a titolo di responsabilità contrattuale è quella riguardante il furto di beni appartenenti ai frequentatori dell'impianto sportivo.

Come si è avuto modo di rilevare, tra il frequentatore e la società o associazione sportiva esiste in vincolo contrattuale contenente obbligazioni principali ed obbligazioni accessorie, tra queste ultime vi è quella di custodia.

La costante giurisprudenza assimila, ai fini della responsabilità in esame, gli impianti sportivi (piscine, centri fitness, palestre, campi da tennis, ecc.) agli alberghi e quindi considera applicabili le norme previste per questi ultimi.

Nel precisare che il riferimento all'albergatore e all'albergo, operato nelle norme che saranno richiamate nel corso della trattazione, deve intendersi applicato rispettivamente alle società e alle associazioni sportive dilettantistiche e all'impianto, occorre prendere le mosse dall'articolo 1783 del codice civile, a mente del quale *“Gli albergatori sono responsabili di ogni deterioramento,*

distruzione o sottrazione delle cose portate dal cliente in albergo. Sono considerate cose portate in albergo 1) le cose che vi si trovano durante il tempo nel quale il cliente dispone dell'alloggio; 2) le cose di cui l'albergatore, un membro della sua famiglia o un suo ausiliario assumono la custodia fuori dell'albergo, durante il tempo in cui il cliente dispone dell'alloggio; 3) le cose di cui l'albergatore, un membro della sua famiglia o un suo ausiliario, assumono la custodia sia nell'albergo, sia fuori dell'albergo, durante un periodo di tempo ragionevole, precedente o successivo a quello in cui il cliente dispone dell'alloggio. La responsabilità di cui al presente articolo è limitata al valore di quanto sia deteriorato o distrutto o sottratto, sino all'equivalente di cento volte il prezzo di locazione dell'alloggio per giornata.”.

L'articolo 2784 c.c. fa riferimento invece alla responsabilità per le cose **consegnate** all'albergatore. In tale ipotesi, l'albergatore risponde illimitatamente 1) quando le cose gli sono state consegnate in custodia; 2) quando ha rifiutato di ricevere in custodia cose che aveva l'obbligo di accettare.

La responsabilità prevista dalle norme sopra richiamate è di natura oggettiva e quindi sorge per il solo fatto che il soggetto rivesta la qualifica di società o associazione sportiva dilettantistica. Essa può variare solamente nel *quantum*, infatti il limite previsto dall'ultimo comma dell'articolo richiamato non opera quando il deterioramento, la distruzione o la sottrazione delle cose sia dipesa da colpa dell'albergatore (art. 1785 bis c.c.).

In alcune strutture sportive, nell'errata convinzione di potersi esimere dalla responsabilità di cui trattasi, vengono esposti cartelli o previste clausole all'interno del modulo di iscrizione dal contenuto simile al seguente *“Il Circolo non risponde del furto, dello smarrimento o del danneggiamento di beni, oggetti personali, indumenti, valori o denaro del Frequentatore, che dovessero eventualmente verificarsi all'interno del Circolo”*. Tali clausole sono prive di efficacia, poiché ai sensi dell'articolo 1785 *quater* sono nulli i patti o le dichiarazioni tendenti ad escludere o limitare preventivamente la responsabilità dell'albergatore.

Gli unici limiti alla responsabilità del gestore degli impianti sportivi sono quelli previsti dall'articolo 1785 c.c. e cioè quando il deterioramento, la distruzione o la sottrazione siano dovuti: 1) al cliente (frequentatore) alle persone che l'accompagnano, che sono al suo servizio o che gli rendono visita; 2) a forza maggiore; 3) alla natura della cosa.

3. La responsabilità extracontrattuale

La responsabilità' extracontrattuale è quella che scaturisce da un fatto illecito e trova la sua fonte nella norma generale contenuta nell'articolo 2043 c.c. che per la sua importanza si riporta testualmente *“Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno”*. Si segnalano i due elementi importanti rappresentati dal dolo e dalla colpa che devono essere legati al verificarsi del danno dal cosiddetto *nesso di causalità*. La responsabilità extracontrattuale viene poi declinata in diverse fattispecie previste dal codice civile, tra queste si segnalano, per gli importanti riflessi sulle realtà sportive dilettantistiche, quelle previste dagli articoli 2049 e 2050 c.c.. L'articolo 2049 c.c. disciplina la responsabilità' dei padroni e dei committenti per i danni arrecati dal fatto illecito dei loro collaboratori nell'esercizio delle incombenze cui sono adibiti. Non è questa la sede per approfondire le problematiche connesse con il concetto di fatto illecito, basti ricordare che esso è caratterizzato dalla presenza nell'agente dell'elemento del dolo o della colpa. Si pensi ad esempio ad una società o associazione sportiva che abbia dato incarico ad un istruttore di svolgere un corso per una determinata disciplina sportiva e l'istruttore nello svolgimento della propria attività abbia causato un danno ad un frequentatore, insegnando un gesto sportivo in modo errato o non adottando le necessarie cautele in relazione alla particolare pericolosità o difficoltà della disciplina sportiva insegnata. Qualora nel comportamento dell'istruttore sia ravvisabile negligenza, imprudenza, imperizia o violazione di leggi o regolamenti (ciascuno di questi elementi meriterebbe uno specifico approfondimento), la responsabilità per il fatto illecito dell'istruttore ricade sull'associazione o sulla società sportiva. Occorre precisare che la responsabilità di cui trattasi opera anche in presenza di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, non essendo necessaria la presenza di un rapporto di lavoro subordinato. Sull'argomento la Corte di Cassazione ha ritenuto che per la configurabilità della responsabilità di cui all'art. 2049 cod. civ. per i danni arrecati ai terzi non è richiesto un vincolo di dipendenza, infatti *“La responsabilità per fatto illecito può fondarsi sul rapporto di preposizione che non richiede necessariamente un vincolo di*

dipendenza ma è configurabile anche nel caso di mera collaborazione” (Cass. 16 marzo 2010 n. 6325).

Un ulteriore profilo di responsabilità derivante sempre dall’articolo 2049 c.c. riguarda la tutela sanitaria delle attività sportive dilettantistiche. Per l’importanza che riveste la materia si riporta il contenuto dell’articolo 42 bis del D.L. 69/2013 convertito con L. 98/2013 e successive modificazioni:

“Articolo 42 bis Ulteriore soppressione di certificazione sanitaria

- 1) *Al fine di salvaguardare la salute dei cittadini promuovendo la pratica sportiva, per non gravare cittadini e servizio sanitario nazionale di ulteriori onerosi accertamenti e certificazioni, è soppresso l’obbligo di certificazione per l’attività ludico-motoria e amatoriale previsto dall’articolo 7, comma 11, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, e dal decreto del ministro della salute 24 aprile 2013, pubblicato nella gazzetta ufficiale n. 169 del 20 luglio 2013.*
- 2) *Rimane l’obbligo di certificazione presso il medico o il pediatra di base per l’attività sportiva non agonistica. Sono i medici o pediatri di base annualmente a stabilire, dopo anamnesi e visita, se i pazienti necessitano di ulteriori accertamenti come l’elettrocardiogramma.”*

Nel caso in cui le società o associazioni sportive dilettantistiche mettano a disposizione dei propri frequentatori un medico specializzato in medicina dello sport per la redazione dei certificati di cui alla norma sopra richiamata, esse possono essere chiamate a rispondere a titolo di responsabilità ai sensi dell’articolo 2049 c.c. nel caso il medico rilasci il certificato di idoneità ad un soggetto che, poi, risulti non essere in grado di svolgere attività sportiva e subisce danni da tale svolgimento.

La Corte di Cassazione ha ritenuto che *“Gli enti sportivi sono tenuti a tutelare la salute degli atleti anche attraverso la prevenzione di eventi pregiudizievoli per la loro integrità psicofisica; al contempo detti enti rispondono, in base all’art. 2049 c.c. e art. 32 Cost., dell’operato dei propri medici. Pertanto, sussiste la responsabilità dell’ente sportivo per la morte di un atleta, colto da malore, mentre partecipa ad un torneo dilettantistico, allorché la convenuta non abbia previsto specificamente l’obbligo di visita medica o quantomeno chiesto idonea ed adeguata certificazione medica ai fini della partecipazione a detto torneo.”* (Cass. civ., Sez. III, 13/07/2011, n. 15394). Il principio è valido anche nel caso in

cui non si tratti di partecipazione ad un torneo, ma riguardi il mero svolgimento di attività sportiva prevista dalla norma sopra richiamata riguardante la tutela sanitaria delle attività sportive dilettantistiche. Spesso, pur di consentire ai frequentatori di svolgere attività sportiva senza la prevista certificazione, le associazioni e le società sportive dilettantistiche si fanno rilasciare, al momento dell'iscrizione, una "liberatoria" del seguente tenore:

"Il/la sottoscritto/anato/a a

Dichiaro sotto la mia responsabilità di essere in possesso di un certificato medico di sana e robusta costituzione fisica, in corso di validità, e mi impegno a sottopormi a visita medica presso il Centro Sportivo nel più breve tempo possibile.

Dichiaro sotto la mia responsabilità di essere idoneo/a all'esercizio fisico per cui ho effettuato l'iscrizione il.....e sollevo, pertanto, il Centro da ogni responsabilità civile e penale.

Dichiaro, inoltre, di essere a conoscenza, in ordine alla mancata effettuazione della visita medica richiesta sulla domanda d'ammissione, e consapevole di non avere diritto alcuno a risarcimento di eventuali infortuni e malattie riportate in seguito all'attività praticata all'interno dei locali fino alla consegna del certificato medico stesso.

In fede "

Ebbene, tale dichiarazione non è idonea a raggiungere lo scopo per cui è stata rilasciata, poiché viola il combinato disposto degli articoli .32 Cost. e 5 c.c., con la conseguenza che la società o l'associazione sportiva dilettantistica risponderà per i danni subiti dal frequentatore. L'articolo 32 della Costituzione, infatti, tutela la salute come **fondamentale diritto** dell'individuo e **interesse** della collettività, facendo assurgere il diritto alla salute al rango di diritto inalienabile e interesse della società. L'articolo 5 del codice civile, poi, in osservanza del dettato costituzionale sancisce il divieto di atti di disposizione del proprio corpo quando cagionino una diminuzione permanente dell'integrità fisica. Appare evidente, dunque, che l'autodichiarazione di idoneità alla pratica sportiva si configura come atto di disposizione del proprio corpo, in violazione dell'indisponibilità del diritto alla salute. L'associazione o la società sportiva che dovessero accettare l'autodichiarazione saranno responsabili dei danni

derivanti al frequentatore dallo svolgimento dell'attività sportiva senza la prescritta certificazione medica.

Per quanto riguarda la responsabilità derivante dalla fattispecie prevista dall'articolo 2050 c.c. riguardante la responsabilità per lo svolgimento di attività pericolose, la giurisprudenza ha ritenuto che l'attività sportiva, in alcuni casi, debba essere considerata per sua natura o per i mezzi utilizzati, attività pericolosa, con la conseguenza che, qualora il frequentatore subisca un danno, la società o l'associazione sportiva dilettantistica è tenuta al risarcimento. Si deve rilevare che, mentre per la responsabilità derivante dall'articolo 2049 c.c. sopra esaminato vi è una presunzione assoluta, nel caso dell'articolo 2050 c.c., la responsabilità non sorge se l'associazione o la società sportiva forniscono la prova di aver adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno. In proposito la Corte di Cassazione, sez. III Civile, nella recente sentenza n. 7093/2015 ha fornito una massima di esperienza da adottare per stabilire quando un'attività sportiva debba considerarsi pericolosa. La massima, riferita allo sport dell'equitazione, ma che può essere valida per tutti gli sport, è quella consistente *“nel presumere che, di norma, impartire lezioni di equitazione a fanciulli o principianti comporta pericoli che non sussistono quando gli allievi sono esperti; con la conseguenza che la prima attività (impartire lezioni a principianti) sarebbe pericolosa, la seconda (impartire lezioni ad esperti) non lo sarebbe”*.

4. Responsabilità per violazioni tributarie

La disciplina delle sanzioni amministrative per le violazioni tributarie (D. L.vo. 472/97 e successive modificazioni) si basa su tre principi

- a) Principio di legalità (art. 3): la sanzione può essere applicata se la legge è entrata in vigore prima della violazione;
- b) Principio di imputabilità (art. 4): capacità di intendere e di volere;
- c) Principio di colpevolezza (Art. 5): azione/omissione cosciente e volontaria dolosa o colposa.

L'articolo 11 comma secondo dello stesso Decreto Legislativo reca poi una presunzione di responsabilità secondo la quale, fino a prova contraria si

presume autore della violazione chi ha sottoscritto o compiuto gli atti illegittimi. Su quest'ultimo quindi incombe l'onere di fornire la prova contraria al fine di esimersi dalla responsabilità prevista dalla norma.

Un aspetto di particolare importanza riguarda il diverso atteggiarsi della responsabilità a seconda che la violazione sia riferibile ad un'associazione o ad una società sportiva dilettantistica.

È utile seguire l'evoluzione della normativa al fine di avere un quadro chiaro di quali siano effettivamente i soggetti che rispondono per le violazioni ed è pertanto necessario prendere le mosse, ai fini che qui interessano, dal contenuto dell'articolo 11, comma primo, del DPR 472/1997, che si riporta: **“Nei casi in cui una violazione ... è commessa ... dal dipendente o dal rappresentante o dall'amministratore, anche di fatto, di società, associazione od ente, con o senza personalità giuridica, nell'esercizio delle sue funzioni o incombenze, la persona fisica, la società, l'associazione o l'ente nell'interesse dei quali ha agito l'autore della violazione sono obbligati solidalmente al pagamento di una somma pari alla sanzione irrogata, salvo il diritto di regresso secondo le disposizioni vigenti”**. Nella sostanza questa disposizione, nel confermare la responsabilità dell'autore della violazione (legale rappresentante di società o associazione), pone l'obbligo al pagamento della sanzione anche a carico della società e dell'associazione in via solidale. Come si è rilevato l'autore della violazione è il soggetto (amministratore, legale rappresentante) che pone in atto il comportamento illegittimo, ma ai fini dell'obbligo del pagamento della sanzione la norma considera coobbligato solidale anche la società o l'ente.

Con il D.L. 269/2003, convertito con Legge 24/11/2003 n. 326, il legislatore ha operato un'importante inversione di tendenza disponendo quanto segue:

“Articolo 7. Riferibilità esclusiva alla persona giuridica delle sanzioni amministrative tributarie.

- 1) *Le sanzioni amministrative relative al rapporto fiscale proprio di società o enti con personalità giuridica sono esclusivamente a carico della persona giuridica.*
- 2) *omissis*
- 3) *Nei casi di cui al presente articolo le disposizione del decreto legislativo 18 dicembre 1997 n. 472, si applicano in quanto compatibili”*.

Dal combinato delle due disposizioni riportate emerge un dato importante: se si tratta di società di capitali – nel nostro caso società sportive dilettantistiche

– il legale rappresentante non risponde per il pagamento della sanzione, mentre se ci si trova in presenza di un'associazione sportiva dilettantistica non riconosciuta, il coinvolgimento personale del legale rappresentante, anche di fatto, rimane.

Anche sotto questo profilo, avere ben chiara la differenza tra società e associazione sportiva dilettantistica assume rilievo determinante.

In proposito, e con riferimento alla responsabilità del legale rappresentante di un'associazione non riconosciuta, la Corte di Cassazione con la sentenza n. 19486/2009 ha stabilito che: ***“La responsabilità personale e solidale, prevista dall'art. 38 c.c., di colui che agisce in nome e per conto dell'associazione non riconosciuta non è collegata alla mera titolarità della rappresentanza dell'associazione, bensì all'attività negoziale concretamente svolta per conto di essa e risoltasi nella creazione di rapporti obbligatori fra questa e i terzi. Tale responsabilità non concerne, neppure in parte, un debito proprio dell'associato, ma ha carattere accessorio, anche se non sussidiario, rispetto alla responsabilità primaria dell'associazione stessa, con la conseguenza che l'obbligazione, avente natura solidale, di colui che ha agito per essa è inquadrabile fra quelle di garanzia ex lege, ne consegue, altresì, che chi invoca in giudizio tale responsabilità ha l'onere di provare la concreta attività svolta in nome e nell'interesse dell'associazione, non essendo sufficiente la sola prova in ordine alla carica rivestita all'interno dell'ente”***.

Questa sentenza offre alcuni interessanti spunti di riflessione.

Il primo riguarda il fatto che la responsabilità di cui trattasi non è attribuibile a colui che risulta essere formalmente il legale rappresentante dell'associazione non riconosciuta, ma a colui che **di fatto** svolge attività negoziale per conto dell'associazione. **Il secondo** elemento di interesse riguarda la natura dell'obbligazione prevista dall'articolo 38 c.c.; essa non riguarda un debito proprio del legale rappresentante, bensì riguarda il debito dell'associazione e il legale rappresentante ha un'obbligazione avente natura sussidiaria di garanzia *ex lege*. **L'ultimo** elemento assume importanza in relazione all'onere della prova che incombe sull'amministrazione finanziaria che non può limitarsi a fornire la sola prova della carica rivestita nell'associazione, ma è tenuta a dimostrare puntualmente la concreta attività del soggetto individuato come legale rappresentante.

5. Responsabilità per reati tributari

La norma di riferimento è il Decreto Legislativo 74/2000 che contiene l'elenco delle diverse fattispecie di reati in materia di imposta sui redditi e sul valore aggiunto. A titolo semplificativo ci soffermiamo sul reato di omesso versamento di ritenute certificate (art. 10 bis) in relazione al quale la Corte di Cassazione si è recentemente pronunciata.

Innanzitutto il reato si configura quando l'omissione riguarda un importo superiore a € 50.000,00. Sotto il profilo della responsabilità, la fattispecie esaminata dalla Corte di Cassazione riguardava l'imputazione e la condanna del rappresentante legale di una società che aveva sottoscritto la dichiarazione, anche se nel periodo in cui il versamento delle imposte era stato omesso, l'amministratore era un altro soggetto. La motivazione della sentenza può essere sintetizzata nel fatto che, al momento del subentro e al passaggio delle consegne, il nuovo legale rappresentante avrebbe dovuto controllare diligentemente la regolarità dell'operato del precedente amministratore. In sostanza risponde del reato di omesso versamento di ritenute il rappresentante legale che ha sottoscritto la dichiarazione anche se durante il periodo d'imposta in cui le omissioni sono state consumate, l'amministratore era un altro (Cass. 216606/2015).

La breve panoramica dei profili di responsabilità applicabile alle associazioni e società sportive dilettantistiche, pur nella sua sinteticità, può offrire spunti per approfondire le problematiche che concretamente si presentano all'attenzione dei professionisti che si occupano del settore dello sport dilettantistico.

Luca Scarpa

La trasformazione da associazione sportiva dilettantistica a società sportiva dilettantistica

1. Profili generali e variazione del sistema

Nel mondo dello sport dilettantistico gli enti sportivi possono costituirsi nelle forme di associazione sportiva priva di personalità giuridica, di associazione sportiva con personalità giuridica, di società sportiva di capitali o cooperativa, queste ultime costituite secondo la disciplina normativa vigente, con esclusione di quella che prevede il fine di lucro.

L'art. 90 delle legge n. 289/2002 introduce una nuova tipologia di società di capitali che si contraddistingue per le finalità non lucrative e che si inserisce nell'ordinamento giuridico statale come una ben specifica categoria di soggetto societario. La tendenza, dopo la modifica apportata dal citato art. 90, è quella della creazione di un sistema speciale idoneo allo svolgimento sia di attività lucrative che non lucrative.

La esclusione dello scopo di lucro soggettivo, in contrapposizione a quello oggettivo, invece consentito, produce la non applicazione alle società sportive di una serie di norme che prevedono la distribuzione degli utili ai soci. Il presente lavoro è finalizzato ad evidenziare gli elementi civilistici della trasformazione delle associazioni sportive dilettantistiche in società di capitali. Premesso che in alcuni casi specifici la trasformazione è obbligatoria, come ad esempio nel caso di passaggio da un campionato dilettantistico ad un campionato professionistico all'interno della FIGC (Federazione Italiana Giuoco Calcio), in tutti gli altri casi la valutazione viene effettuata in relazione ai "vantaggi" che tale operazione produce. Si pensi in particolare alla responsabilità, per i singoli soci, limitata al patrimonio sociale, alla stabilità della *governance*, al miglior controllo della gestione. Da non sottovalutare, inoltre, i punti di convenienza che possono indurre i legittimati ad attivare la trasformazione, come ad esem-

prio l'emersione del valore economico del marchio, la intestazione di immobili e beni mobili registrati in capo alla società di capitali.

2. L'ammissibilità della trasformazione di ASD in SSD di capitali

Nel mondo sportivo diverse sono le esigenze che si possono manifestare, tra gli operatori, in relazione alle operazioni straordinarie necessitate da esigenze legate alle attività sportive. Si pensi ad una associazione sportiva dilettantistica che sia ammessa a disputare campionati professionistici o al caso di una società sportiva dilettantistica che si fonda con una società professionistica o, ancora, ad una società sportiva che si scinde per dar vita a due soggetti sportivi diversi. In molti casi si tratterà di una trasformazione eterogenea. Il punto di discussione verte sull'ammissibilità, per l'ordinamento statale, della trasformazione di associazione sportiva dilettantistica in società sportiva dilettantistica. Dal tenore letterale dell'articolo 2500-octies del codice civile, tale possibilità sembra esclusa. Questa interpretazione, di natura formalistica, appare notevolmente penalizzante e contrasta con i principi generali ispiratori della legge n. 289/2002, che prevede quattro diverse forme giuridiche di ente sportivo a disposizione degli operatori. Inoltre, si deve considerare che già dal lontano 1981 (legge n. 91/1981) è ammessa la trasformazione da associazione sportiva dilettantistica in società sportiva di capitali professionistica nelle ipotesi in cui ciò sia richiesto per l'iscrizione a un campionato. La dottrina prevalente ritiene, nei casi sopra evidenziati, che partendo dall'identità causale tra enti non omogenei dal punto di vista strutturale, si può arrivare ad ammettere la legittimità delle trasformazioni tra contratti associativi diversi ma omogenei sotto un profilo causale.

3. **Lo statuto “associativo” come fonte normativa di riferimento**

Nelle trasformazioni l'operazione preliminare da compiere è rappresentata dall'esame dello statuto, il quale costituisce l'ordinamento primario e originario che regola la vita associativa, secondo i principi generali voluti dagli associati “fondatori”. In particolare dovrà essere verificata l'esistenza di una norma che, eventualmente, escluda espressamente la trasformazione, oppure indichi dei requisiti economici o finanziari ovvero delle condizioni soggettive e/o oggettive per addivenire alla stessa. Altro elemento da considerare è la verifica di eventuali maggioranze “specifiche” richieste per la delibera di trasformazione. In ipotesi negativa, si farà riferimento alla disposizione dell'articolo 2500-octies, comma secondo, che prevede come maggioranza richiesta, per la delibera di trasformazione, quella prevista per lo scioglimento anticipato. Non si ritiene necessaria, per la trasformazione, la presenza di norma statutaria che direttamente consente l'operazione straordinaria, in quanto i diritti degli associati “dissenziati” possono essere tutelati mediante il diritto di recesso a essi attribuito dall'ordinamento generale.

4. **Diritto di partecipazione all'assemblea di trasformazione**

Un aspetto di rilievo da tenere in considerazione, nella fase “progettuale” della trasformazione, è rappresentato dalla verifica degli associati aventi diritto a partecipare all'assemblea con la quale si delibera la trasformazione. Chiaramente tale diritto spetta a tutti gli associati per i quali è vigente il rapporto associativo (associato in regola con il pagamento della quota associativa). Per avere una visione completa di tutti gli “aventi diritto” dovranno essere verificate, da parte dell'organo direttivo, eventuali ipotesi di decadenza e/o esclusione degli associati in base alle norme statutarie. Possono prendere parte all'assemblea gli associati per i quali è vigente il rapporto associativo e in regola con il pagamento della quota associativa annuale. Altro elemento di fondamentale importanza è rappresentato dal diritto di recesso da parte degli associati

dissenzienti alla trasformazione. Il diritto in oggetto potrà essere esercitato in fase antecedente rispetto all'assemblea di trasformazione, con conseguente perdita dello *status* di associato (ipotesi più frequente) o alternativamente dopo la delibera di trasformazione da parte del "socio", con applicazione dell'articolo 2473 codice civile.

5. Le fasi della trasformazione eterogenea

In maniera sequenziale le fasi della "trasformazione" da associazione sportiva dilettantistica non riconosciuta a società sportiva di dilettantistica si possono riassumere come segue:

- a) relazione illustrativa degli amministratori, la quale dovrà indicare le ragioni e le opportunità dell'operazione, le nuove responsabilità dei soci e dell'organo amministrativo, la valutazione del patrimonio, i costi e tempi dell'operazione;
- b) redazione della perizia giurata ai sensi dell'art. 2343 o dell'art. 2465 del codice civile;
- c) redazione della delibera di trasformazione dell'assemblea straordinaria in forma di atto pubblico;
- d) pubblicazione dell'avvenuta trasformazione nel registro delle imprese.

6. La perizia di stima

L'articolo 2500-ter, comma secondo, del codice civile dispone che, in occasione di una trasformazione omogenea progressiva (passaggio da società di persone ad una società di capitali) si rende necessaria la predisposizione di una perizia di stima redatta ai sensi dell'art. 2343 o dell'art. 2463 del codice civile.

Tale disposizione, secondo la dottrina prevalente, è applicabile anche in ipotesi di trasformazione eterogenea progressiva, e compito della perizia è quello di garantire che il capitale iniziale della società trasformata non sia privo di contenuti aziendali e patrimoniali. Sotto questo profilo, infatti, si tende ad

escludere l'iscrizione dell'avviamento proprio nella contabilità della società trasformata. Il lavoro che il perito deve svolgere assume notevole rilevanza, in questo tipo di operazione straordinaria, in quanto per la maggior parte delle realtà associative non esiste una disposizione civilistica che garantisca l'integrità del capitale/patrimonio, né sussistono gli specifici obblighi contabili previsti nell'articolo 2214 del codice civile. Per gli enti di tipo associativo che intendono trasformarsi in società di capitali, la perizia di stima, oltre a svolgere la funzione primaria di garanzia verso i terzi per ciò che riguarda la consistenza del patrimonio, costituisce anche la base contabile di partenza. Il metodo di valutazione che il perito dovrà utilizzare è rappresentato dal "metodo patrimoniale semplice" con il quale andrà a esprimere a valori correnti i diversi elementi che andranno a formare lo Stato Patrimoniale della società risultante dalla trasformazione.

7. Pubblicazione della trasformazione

L'articolo 2500-novies del codice civile posterga gli effetti della trasformazione dopo i 60 giorni dall'ultimo adempimento pubblicitario previsto dall'articolo 2500 del codice civile. In buona sostanza gli effetti si producono trascorsi 60 giorni dalla iscrizione, al registro delle imprese, dell'atto pubblico di trasformazione (verbale assemblea dell'associazione). Tale disposizione è derogabile qualora tutti i creditori acconsentono all'atto oppure sia stato effettuato il pagamento dei creditori dissenzienti.

Alessio Pistone

Gli incassi degli impianti sportivi

1. Normativa di riferimento

Gli incassi delle attività degli impianti sportivi possono dividersi in tre macroinsiemi costituiti dalla natura dell'attività che li ha generati. Possiamo quindi identificare gli stessi distinguendoli tra incassi da attività caratteristica (c.d. istituzionale), incassi da attività commerciale ed infine incassi da locazione o da sublocazione, nel caso in cui l'impianto sia già soggetto a locazione o affidamento pubblico.

1.1. Incassi da attività istituzionale

Nella loro gestione caratteristica, gli impianti sportivi generano incassi aderenti alla loro attività istituzionale. Questa è descritta nello statuto della associazione o della società che gestisce l'impianto. Lo statuto quindi deve prevedere nello specifico che l'oggetto sociale sia la gestione di impianti sportivi, siano essi destinati ad una attività sportiva principale o ad una pluralità di attività sportive di cui una prevalente sulle altre oppure ad una pluralità di attività sportiva senza alcuna prevalenza di una sulle altre.

Il T.U.I.R. identifica come istituzionali gli incassi costituiti dalle quote o contributi associativi e questi in virtù dell'articolo 148c.1 non concorrono alla formazione del reddito. Nello specifico sono quote o contributi associativi, quelle somme che il singolo versa alla associazione per richiedere la qualifica di associato. Sono rari i casi in cui una associazione si limita a richiedere la sola quota associativa. Tra questi possiamo rilevare la prassi di alcuni circoli di Golf o di Tennis o di altre discipline sportive maggiormente ricercate ed esclusive. Benché siano derivanti da attività istituzionale, l'incasso dei corrispettivi specifici per singoli corsi sportivi o per accesso temporaneo alle strutture di un impianta-

to sportivo è da considerarsi imponibile in virtù dell'articolo 148 c.2. Tuttavia, al successivo comma, il T.U.I.R. decommercializza questi corrispettivi specifici che quindi per loro natura sono commerciali ma ai fini della formazione della base imponibile non concorrono alla formazione del reddito complessivo. Nei commi successivi del medesimo articolo si susseguono esclusioni specifiche ed eventuali decommercializzazioni che però non sono oggetto della normale attività degli impianti sportivi.

1.2. Incassi da attività commerciale

Gli incassi di tipo commerciale degli Enti Non Commerciali in genere sono trattati dall'articolo 143 del T.U.I.R. facendo riferimento ad una pluralità di soggetti sia pubblici che privati già descritti dall'articolo 73. Sono quindi commerciali per natura i redditi fondiari, di capitale, di impresa e diversi, ovunque prodotti e quale ne sia la destinazione, ad esclusione di quelli esenti dall'imposta e di quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o ad imposta sostitutiva. Secondo il disposto dell'articolo 144 del T.U.I.R. per l'attività commerciale esercitata gli Enti Non Commerciali hanno l'obbligo di tenere una contabilità separata. Nulla viene detto in merito a come operare tale separazione. Nel caso di associazioni sportive dilettantistiche che ricevono sponsorizzazioni come unica attività commerciale è sufficiente indicare con una semplice evidenza grafica l'incasso ma per associazioni e società che gestiscono impianti sportivi dobbiamo avvalerci delle disposizioni dell'articolo 36 D.P.R. IVA. Infatti la normativa citata prevede la tenuta contabile per sezionali. Con l'utilizzo della tenuta contabile per sezionali l'imposta si applica separatamente per l'esercizio di imprese e per l'esercizio di arti o professioni, secondo le rispettive disposizioni e con riferimento al rispettivo volume d'affari (comma 2); i soggetti che esercitano più imprese o più attività nell'ambito della stessa impresa, ovvero più arti o professioni, hanno facoltà di optare per l'applicazione separata dell'imposta relativamente ad alcune delle attività esercitate, dandone comunicazione all'ufficio nella dichiarazione relativa all'anno precedente o nella dichiarazione di inizio dell'attività (comma 3).

1.3. Incassi da locazione o sublocazione

La tipologia di incasso derivante da locazione merita un approfondimento da parte anche relativamente all'insorgenza del ricorso all'outsourcing. Come si vedrà nel Titolo II, nella gestione di impianti sportivi è ormai largamente diffusa e consolidata la prassi di affidare una parte dell'impianto o una determinata attività ad altri soggetti. All'uopo di rendere evidenza dei trattamenti contabili e fiscali di queste locazioni, verranno descritte tre diverse fattispecie tipiche che potrebbero verificarsi gestendo un impianto sportivo.

2. Esempi di scenari di gestione degli impianti polivalenti

Prendiamo come esempio un centro sportivo polivalente dotato di campo da calcio, piscina, palestra, bar-ristorante, centro traumatologico di primo soccorso e/o riabilitativo. Analizziamo tre diversi scenari di gestione: la gestione diretta di tutte le attività da parte di una A.S.D. oppure di una S.S.D.; la gestione generale svolta da una A.S.D. che concede alcune attività in sublocazione a terzi "enti non commerciali" oppure a terzi che svolgono attività prettamente commerciale o professionale; la gestione generale svolta da una S.S.D. che concede alcune attività in sublocazione a terzi indipendentemente dalla loro veste giuridica.

2.1. Gestione diretta da parte di una A.S.D

La A.S.D. che gestisce un impianto sportivo per usufruire delle agevolazioni di cui all'articolo 148 deve svolgere la propria attività esclusivamente verso associati che versino quota associativa, contributi associativi e corrispettivi specifici per la fruizione delle attività istituzionali. La A.S.D. dovrà affiliarsi alle diverse Federazioni per ognuna delle attività svolte oppure rivolgersi ad un E.P.S. che rilasci l'affiliazione necessaria per l'iscrizione al registro CONI.

Tutte le attività istituzionali dovranno essere rivolte ai tesserati diretti oppure indiretti.

Sono tesserati diretti tutte quelle persone fisiche che:

- › Hanno inoltrato richiesta di ammissione all'associazione esprimendo nella stessa l'accettazione e la condivisione delle previsioni statutarie che governano l'associazione stessa e quindi accettandone anche gli oneri comportamentali;
- › Hanno versato la quota associativa nella misura prevista;
- › La cui richiesta di ammissione sia stata deliberata dal Consiglio Direttivo dell'associazione stessa con i modi ed i tempi previsti dallo statuto;
- › Sono state tesserate per una Federazione o Ente di Promozione Sportiva.

Sono tesserati indiretti tutte quelle persone fisiche che:

- › Già in possesso di tesseramento per una A.S.D. o S.S.D., si presentano presso le strutture di altra A.S.D. o S.S.D. affiliata alla medesima Federazione o al medesimo E.P.S. della propria A.S.D. o S.S.D.R.L. di appartenenza. In questo caso gli incassi dei corrispettivi specifici godono della stessa decommercializzazione prevista per gli incassi dei corrispettivi specifici dai propri tesserati.

Per le attività di tipo commerciale, ma fino a 250.000 euro all'anno, la A.S.D. potrà optare per la forfettizzazione ex Legge 398/1991 in ambito Ires ed Iva.

2.2. Gestione principale da parte di una A.S.D. con attività sublocate a terzi "enti non commerciali" oppure a terzi che svolgono attività prettamente commerciale o professionale

L'associazione che va a locare o sublocare una parte dell'attività sportiva ad altro ente "sportivo", incassa dei corrispettivi che non sono assimilabili ai redditi di cui all'articolo 143 (attività commerciale degli Enti Non Commerciali) ma bensì ricadenti sotto il disposto dell'articolo 148 c.1 e c.3. Il comma 1 fa riferimento allo svolgimento della attività istituzionale ma sempre al caso in cui il tesseramento avvenga ancora in via diretta da parte della A.S.D. che gestisce l'impianto. Per il monitoraggio relativo al tesseramento degli associati si rimanda alla pattuizione contrattuale tra soggetti giuridici dove saranno indicati i casi di tesseramento in capo alla associazione locatrice oppure all'altra entità, associativa o societaria. In questo caso, visti i rischi occorrenti relativi alla perdita dello status di "ente non commerciale" si consiglia la registrazione

dell'accordo ovvero in via più economica, ma più moderna, lo scambio "pec su pec" dell'accordo.

La A.S.D. che va a locare o sublocare una parte dell'impianto sportivo in via continuativa o in via temporale (ore o giorni o singolo evento) ad enti "sportivi" terzi, incassa dei corrispettivi che per natura sono di certo assimilabili ai redditi di cui all'articolo 143 o come redditi di tipo fondiario, immobiliare o come redditi diversi (in caso di sublocazione). Tale operazione è da considerarsi "fuori campo IVA" per mancanza del requisito di cui all'articolo 1 del D.P.R.IVA. Infatti non è in questa fattispecie il discrimine che può portare al disconoscimento dello status di Ente Non Commerciale e da ciò l'attività non è cessione di beni, non è prestazione di servizi e nessuna delle due A.S.D. fa attività di impresa. Come detto nel Titolo I, l'obbligo a carico della A.S.D. che incassa tale reddito commerciale è di tenerne evidenza in una contabilità separata.

Diverso è il caso in cui una molteplicità di enti non commerciali condividano un unico spazio con libero uso dello stesso senza vincoli di orari o dimensionali ed a fronte di ciò tra essi si attui una contribuzione libera a forfait per sostenere le spese gestionali della A.S.D. titolare del diritto originale.

2.3. Gestione principale da parte di una S.S.D. con attività locate o sublocate a terzi indipendentemente dalla loro veste giuridica

Per ognuna delle attività sportive svolte in via diretta dalla società, si rende opportuna una diversa gestione di un sezionale IVA. Benché l'I.S.T.A.T. preveda quattro diversi codici ATECO differenti per la gestione di impianti sportivi, vi sarà un'unica compilazione del modello UG83U di riferimento. Proprio nelle istruzioni del modello infatti è prevista la "multiattività" solo qualora nell'esercizio di due più attività non rientranti nel medesimo studio di settore, l'importo complessivo dei ricavi dell'attività prevalente superi il 30% dell'ammontare dei ricavi dichiarati. Quindi tale disposizione non si applica alle attività ricadenti nel medesimo studio di settore.

Quando si attivano più sezionali, ed all'interno di ognuno di essi diverse filiali, ai soli fini della attività sportiva si procede ad un'unica liquidazione IVA annuale. Attenzione però alle stampe dei registri IVA in quanto nei casi di diversi codici ATECO ogni registro è a se stante per numerazione progressiva e comprensivo solo delle eventuali filiali.

La società sportiva che esercita più attività commerciali quindi si trova ad avere diverse aliquote di fatturazione oppure diverse aliquote di scorporo dell'iva dai corrispettivi.

A titolo puramente esemplificativo proponiamo le seguenti possibilità:

- › Attività sportiva:
 - › Incassi da attività sportiva diretta o indiretta: f.c. iva art. 4.4
 - › Incassi da corsi di avviamento allo sport: didattica esente art. 10
 - › Incassi da attività sportiva per non tesserati: iva ordinaria
 - › Incassi da vendita gadget o attrezzature sportive di consumo: iva ordinaria
 - › Incassi da consegna e ritiro badge ingresso: deposito f.c. iva art. 2
- › Attività di bar-ristorazione¹:
 - › Incassi iva al 10%e/o
 - › Incassi in ventilazione di imposta
- › Attività di tipo medico o paramedico²:
 - › Incassi esenti abituali art. 10oppure
 - › Incassi per servizi alla persona con iva ordinaria
- › Locazioni e sublocazioni³:
 - › Nel caso di locazione attività verrà sempre emessa una normale fattura con iva ordinaria, in ogni caso di locazione o sublocazione di locali il contratto è soggetto alle norme sulle locazioni e mensilmente va emessa fattura esente articolo 10.

1 Queste attività che abbiamo portato ad esempio necessitano di un soggetto preposto con requisiti specifici nonché di una S.C.I.A. a parte. Per queste attività tuttavia è vivamente consigliata l'apertura di nuove posizioni fiscali terze che utilizzano gli spazi attraverso locazione parziale.

2 *Ibidem*

3 Nulla attiene la natura commerciale o meno del conduttore o del subconduttore e la società sportiva che va a locare o sublocare una parte della propria attività sportiva o dell'impianto che ha in gestione deve sempre emettere un documento fiscale.

- › Il reddito da locazione o sublocazione concorre alla formazione della base imponibile Ires come reddito immobiliare o, in caso di sublocazione, come reddito diverso.

Giuliano Sinibaldi

Aspetti fiscali degli enti sportivi dilettantistici Attività istituzionale, attività commerciale e attività de-commercializzata

1. Introduzione

Il presente intervento si pone la finalità di offrire un quadro riepilogativo del trattamento fiscale cui sono sottoposti gli enti sportivi dilettantistici, quali *species* del più ampio *genus* degli Enti non Commerciali sia in materia di imposta sul reddito delle società (IRES) che di imposta sul valore aggiunto (IVA).

Sarà analizzata la qualificazione tributaria delle attività svolte dai sodalizi sportivi attraverso l'individuazione delle attività considerate dalla normativa tributaria di natura "*istituzionale*", non assoggettate né ad imposizione diretta (IRES) né indiretta (IVA), da contrapporre alle attività qualificate di natura "*commerciale*" che, al contrario, sono da assoggettare ad imposizione, attraverso l'applicazione, ove ne ricorrano i presupposti, di particolari agevolazioni previste in favore degli enti sportivi dilettantistici¹.

Particolare attenzione sarà dedicata alla speciale agevolazione prevista in favore degli enti di natura associativa, e delle associazioni sportive dilettantistiche in particolare, che consente, subordinatamente al verificarsi di determinati presupposti, di "*de-commercializzare*" e, quindi, non assoggettare ad imposizione, particolari attività poste in essere dai sodalizi sportivi che, pur avendo natura "*strutturalmente commerciale*" vengono equiparate, quanto al trattamento tributario, alle attività di natura "*istituzionale*" e, quindi, beneficiano della non imponibilità sia ai fini IRES che ai fini IVA.

Le norme di riferimento sono rappresentate dall'art. 73 e dagli artt. da 143 a 150 del d.p.r. 917/1986 (Testo Unico delle Imposte sui Redditi) e, per quanto riguarda

¹ Ad. Es., le disposizioni di cui alla legge n. 398/1991

la disciplina IVA, dall'art. 4 del d.p.r. n. 633/1972, come modificate ed integrate dal D.lgs. 460/1997 - "*Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale*".

Gli enti sportivi dilettantistici possono inoltre beneficiare di numerose altre agevolazioni tributarie, sia in relazione all'attività commerciale eventualmente esercitata, quali la Legge n. 398/1991, sia in relazione all'attività sportiva tipica (prima fra tutte l'agevolazione rappresentata dal trattamento tributario previsto in favore dei compensi erogati nello svolgimento dell'attività sportiva dilettantistica), agevolazioni previste dall'art. 90, l. 289/2002 e da altre disposizioni "minori" di carattere speciale, non oggetto del presente intervento.

Le agevolazioni tributarie previste in favore delle Associazioni Sportive Dilettantistiche (A.S.D) sono estensibili, verificandosene i presupposti, anche alle Società Sportive Dilettantistiche costituite nella forma di società a responsabilità limitata (S.S.D. a r.l.)² o cooperative (S.C.S.D.)³, tuttavia, solo le prime possono assumere la qualifica tributaria di Ente non Commerciale, laddove S.S.D. e S.C.S.D., società disciplinate dal Libro V del Codice Civile, ancorché regolate da una legge speciale⁴, e pur non perseguendo il fine di lucro, mantengono, dal punto di vista tributario, natura commerciale, e sono riconducibili nell'ambito dell'art. 73, comma 1, lettera a), Tuir. L'assenza del fine di lucro non incide infatti sulla qualificazione tributaria degli enti in questione⁵ con la conseguenza che alle stesse, in forza dell'esplicito richiamo operato dall'art. 90, c. 1, L. 289/2002⁶, sono applicabili tutte le agevolazioni fiscali previste in favore delle A.S.D. relativamente allo svolgimento di attività commerciale e de-commercializzata – sulle quali ci si soffermerà *infra* -, nonché le agevolazioni relative alla corresponsione di compensi e rimborsi spese ai collaboratori sportivi

-
- 2 In teoria anche alle Società Sportive Dilettantistiche costituite in forma di S.p.A., la cui regolamentazione civilistica, tuttavia, difficilmente si "sposa" con le caratteristiche statutarie richieste dall'art. 90, cit.
 - 3 L'art. 90, L. 289/2002 non cita espressamente le società cooperative sportive dilettantistiche fra i fruitori delle agevolazioni fiscali previste per il settore, ma la mancata annotazione è unanimamente considerata frutto di una svista del legislatore – cfr studio n. 93/2004 del Consiglio Nazionale del Notariato
 - 4 Art. 90, L. 289/2002.
 - 5 Circ.re Agenzia delle Entrate – direzione centrale Normativa e Contenzioso -22/04/2003 n. 21/E.
 - 6 "Le disposizioni della legge 16 dicembre 1991, n.398, e successive modificazioni, e le altre disposizioni tributarie riguardanti le associazioni sportive dilettantistiche si applicano anche alle società sportive dilettantistiche costituite in società di capitali senza fine di lucro".

dilettanti, le agevolazioni previste dall'art. 90, L. 289/2002, ed altre agevolazioni "minori", ma non le agevolazioni relative all'attività "istituzionale" degli Enti non Commerciali.

Oggetto delle presenti note non sarà tanto l'analisi delle singole disposizioni agevolative,⁷ quanto, piuttosto, un approfondimento delle previsioni di favore disposte dal Legislatore, in generale, per gli enti non commerciali di cui all'art.73, co.1, lett.c), Tuir, disposizioni disciplinate al capo III del titolo II del Tuir stesso (art. 143/150).

Ai fini IVA, disposizioni sostanzialmente "gemelle" sono previste dall'art. 4, commi 3 e segg.ti. D.P.R. 633/1972.

Si tratta, in sostanza, di approfondire e chiarire le condizioni affinché una prestazione effettuata da un sodalizio sportivo dilettantistico possa legittimamente rientrare nel concetto di "attività istituzionale" dell'Ente, totalmente esente da tassazione, sia diretta che indiretta, ovvero debba essere considerata di natura commerciale, con tutte le conseguenze che ne possono derivare, fatta salva l'applicazione delle agevolazioni previste per lo svolgimento di attività commerciale da parte delle A.S.D.; ovvero, infine, possa beneficiare della "de-commercializzazione" prevista in favore di determinate attività "intrinsecamente commerciali" svolte dagli Enti non Commerciali di natura associativa. Vale la pena evidenziare, in via preliminare, che condizione essenziale affinché un sodalizio sportivo dilettantistico possa beneficiare delle agevolazioni previste dalla normativa tributaria è che lo stesso ottenga il riconoscimento sportivo dilettantistico da parte del CONI.

L'art. 7, L. 27/07/2004 n. 186, ha infatti attribuito al CONI la qualifica di garante dell'ordinamento sportivo nazionale e di unico organismo certificatore della effettiva attività sportiva svolta dalle Società ed Associazioni Sportive Dilettantistiche; conseguentemente, ai sensi del citato art. 7, le agevolazioni fiscali previste per le società ed associazioni sportive dilettantistiche dall'art. 90 L. 289/2002, e successive modificazioni, si applicano solo a quelle società ed associazioni che sono in possesso del riconoscimento ai fini sportivi rilasciato dal CONI, quale garante dell'unicità dell'ordinamento sportivo⁸.

7 ad es. L. 398/1991, e/o art. 67,c. 1, lett. m), T.U.I.R, che sarà oggetto di specifica analisi nell'ambito del contributo dedicato alle problematiche del lavoro sportivo dilettantistico.

8 Art. 7 L. 186/2004:

Il riconoscimento ai fini sportivi si ottiene attraverso l'iscrizione all'apposito "Registro delle società ed associazioni sportive dilettantistiche" tenuto dal CONI, funzionante esclusivamente in via telematica ed entrato in funzione in data 5 novembre 2005 a seguito della delibera del Consiglio Nazionale del CONI n. 1288 del 11/11/2004.

Passaggio propedeutico all'iscrizione al Registro – che consente l'attribuzione del riconoscimento definitivo ai fini sportivi - è l'affiliazione del sodalizio ad una Federazione Sportiva Nazionale, Disciplina Sportiva Associata o Ente di Promozione Sportiva riconosciuti dal CONI, ai quali, ai sensi della delibera 1288 cit. *"... è attribuita la delega del riconoscimento provvisorio ai fini sportivi delle società ed associazioni sportive dilettantistiche con relativa raccolta, verifica e documentazione della documentazione necessaria (atti costitutivi, statuti e relativi verbali di modifica)"*.

Sono dunque le Federazioni Sportive che devono (dovrebbero) effettuare il controllo, formale (sui requisiti statutari) e sostanziale (con verifiche a campione) in merito all'effettivo possesso dei requisiti previsti dalla normativa tributaria, ancorché tale possesso, nell'ambito dei vari passaggi tecnici richiesti per l'iscrizione, sia autocertificato dal legale rappresentante dell'ente.

2. Attività commerciale ed attività istituzionale

2.1. Gli Enti non Commerciali – l'art. 73 del Tuir

Gli enti di tipo associativo, categoria alla quale appartengono le associazioni sportive dilettantistiche, costituiscono un sottoinsieme della categoria più ampia degli enti non commerciali e sono destinatari di un particolare regime

1. In relazione alla necessità di confermare che il CONI è unico organismo certificatore dell'attività sportiva dilettantistica, le disposizioni di cui ai commi 1, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11 e 12 dell'art. 90 della L. 289/2002, e successive modificazioni, si applicano alle società ed associazioni sportive dilettantistiche che sono in possesso del riconoscimento ai fini sportivi rilasciato dal CONI quale unico garante dell'unicità dell'ordinamento sportivo nazionale, ai sensi del D.Lgs 23/07/1992 n. 242 e successive modificazioni.

2. Il CONI trasmette annualmente al Ministero dell'economia e delle finanze – Agenzia delle Entrate, l'elenco delle società ed associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi.

fiscale di favore, peraltro non perfettamente allineato fra imposte sui redditi e IVA a causa dei vincoli comunitari esistenti per tale ultimo tributo⁹.

La nozione di ente non commerciale è di natura prettamente tributaria, e non coincide necessariamente con la definizione codicistica, potendosi verificare il caso di associazioni, in possesso o meno di personalità giuridica, che svolgano prevalentemente attività commerciale, anche se, di norma, i soggetti indicati nel libro I, titolo II (articoli 14 – 44) del Codice Civile – associazioni, fondazioni e comitati – assumono la qualifica tributaria di Enti non Commerciali.

Per poter ottenere tale qualifica, e, quindi, per fruire delle disposizioni di cui agli artt. 143 e segg.ti, Tuir e art. 4, c, 4, d.p.r. 633/1972, le associazioni sportive non devono svolgere per esercizio esclusivo o principale attività di natura commerciale alla luce dei criteri fissati dagli art. 73 e 149 del Tuir.

L'art. 73 Tuir, nel definire i soggetti passivi all'imposta sul reddito delle società (IRES), distingue:

- a) le società commerciali;
- b) gli enti pubblici e privati diversi dalle società, residenti nel territorio dello Stato, che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali (c.d. "Enti Commerciali");
- c) gli enti pubblici e privati diversi dalle società, residenti nel territorio dello Stato, che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali (i c.d., per l'appunto, "Enti non Commerciali");

la suddivisione di cui sopra è di fondamentale importanza, perché, mentre le attività svolte (cessioni di beni e prestazioni di servizi) ed il reddito prodotto dalle società commerciali (ivi comprese le S.S.D. e le S.C.S.D.) e dagli enti commerciali assumono sempre natura commerciale e, conseguentemente, sono soggetti ad imposizione:

- › ai fini IRES secondo i criteri stabiliti dalle norme che disciplinano il reddito di impresa;
- › ai fini IVA, secondo gli ordinari criteri di imponibilità, salva la previsione di casi di esenzione o esclusione dall'imposta;

⁹ Cfr. Circ. G.d.F. n. 1/2008, cap. 8

- › nonché agli ordinari adempimenti contabili e dichiarativi, salvo assoggettamento a regimi speciali,

in relazione agli enti non commerciali di cui alla precedente lettera c), occorre effettuare una suddivisione fra operazioni svolte, e redditi prodotti, nell'esercizio di attività commerciali e attività svolte, e redditi prodotti, al di fuori dell'esercizio di attività commerciali nonché, all'interno di queste, una ulteriore suddivisione fra attività di natura "istituzionale" ed altre attività.

In particolare:

- › ai fini IRES (art. 143 Tuir), il reddito degli enti non commerciali è assoggettato a tassazione con i medesimi criteri previsti dal Tuir per le persone fisiche, ed è quindi costituito dalla sommatoria dei redditi fondiari, di capitale, di impresa e diversi, come individuati e disciplinati dal Tuir;
- › ai fini IVA (art. 4, 4° c, 1° periodo) sono assoggettate ad imposta solo le cessioni di beni e le prestazioni di servizi fatte nell'esercizio di attività commerciali o agricole.
- › Inoltre, come si vedrà, non si considerano attività commerciale alcune prestazioni di servizi rese in conformità alle finalità istituzionali dell'ente.

È quindi necessario precisare il significato di alcuni termini quali "attività commerciale", "attività istituzionale" e "attività de-commercializzata" nonché evidenziare i criteri utilizzati dalla normativa tributaria per individuare se e quando l'oggetto esclusivo o principale di un ente sia o meno rappresentato dall'esercizio di attività commerciali.

Tali criteri sono forniti dall'art. 73, co. 4 e 5, Tuir. In base al disposto di tale norma:

- › L'oggetto esclusivo o principale dell'ente residente è determinato in base alla legge, all'atto costitutivo o allo statuto, se esistenti in forma di atto pubblico o di scrittura privata autenticata o registrata. Per oggetto principale si intende l'attività essenziale per realizzare direttamente gli scopi primari indicati dalla legge, dall'atto costitutivo o dallo statuto.
- › In mancanza dell'atto costitutivo o dello statuto redatti nelle predette forme, l'oggetto principale dell'ente residente è determinato in base all'attività effettivamente esercitata nel territorio dello Stato. Tale disposizione si applica in ogni caso agli enti non residenti.

Quindi:

- a) il primo passaggio che occorre effettuare a livello interpretativo al fine di determinare la natura tributaria di un ente (passaggio che dovrebbero effettuare anche gli Organi di Vigilanza in caso di verifica fiscale) è verificare se esistono o meno un atto costitutivo ed uno statuto redatti nella forma di atto pubblico o di scrittura privata autenticata o registrata: se tali documenti esistono, e prevedono, nell'oggetto sociale, quale attività essenziale un'attività di natura non commerciale (e sportivo dilettantistica in particolare), l'Ente (l'associazione sportiva) dovrà essere qualificato ai fini tributari Ente non Commerciale, fatta salva la verifica del rispetto dei requisiti di cui all'art. 149 Tuir di cui *infra*;
- b) qualora l'atto costitutivo o lo statuto non esistano, ovvero esistano, ma non nella forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata o registrata, per individuare se un ente debba assumere natura commerciale o meno, ciò che rileva è l'oggetto esclusivo o principale dell'ente stesso, determinato, dall'attività effettivamente svolta.

Assumeranno a tal fine importanza fondamentale, anche in sede di verifica fiscale, circostanze quali l'affiliazione ad una Federazione Sportiva Nazionale o Ente di Promozione Sportiva, l'iscrizione al Registro delle società ed associazioni sportive dilettantistiche c/o il CONI e, soprattutto, l'effettivo svolgimento di attività sportive dilettantistiche. Sotto questo profilo, pur sottolineando che né la normativa tributaria né l'art. 90, L. 289/2002 richiedono quale requisito essenziale per la qualifica sportiva dilettantistica lo svolgimento di attività agonistiche (partecipazione a gare, campionati etc.)¹⁰ non può non evidenziarsi che tali attività assumono un peso rilevante, in sede di verifica tributaria, per "rafforzare" la natura non commerciale, e sportiva dilettantistica, del sodalizio. Quanto al requisito della registrazione dell'atto costitutivo e/o dello statuto, si rileva che ancora numerose risultano le A.S.D. che non hanno proceduto ad espletare tale adempimento, e ciò anche a seguito della circostanza che l'art. 90, c. 18, L. 289/2002, richiede quale requisito per la costituzione del sodalizio il semplice "atto scritto", senza richiedere l'ulteriore requisito della registrazione, requisito che non risulta dunque necessario per l'ottenimento della qualifica

¹⁰ Laddove l'art. 90, c. 18, L. 289/2002 richiede quale requisito essenziale, da prevedersi negli statuti degli enti sportivi dilettantistici, lo svolgimento dell'attività didattica

sportiva dilettantistica, ma che è richiesto dalla normativa tributaria per la fruizione delle agevolazioni spettanti agli enti non commerciali di natura associativa.¹¹

2.2. Attività commerciale e attività non commerciale (istituzionale)

Da quanto sopra esposto, e definito dall'art. 73 Tuir, è possibile schematizzare alcuni concetti:

- a) Un Ente non Commerciale (ed una A.S.D. in particolare) può svolgere sia attività commerciale che attività non commerciale, o istituzionale;
- b) Per l'ottenimento della qualifica di EnC occorre verificare l'attività essenziale per il raggiungimento degli scopi statutari;
- c) In presenza di atto costitutivo o statuto registrati, occorre rifarsi all'oggetto sociale: se l'attività essenziale è di natura non commerciale/sportivo dilettantistica, il sodalizio assume natura non commerciale;
- d) In tal caso, l'attività commerciale esercitata, deve essere finalizzata al reperimento delle risorse necessarie per lo svolgimento dell'attività sportiva dilettantistica;

L'attività prevista dall'oggetto sociale delle A.S.D. attività istituzionale, essenziale per la realizzazione degli scopi primari dell'Ente dovrà essere rappresentata dallo svolgimento e dall'organizzazione di attività sportive dilettantistiche, compresa l'attività didattica (art. 90, c. 18, L. 289/2002).

Ad esempio: l'organizzazione, la pratica, e la diffusione del giuoco del calcio (basket/pallavolo/nuoto), compresa l'attività didattica (scuola calcio/basket/pallavolo/nuoto), anche attraverso la partecipazione a gare, tornei, campionati etc (attività agonistica)

Per la realizzazione dell'oggetto sociale, il sodalizio potrà svolgere attività commerciali finalizzate al reperimento di risorse, quali:

prestazioni di natura pubblicitaria, sponsorizzazioni, ingresso a pagamento agli spettacoli sportivi (partite), gestione di un bar, gestione di un punto vendi-

11 Si evidenzia, peraltro, che la procedura per l'iscrizione al Registro delle Società ed Associazioni Sportive c/o il CONI richiede, in uno dei campi da compilare, gli estremi di registrazione dell'atto costitutivo o dello statuto

ta di abbigliamento sportivo, organizzazione di eventi sportivi aperti al pubblico pagante, gestione di un impianto sportivo.

Il concetto di attività principale è di tipo qualitativo. È irrilevante l'aspetto quantitativo, fatte salve le previsioni di cui all'art. 149 Tuir, di cui si dirà *infra*.

Se così non fosse, tutte le associazioni sportive che si finanziano attraverso contratti di sponsorizzazione, dai quali ritraggono somme normalmente superiori—e anche molto superiori—alle entrate derivanti dalle quote associative dovrebbero perdere la qualifica di EnC

2.3. Attività commerciale, attività non commerciale e assenza di scopo di lucro

In relazione alla qualifica tributaria di Ente non Commerciale, non bisogna confondere l'esercizio di attività non commerciale con l'assenza di scopo di lucro: la commercialità o meno di un'attività è infatti determinata ai fini tributari sulla base di parametri oggettivi che prescindono dalle motivazioni del soggetto che la pone in essere e dalle sue finalità.

La definizione tributaria di attività commerciale è rintracciabile nell'art. 55 del Tuir, ai sensi del quale (1° comma): *“per esercizio di imprese commerciali si intende l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, delle attività indicate nell'art. 2195 c.c.”*¹², nonché (2° comma, lett. a): *“l'esercizio di attività organizzate in forma di impresa dirette alla prestazione di servizi che non rientrano nell'art. 2195 c.c.”*.

È questa la tipologia di attività che più frequentemente viene contestata in capo ai sodalizi sportivi: si pensi alle attività esercitate in una palestra, una piscina o, in generale, in un impianto sportivo.

Esistono infine delle attività che la normativa tributaria qualifica “in ogni caso” di natura commerciale, indipendentemente dall'eventuale presenza di attività organizzata ed indipendentemente dalla natura dei fruitori delle prestazioni.

Si tratta delle attività elencate all'art. 148, c. 4, Tuir:

12 Cioè l'esercizio di: 1) un'attività industriale diretta alla produzione di beni o di servizi; 2) un'attività intermediaria nella circolazione dei beni; 3) un'attività di trasporto per terra, per acqua o per aria; 4) un'attività bancaria o assicurativa; 5) altre attività ausiliarie delle precedenti

- › le cessioni di beni nuovi prodotti per la vendita, le somministrazioni di pasti, le erogazioni di acqua, gas, energia elettrica e vapore, le prestazioni alberghiere, di alloggio, di trasporto e di deposito e le prestazioni di servizi portuali e aeroportuali;
- › le prestazioni effettuate nell'esercizio delle seguenti attività:
 - a) gestione di spacci aziendali e di mense;
 - b) organizzazione di viaggi e soggiorni turistici;
 - c) gestione di fiere ed esposizioni a carattere commerciale;
 - d) pubblicità commerciale;
 - e) telecomunicazioni e radiodiffusioni circolari.

Le attività sottolineate rappresentano le tipologie più frequentemente riscontrabili nelle A.S.D.

Disposizioni particolari sono previste per le Associazioni di Promozione Sociale, per le quali non si considerano commerciali la somministrazione di alimenti e bevande effettuata presso le sedi dell'attività e l'organizzazione di viaggi e soggiorni turistici, sempreché strettamente complementari alle finalità istituzionali e effettuate nei confronti di soci, associati o partecipanti (tesserati) dell'associazione.

Ne consegue che se una A.S.D. è qualificata anche come A.P.S., potrà "de-commercializzare" le suddette attività, che assumo invece natura commerciale per le A.S.D. "normali".

Ai fini IVA la definizione delle attività "in ogni caso" commerciali, individuate all'art.4, non è perfettamente coincidente con quella prevista dalle disposizioni del Tuir sopra riportate, ma è sostanzialmente equivalente. In particolare, ai fini IVA, le prestazioni di organizzazione di viaggi e soggiorni turistici risultano assumere sempre natura commerciale anche se effettuate da A.P.S. (problema tipica degli sci club e dei diving club)

L'assenza di scopo di lucro, anche indiretto, requisito essenziale richiesto per la costituzione di sodalizi sportivi dilettantistici dall'art. 90, C. 18, l. 289/2002, è invece relativo alle finalità dell'ente, che, pur svolgendo (prevalentemente o in via accessoria) attività oggettivamente commerciali, si propone di non suddividere gli eventuali utili dalla stessa derivanti tra gli associati, impegnandosi a

reinvestire gli stessi nello svolgimento della propria attività istituzionale sportiva dilettantistica

Anche le società cooperative, ad esempio, sono società senza scopo di lucro soggettivo, il che non impedisce loro di svolgere attività oggettivamente commerciali, che, in quanto tali, sono assoggettate alle ordinarie disposizioni previste dalla normativa tributaria (assoggettamento ad iva, obbligo di fatturazione etc) fatte salve eventuali esenzioni o agevolazioni specifiche.

Tale distinzione assurge spesso a elemento di contestazione nell'ambito delle verifiche fiscali effettuate (soprattutto) in capo a sodalizi sportivi che gestiscono palestre o impianti sportivi o scuole di danza: in questi casi gli organi di vigilanza arrivano a volte a disconoscere la natura di ente non commerciale del sodalizio stesso ma, più frequentemente, pur non mettendo in dubbio tale natura, riqualificano alcune o tutte le attività svolte quali attività di natura commerciale, da assoggettare a tassazione (eventualmente in base ai regimi agevolati previsti in favore delle A.S.D.).

2.4. La perdita della qualifica di Ente non Commerciale - l'art. 149 Tuir

Come sopra evidenziato, le A.S.D. per fruire delle disposizioni di cui agli artt. 143 e segg.ti, Tuir, devono innanzitutto, e necessariamente, potersi correttamente qualificare Enti non Commerciali alla luce dei criteri fissati dagli art. 73, di cui sopra, in quanto, per fruire delle disposizioni di cui agli artt. 143 e segg.ti Tuir e art. 4, 4° c., d.p.r. 633/1972, non devono svolgere per esercizio esclusivo o principale attività di natura commerciale.

Inoltre, come sarà chiarito *infra*, qualora intendano utilizzare le agevolazioni previste in materia di de-commercializzazione dei corrispettivi specifici ex art. 143, c. 3, Tuir e art. 4, 4° c., d.p.r. 633/1972, devono possedere i c.d. "requisiti qualificanti di cui all'art. 148, c. 8, Tuir, e devono inviare nelle modalità e nei termini stabiliti dall'art. 30 del d.l. 29/11/2008 n. 185, il c.d. Modello. EAS.

Il percorso logico è stato indicato dall'Amministrazione Finanziaria nella circolare 124/E del 12 maggio 1998 e nella Risoluzione Ministeriale 4 marzo 2002 n. 70/E.

L'analisi va effettuata sotto due aspetti: qualitativo e quantitativo¹³:

a) analisi qualitativa:

sotto il primo aspetto, occorre verificare se l'oggetto esclusivo o principale dell'ente sia di natura non commerciale ovvero di natura commerciale, e tale verifica, come già evidenziato, deve essere fatta, in presenza di uno statuto nella forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata o registrata, in base alle previsioni statutarie circa l'oggetto principale dell'ente, altrimenti, in assenza dei suddetti documenti, in base all'attività effettivamente esercitata dall'ente.

In un caso e nell'altro non ha alcuna importanza, ai fini tributari, l'assenza di scopo di lucro dell'ente, statutariamente prevista, in quanto il legislatore fa esclusivo riferimento alla natura dell'attività svolta;

b) analisi quantitativa:

proprio perché la definizione di ente non commerciale dipende esclusivamente dalla tipologia dell'attività svolta, occorre verificare che le eventuali attività commerciali svolte dall'ente non siano preminenti rispetto alle attività di natura istituzionale.

Il meccanismo di verifica è individuato dall'art. 149 TUIR, che condiziona la conservazione della natura non commerciale dell'ente *anche* a una serie di parametri.

Inoltre il principio – base che sottende le disposizioni di cui all'art. 149, è che la qualifica di Ente non Commerciale non si acquisisce a titolo definitivo, in quanto le condizioni che consentono tale acquisizione vanno sottoposte a verifica ogni anno ovvero nel corso di ogni esercizio sociale, qualora questo non coincida con l'anno solare.

Ai sensi dell'art. 149, c.1, Tuir, infatti, *indipendentemente dalle previsioni statutarie, l'ente perde la qualifica di ente non commerciale qualora eserciti prevalentemente attività commerciale per un intero periodo di imposta.*

Il successivo comma 3 prevede inoltre che Il mutamento di qualifica opera a partire dal periodo d'imposta in cui vengono meno le condizioni che legittima-

13 Cfr. Gianmario Colombo, "il dilemma della dichiarazione" in Non Profit – Avvenire del 25 maggio 2010

no le agevolazioni e comporta l'obbligo di comprendere tutti i beni facenti parte del patrimonio dell'ente nell'inventario l'iscrizione nell'inventario deve essere effettuata entro sessanta giorni dall'inizio del periodo di imposta in cui ha effetto il mutamento di qualifica, secondo i criteri di cui al d.p.r. 23 dicembre 1974 n. 689

Quindi:

- i) verificandosene i presupposti, la perdita della qualifica avrà effetto retroattivo dall'inizio del periodo d'imposta ed avrà come conseguenza l'obbligo di annotazione entro 60 giorni dall'inizio del periodo stesso di tutti i beni dell'ente nel registro degli inventari.

In realtà, ai sensi del d.p.r. 16 aprile 2003 n. 126¹⁴, nei casi di passaggio dal regime di contabilità semplificata al regime di contabilità ordinaria, l'inventario iniziale, o l'apposito prospetto, devono essere redatti entro il termine per la presentazione della dichiarazione dei redditi relativa al periodo di imposta precedente¹⁵;

rimane tuttavia fermo l'obbligo di istituire i libri contabili previsti per lo svolgimento di attività commerciale, il cui aggiornamento deve avvenire non oltre i 60 giorni dall'effettuazione delle operazioni, anche se la stampa degli stessi, può essere effettuata entro il termine di presentazione della dichiarazione dei redditi relativa al periodo di imposta di riferimento.¹⁶

- ii) La decadenza dai benefici previsti in favore degli enti non commerciali comporta la determinazione del reddito dell'intera attività svolta (quindi sia dell'attività commerciale che dell'attività istituzionale) con le regole del reddito di impresa.

La decadenza ha effetto anche ai fini IVA;¹⁷

14 "regolamento per la razionalizzazione e la semplificazione di adempimenti tributari"

15 L'art. 149 TUIR è stato inserito a seguito dell'emanazione del d.p.r. 460/1997 e la lettera del 3° comma non è stata variata a seguito dell'emanazione del successivo regolamento per la semplificazione

16 fermo restando che, in caso di verifica fiscale, il contribuente deve essere in grado di stampare immediatamente, a semplice richiesta dei verificatori, i libri contabili aggiornati ad almeno 60 gg. antecedenti il giorno della verifica;

17 Cfr. C.M. 12.5.1998 n. 124/E

A seguito della perdita di qualifica, infatti, non esiste più la distinzione tra attività commerciale ed attività istituzionale, quindi:

- › tutta l'attività viene attratta nel reddito di impresa;
- › le entrate precedentemente qualificate come istituzionali, quali le quote associative, i contributi, le liberalità e, soprattutto, i corrispettivi specifici de-commercializzati, diventano ricavi, imponibili sia ai fini IVA che ai fini delle imposte sui redditi;
- › va istituita la contabilità ordinaria, come sopra evidenziato.

2.4.1. I parametri quantitativi

Ai sensi del 2° comma dell'art. 149,
*ai fini della qualificazione commerciale dell'ente si tiene conto **anche** dei seguenti parametri:*

- a) prevalenza delle immobilizzazioni relative all'attività commerciale, al netto degli ammortamenti, rispetto alle restanti attività;
- b) prevalenza dei ricavi derivanti da attività commerciali rispetto al valore normale delle cessioni o prestazioni afferenti le attività istituzionali;
- c) prevalenza dei redditi derivanti da attività commerciali rispetto alle entrate istituzionali, intendendo per queste ultime i contributi, le sovvenzioni, le liberalità e le quote associative;
- d) prevalenza delle componenti negative inerenti all'attività commerciale rispetto alle restanti spese.

Come si può agevolmente verificare alla semplice lettura, non si tratta di una norma che brilla per chiarezza e semplicità di applicazione.

Il primo elemento che risalta è l'utilizzo del termine "**anche**", che sta evidentemente a significare che l'utilizzo di tali parametri non può ritenersi sufficiente, da solo, per determinare la commercialità o meno dell'ente.

In tal senso si esprime anche l'Amministrazione Finanziaria che, nella circolare 124E/1998, chiarisce che:

- › i parametri costituiscono degli "indici di commercialità" e non "presunzioni assolute";

- › il superamento di uno o più indici non comporta automaticamente la perdita di qualifica di ente non commerciale;
- › l'indagine sulla commercialità di un ente andrà riferita a tutte le caratteristiche complessive.

Non è, pertanto, sufficiente il verificarsi di una o più delle condizioni stabilite dal secondo comma dell'art. 111-bis (ora 149) per poter ritenere avvenuto il mutamento di qualifica, ma sarà necessario, in ogni caso, un giudizio complesso, che tenga conto anche di ulteriori elementi, finalizzato a verificare che l'ente abbia effettivamente svolto per l'intero periodo d'imposta prevalentemente attività commerciale.

Come risulta espressamente dalla relazione illustrativa del decreto legislativo in esame, i parametri indicati nel comma 2 dell'art. 111-bis (rectius, 149) del T.U.I.R. costituiscono indizi valutabili in concorso con altri elementi significativi, ivi comprese le caratteristiche complessive dell'ente.

Il verificarsi di una o più delle circostanze indicate nel citato comma 2 dell'art. 111-bis in capo ad enti la cui attività essenziale sia di natura obiettivamente non commerciale (es., partiti politici, associazioni sindacali e di categoria rappresentate nel CNEL) non può di per se' far venir meno la qualifica non commerciale dell'ente, risultante dall'atto costitutivo o dallo statuto, purché l'attività effettivamente esercitata corrisponda in modo obiettivo a quella espressamente indicata nelle previsioni statutarie.

Ancora, la circolare 124E precisa che, ai fini della valutazione di cui al 2° comma dell'art. 149,

le attività "decommercializzate" di cui agli artt. 108 e 111 del T.U.I.R. (ora 143 e 148) non devono essere computate ai fini dell'applicazione dei parametri di cui al comma 2 citato, in quanto, per espressa previsione normativa, non danno luogo a reddito d'impresa.

Le indicazioni ministeriali sono dunque ben chiare nello stabilire che la valutazione circa la perdita di qualifica non può avvenire esclusivamente su base quantitativa.

Va tuttavia evidenziato che, a livello operativo, il comportamento degli Uffici in caso di verifica fiscale sugli enti non commerciali, e sulle Associazioni Sportive Dilettantistiche in particolare, nonostante l'esimente di cui al comma 4 di cui si dirà, sono spesso quanto di più distante si possa immaginare dalle suddette indicazioni: è infatti sufficiente la constatazione di qualche violazione (o meglio,

carezza) formale negli statuti associativi, ovvero la contestazione del mancato rispetto di alcune clausole statutarie (contestazione che, sovente, avviene su basi assolutamente aprioristiche) per fare scattare la ri-qualificazione del sodalizio quale ente di natura commerciale sulla base del semplice presupposto della prevalenza delle entrate di natura commerciale rispetto alle entrate di natura istituzionale, senza alcuna valutazione concreta dell'effettiva attività svolta.

2.4.2. L'esimente per le associazioni sportive dilettantistiche

Ai sensi del comma 4 dell'art. 149 TUIR, le norme sulla perdita della qualifica di ente non commerciale, di cui ai precedenti commi 1 e 2

non si applicano agli enti ecclesiastici riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili ed alle associazioni sportive dilettantistiche.

Come specificato dalla circolare 124/E, ... *per gli anzidetti enti valgono, comunque, i criteri dettati dall'art. 87 del T.U.I.R.*

Quindi, per espressa previsione normativa, le Associazioni Sportive Dilettantistiche non possono perdere la qualifica tributaria di Ente Non Commerciale a causa del superamento dei limiti quantitativi previsti dall'art. 149.

Per i sodalizi sportivi, dunque, la qualifica

L'esimente in oggetto è stata inserita ad opera dell'art. 90, l. 289/2002, e mira ad evitare che, situazioni in cui, come accade normalmente,¹⁸ un'ASD evidenzi entrate di natura commerciale superiori alle entrate di natura istituzionale comportino la perdita di qualifica, nel presupposto che l'attività commerciale è essenziale per il finanziamento dell'attività sportiva dilettantistica costituente l'attività principale dell'ente.

Per i sodalizi sportivi dilettantistici, dunque, l'individuazione dell'attività principale (essenziale per il raggiungimento degli scopi primari dell'ente) torna ad essere basata su criteri meramente qualitativi.

18 Si pensi al caso, ordinario, di un sodalizio che partecipa effettivamente a campionati o manifestazioni sportive – ad esempio una squadra di calcio o basket – e che, avendo optato per l'applicazione della L. 398/1991, fattura proventi di natura pubblicitaria ampiamente superiori alle quote associative.

Occorre tuttavia prestare la massima attenzione all'ottenimento del riconoscimento sportivo dilettantistico il quale – solo – consente di qualificare come tale il sodalizio.

Ai sensi dell'art. 7, Legge 27 luglio 2004, n. 186, infatti, *in relazione alla necessità di confermare che il CONI è unico organismo certificatore della effettiva attività sportiva svolta dalle società e dalle associazioni dilettantistiche, le disposizioni di cui ai commi 1, 3, 5, 7, 8, 9, 10, **11**¹⁹ e 12 dell'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, si applicano alle società ed alle associazioni sportive dilettantistiche che **sono in possesso del riconoscimento ai fini sportivi rilasciato dal CONI**, quale garante dell'unicità' dell'ordinamento sportivo nazionale ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, e successive modificazioni.*

La legge richiede quindi espressamente il riconoscimento ai fini sportivi da parte del CONI quale condizione essenziale per l'applicazione dell'esimente.

A livello operativo, tuttavia, accade sovente che gli accertatori contestino la perdita della qualifica di ente non commerciale ai sodalizi sportivi, disconoscendo quindi il diritto all'esimente, pur in presenza di regolare iscrizione al Registro CONI, a motivo di contestate violazioni di natura più o meno formale in merito ai requisiti richiesti dall'art. 148, c. 8 TUIR. Contestazioni che, a volte possono essere anche fondate ma molto spesso appaiono aprioristiche.

In concreto, una volta accertato (o, meglio, contestato) il mancato rispetto, sostanziale ma anche solamente formale, di alcuni requisiti di cui all'art. 148 (ad es. irregolare convocazione o svolgimento delle assemblee, insufficiente pubblicità al bilancio o rendiconto, irregolare tenuta del libro soci, etc.) se ne fa derivare l'assenza di una vera attività associativa e, conseguentemente, la perdita di tutti i benefici conseguenti la natura di ente non commerciale, ivi compresi l'esimente in oggetto ed il diritto di avvalersi delle disposizioni di cui alla L. 398/1991, con conseguente riqualificazione, come sopra indicato, dell'attività svolta quale attività di natura commerciale.

Si rinvia a tal fine all'intervento del Dott. Andrea Mancino sulle verifiche fiscali. Occorre tuttavia, per quanto di interesse della presente relazione, ribadire un concetto già precedentemente evidenziato:

19 Il comma 11 della legge in oggetto è la norma che ha istituito l'esimente in favore delle ASD.

La qualifica di Ente Non Commerciale (rafforzata per le A.S.D. dall'esimente di cui all'art. 149, c. 4, Tuir) non significa che l'Ente non possa svolgere attività commerciali, o, a maggior ragione, che tutte le attività svolte assumano carattere non commerciale, ma solo che può beneficiare, sia per tali attività che per le attività istituzionali, di particolari agevolazioni subordinate al pieno rispetto di determinati requisiti:

se alcuni requisiti richiesti dalla normativa tributaria non vengono rispettati, si perdono le agevolazioni subordinate a tali requisiti, pur mantenendo il sodalizio la qualifica di EnC, e, quindi, il diritto di usufruire delle altre agevolazioni previste dalla normativa tributaria, non dipendenti dai requisiti non rispettati.

A titolo di esempio:

qualora si riscontri il mancato rispetto dei requisiti ex art. 148 Tuir (di cui *infra*), ne conseguirà che i c.d. "corrispettivi specifici" (ad esempio le quote di ingresso in palestra) perdano il beneficio della de-commercializzazione e vengano riqualeficati proventi di natura commerciale, da assoggettare ad IVA ed IRES; tuttavia, poiché il sodalizio, regolarmente iscritto al c.d. "registro CONI" non perde la qualifica di EnC, potrà, verificandosene i presupposti, assoggettare a tassazione tali proventi ai sensi della L. 398/1991.

2.5. La separazione della contabilità

Per poter usufruire delle agevolazioni relative alle attività di natura istituzionale e de-commercializzata, ai sensi dell'art. 144, c. 2, Tuir, gli enti non commerciali hanno l'obbligo di tenere una contabilità separata in relazione all'attività commerciale esercitata

Tale contabilità dovrà essere tenuta nelle forme richieste dal d.p.r. 600/1973 – titolo II – ovvero dalle eventuali leggi speciali adottate, in relazione all'entità dei ricavi di natura commerciale prodotti (contabilità ordinaria, contabilità semplificata, contabilità forfettaria ex art. 145 TUIR, contabilità forfettaria ex L.398/1991) ma è comunque necessario che sia tenuta separatamente dalla contabilità relativa all'attività istituzionale, ancorché tutte le attività confluiscono nel medesimo bilancio, nel quale sarà comunque opportuna la suddivisione dei costi e dei ricavi relativi all'attività commerciale rispetto alle entrate ed alle uscite relative all'attività istituzionale.

Ad esempio, in caso di esercizio dell'opzione per il regime ex l. 398/1991, la tenuta del registro IVA "minori" e la numerazione progressiva delle fatture emesse e delle fatture di acquisto ricevute (adempimenti richiesti dalla legge in oggetto) soddisfano il requisito di contabilità separata richiesto dall'art. 144 TUIR. Per l'attività istituzionale la forma è, invece, libera, in quanto la legge non richiede alcun obbligo contabile particolare, limitandosi a prescrivere un obbligo di redazione ed approvazione di un bilancio di esercizio/rendiconto economico finanziario annuale.

È ammesso anche l'utilizzo di un sistema unico contabile (ad esempio: partita doppia) purchè l'utilizzo dei conti consenta di individuare chiaramente la suddivisione delle attività.

La tenuta della contabilità separata è funzionale al principio evidenziato del successivo 4° comma dell'art. 144, denominato del "pro - rata" ai sensi del quale:

"le spese e gli altri componenti negativi relativi a beni e servizi adibiti promiscuamente all'esercizio di attività commerciali e di altre attività sono deducibili (dal reddito delle attività commerciali - n.d.r.) per la parte del loro importo che corrisponde al rapporto tra l'ammontare dei ricavi e altri proventi che concorrono a formare il reddito d'impresa e l'ammontare complessivo di tutti i ricavi e proventi"

Quindi, nel caso di una società sportiva che determini il reddito ai fini tributari con criteri ordinari, le spese relative, ad es., all'illuminazione del campo di giuoco, alla pulizia, al taglio dell'erba, al personale amministrativo e ad altri costi di natura promiscua, non possono essere dedotte integralmente dall'ammontare dei ricavi commerciali (costituiti, tipicamente, dai corrispettivi di pubblicità, sponsorizzazione, biglietti etc.) ma solo in proporzione al rapporto tra tali ricavi ed il totale dei proventi (comprensivi delle quote associative, dei corrispettivi specifici ex art. 148 TUIR, dei contributi da enti etc.).

Medesime considerazioni valgono anche ai fini IVA: l'imposta detraibile sarà infatti solo quella relativa agli acquisti inerenti la sfera commerciale dell'ente, ovvero, in caso di costi aventi natura promiscua, quella oggettivamente attribuibile alla sfera commerciale ovvero, in mancanza, quella determinabile in base al criterio del Pro-rata.

L'ordinamento sportivo e gli enti dilettantistici

La prescrizione persegue anche la finalità di facilitare l'individuazione dell'oggetto principale dell'ente e l'eventuale prevalenza dell'attività commerciale ai sensi dell'art. 149 Tuir.

3. Attività istituzionali generiche e specifiche

3.1. Le attività non commerciali – la c.d. “de-commercializzazione generica” a favore degli Enti non Commerciali

Il regime di non imponibilità (o de-commercializzazione) relativo alle attività istituzionali dell'EnC assume una graduazione diversa (e crescente) a seconda che il soggetto destinatario sia un ente non commerciale “generico” (c.d. “de-commercializzazione generica) ovvero un ente non commerciale “privilegiato”, ed in particolare un ente di natura associativa operante di determinati settori, tra i quali rientrano le Associazioni Sportive Dilettantistiche (c.d. “de-commercializzazione specifica”).

Non solo, nell'ambito delle attività svolte dai sodalizi sportivi, alcune assumono il carattere istituzionale “in ogni caso”, mentre altre vengono “de-commercializzate” solo in presenza di determinati requisiti.

Schematizzando, le attività istituzionali/non commerciali svolte dagli enti sportivi dilettantistici, si suddividono in:

- a) Attività istituzionali generiche: attività considerate sempre di natura istituzionale);
- b) Attività istituzionali specifiche: attività assimilate a quelle istituzionali solo in presenza di determinati requisiti dell'A.S.D. e del fruitore del servizio.

La de-commercializzazione generica è disciplinata dall'art. 143 TUIR e dall'art. 148, c.1, Tuir, mentre la de-commercializzazione specifica è disciplinata dagli artt. 148, c. 3 e 8, Tuir, e dall'art. c 4, d.p.r. 633/1973

Ai sensi dell'art. 143, co.1, Tuir, non si considerano attività commerciali (e non sono quindi soggette a tassazione) le prestazioni di servizi, diverse da quelle di cui all'art. 2195 Codice Civile, rese dagli enti non commerciali in conformità agli scopi istituzionali, senza specifica organizzazione e verso il pagamento di corrispettivi che non eccedono i costi di diretta imputazione.

Ai fini IVA non esiste una analoga clausola di esclusione, ma la non imponibilità di tali operazioni deve intendersi sottintesa laddove all'art. 4, 4° c, d.p.r. 633/1972, è previsto che per gli enti non commerciali, si considerano effettuate

nell'esercizio di attività commerciali soltanto le cessioni di beni e le prestazioni di servizi fatte nell'esercizio di attività commerciali.

Condizioni:

- a) affinché tali attività possano essere de-commercializzate è necessario, in primo luogo, che vengano svolte in conformità agli scopi istituzionali. Deve cioè trattarsi di attività finalizzate al perseguimento degli scopi non lucrativi previsti dall'oggetto sociale a fondamento della costituzione dell'ente. Ad es. potrà beneficiare della de-commercializzazione l'attività sportiva svolta dalla società sportiva in favore dei propri tesserati ma non la gestione di un bar;
- b) è inoltre necessario che per l'esercizio di tali attività non venga allestita una specifica organizzazione, altrimenti se ne potrebbe desumere il carattere imprenditoriale e il correlato obiettivo economico piuttosto che ideale;
- c) infine, il corrispettivo richiesto a fronte del servizio erogato deve essere tale da permettere al massimo la copertura dei relativi costi specifici, coerentemente con il principio dell'assenza di lucro. Per costi di diretta imputazione²⁰ si intendono quelli relativi ai beni e ai materiali direttamente utilizzati per la prestazione, escludendo pertanto i costi dei beni e dei materiali destinati ai servizi di carattere generale come, ad esempio, quelli amministrativi.

Trattasi di condizioni, soprattutto la b) e la c), piuttosto stringenti (ad esempio come si può sostenere che un'attività di formazione sportiva - scuola tennis, minibasket o altro - non sia effettuata per il tramite di "specifica organizzazione"? tali attività, inoltre, sono spesso svolte proprio per finanziare l'attività agonistica e, quindi, con l'obiettivo di monetizzare un margine) e, in concreto, non facilmente rispettabili.

Per i sodalizi sportivi dilettantistici, tuttavia, tali condizioni sono superabili in forza dell'ulteriore, e più pregnante agevolazione della de-commercializzazione c.d. "specifica" di cui al successivo art. 148.

L'articolo 143 TUIR prevede infine, al comma 3, altre due ipotesi di "de-commercializzazione generica", rappresentate da:

- a) i fondi pervenuti (agli enti non commerciali) a seguito di raccolte pubbliche effettuate occasionalmente, anche mediante offerte di beni di modico valore o

²⁰ Cfr. Circolare Min. Finanze - Dip. Entrate Aff. Giuridici Serv. VI. - n. 124 del 12/05/1998.

di servizi ai sovventori, in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione;

- b) i contributi corrisposti da Amministrazioni Pubbliche per lo svolgimento convenzionato o in regime di accreditamento di attività aventi finalità sociali esercitate in conformità ai fini istituzionali degli enti stessi.

Per ciò che concerne la tipologia sub a), va inoltre evidenziato che:

- 1) in relazione a tali raccolte di fondi occorre redigere un separato rendiconto;
- 2) qualora i fondi in oggetto pervengano a seguito di cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate in occasione delle raccolte pubbliche, non è prevista analogo esenzione ai fini IVA.

Un'ulteriore ipotesi di non imponibilità "generica" è prevista dall'art. 148, c. 1, Tuir, ai sensi del quale, per gli enti di natura associativa (tra i quali le A.S.D.)

- › non è considerata commerciale l'attività svolta nei confronti di soci, associati, partecipanti e tesserati in conformità alle finalità istituzionali;
- › le somme versate dagli associati o partecipanti a titolo di quote o contributi associativi non concorrono a formare il reddito complessivo;

La differenza essenziale tra le attività (non commerciali) "generiche" ex art. 143 e ex art. 148, c. 1, Tuir, è che le prime possono essere effettuate nei confronti di chiunque (soci e non soci), mentre le seconde possono essere effettuate solo nei confronti dei soci (*rectius*, associati) del sodalizio.

Soci i quali, a fronte del servizio reso, si impegnano a pagare esclusivamente una quota associativa, cioè una quota versata al solo scopo di ottenere o mantenere la qualifica di socio.

Tale quota, generalmente indifferenziata, dà diritto ad utilizzare la struttura del circolo ed usufruire dei servizi indifferenziati che l'ente mette a disposizione di tutti i soci (ad esempio ingresso nella sede de circolo) ma non a usufruire di servizi personalizzati, in relazione ai quali normalmente viene chiesto il pagamento di una quota differenziata (ad esempio la somministrazione al bar e/o l'utilizzo della piscina).

Il versamento della quota sociale dà inoltre il diritto, per i soci maggiorenni, all'elettorato attivo e passivo.

Ne consegue che il versamento di somme a fronte di servizi specifici (ad esempio, il corso di mini basket, o di volley, o l'ingresso in palestra o in piscina) non

è qualificabile quale “quota associativa” (anche se spesso le due fattispecie vengono confuse) ma deve essere più correttamente identificato come “retta”, o “abbonamento” o, in termine più tecnico, “corrispettivo specifico”.

3.2. La c.d. “de-commercializzazione specifica”: i corrispettivi incassati a fronte di servizi resi agli associati

Il corrispettivo specifico – come sopra individuato – ha natura sinallagmatica: è il prezzo pagato (dal socio/associato o tesserato) per ottenere un servizio (la scuola nuoto, l'ingresso al campo da tennis...), laddove, al contrario, la quota associativa non dà diritto ad alcun servizio supplementare.

Ne consegue che tali corrispettivi assumono valenza commerciale e, in assenza di specifica esenzione, dovrebbero essere assoggettati a tassazione sia ai fini IVA che IRES.

E, infatti, l'art. 148, c. 2, Tuir, prevede, come regola generale, che *“si considerano effettuate nell'esercizio di attività commerciali – salvo il disposto di cui al secondo periodo del comma 1 dell'art. 143 (assenza di specifica organizzazione e senza margine) - le cessioni di beni e le prestazioni di servizi agli associati o partecipanti effettuate verso il pagamento di corrispettivi specifici ... detti corrispettivi concorrono alla formazione del reddito come componenti del reddito di impresa ...”*

Le quote mensili e/o di ingresso sono dunque “strutturalmente” di natura commerciale.

A questo punto scatta la c.d. “de-commercializzazione specifica”, agevolazione il cui fine è chiaramente quello di agevolare l'attività svolta dalle associazioni nei confronti dei soggetti a queste legati da vincoli di natura “ideale” (vincolo associativo e tesseramento) che usufruiscono dei servizi dell'ente per attività strettamente collegate agli scopi – ideali e senza fine di lucro – del sodalizio. L'esenzione fiscale concessa ai corrispettivi specifici consente alle associazioni, ed è questa la *ratio* dell'agevolazione, di autofinanziarsi, soprattutto in assenza pressoché totale di contribuzione pubblica in favore del non profit.

La deroga è prevista dall'art. 143, c. 3, Tuir (e, ai fini IVA, dal “gemello” art. 4, c.4, d.r.p. 633/1972), ai sensi del quale, per alcuni enti “privilegiati” – tra i quali le A.S.D. – non si considerano commerciali le attività svolte in diretta attuazione

degli scopi istituzionali, effettuate verso il pagamento di corrispettivi specifici nei confronti di:

- › iscritti - soci – associati - partecipanti;
- › altre associazioni che svolgono la medesima attività e che fanno parte della medesima organizzazione nazionale o locale;
- › dei rispettivi associati o partecipanti;
- › dei tesserati delle rispettive organizzazioni nazionali;

Come evidenziato dalle formule sottolineate, l'agevolazione è relativa a:

- i) Attività svolte in diretta attuazione degli scopi istituzionali;
- ii) Attività svolte nei confronti di soggetti "qualificati".

Per quanto riguarda il requisito sub i., è stato, ad esempio precisato²¹, che in relazione ai servizi offerti ai propri soci da un sodalizio che gestisce una palestra, possono rientrare nell'ipotesi agevolativa i c.d. "servizi ginnici" ma non, ad esempio, i "servizi wellness", quali sauna e solarium, non essendo questi erogati "in diretta attuazione agli scopi istituzionali".

Le medesime conclusioni possono raggiungersi per altri servizi abitualmente erogati nei centri sportivi: il servizio di guardaroba, il baby sitting, etc (per non parlare del bar e della somministrazione di alimenti e bevande che, come sopra evidenziato, è commerciale per espressa previsione del successivo c. 4). Nell'ambito della gestione dei club, ci si trova tuttavia di fronte ad attività non così smaccatamente "non sportive", ma che pongono problematiche di non facile soluzione.

È il caso, ad esempio, dei circoli velici, dei circoli ippici o dei circoli golf, nei quali la fornitura di servizi "accessori" all'attività sportiva è sostanzialmente inevitabile (rimessaggio delle barche, mantenimento del cavallo, etc).

In merito alla problematica dei circoli velici, ad esempio, la Corte di Cassazione, con sentenza 25/02/2011, n. 4626, ha stabilito, fissando un importante principio interpretativo, che gode dell'esenzione da IVA l'attività di rimessaggio barche

²¹ Cfr. ris. 38/E 2010- emanata in materia di Società Sportive Dilettantistiche a r.l., ma il concetto è chiaramente estendibile alle A.S.D.

effettuata da un circolo velico, quando l'attività rientra nelle finalità istituzionali dell'ente.

Il punto essenziale – rilevano i giudici di legittimità – consiste nella valutazione se l'attività di rimessaggio barche, effettuata a favore dei soci e degli ospiti di costoro dietro pagamento di un corrispettivo, rientra o meno nelle finalità istituzionali dell'associazione, ipotesi cui la legge collega l'esclusione della qualifica commerciale della stessa e quindi l'esenzione dall'IVA. In altri termini, ciò che deve essere appurato – con valutazione di fatto, operata in base ai principi statutari, riservata al giudice del merito – è se all'esercizio dell'attività sportiva velica perseguita dal circolo in conformità al suo statuto sia connaturata ed essenziale la prestazione di rimessaggio dei natanti di proprietà dei soci o di terzi qualificati, e, in caso affermativo, in quale misura (essendo ovvio che una custodia temporanea per brevi periodi onde consentire al socio l'uso del natante è ben diversa dal ricovero per i mesi invernali).

Come detto, si tratta di una valutazione che non è di immediata evidenza logica ma dipende da una valutazione di fatto da operare in base ai principi statutari, che è riservata al giudice del merito.

Interessante è tuttavia il principio: l'attività è esente se è strettamente connessa agli scopi istituzionali

Ad analoghe conclusioni si potrebbe giungere, con riferimento alle prestazioni rese da un circolo golf a beneficio dei propri soci dietro versamento di una somma a titolo di corrispettivo, distinguendo quelle strettamente afferenti l'attività sportiva (noleggio golf cart, noleggio armadietto, servizio riparazione bastoni) da quelle non necessarie (bar, piscina, etc.)

Ancora, con una interessantissima sentenza (la 1312/22/14 del 20 febbraio 2014), e muovendosi sul solco tracciato dalla Suprema Corte con la citata sentenza 4426/2011, la commissione Tributaria Regionale della Lombardia contestata la tesi dell'Agenzia delle entrate secondo la quale per un circolo ippico la gestione dei cavalli dei soci a pagamento configurerebbe esercizio di attività commerciale²²

I giudici lombardi affermano che *“se lo scopo dell'associazione è la pratica e la diffusione degli sport equestri è consequenziale che la stessa comprenda nei suoi fini istituzionali anche la ospitalità e la cura dei cavalli di proprietà dei*

22 Cfr. Avv.to Guido Martinelli, ECNews del 20/06/2014.

soci. È proprio questo, infatti, l'aspetto che consente il perseguimento di una delle finalità sociali che è quello della pratica dello sport equestre. Non si vede, infatti, diversamente come potrebbe conseguirsi tale finalità: non certo con il noleggio di cavalli di proprietà della associazione giacché questo si costituirebbe attività commerciale”.

Il punto, dunque, è rappresentato dalla “stretta attinenza” con gli scopi istituzionali dell’ente: se tale attinenza esiste, la prestazione (in presenza degli altri requisiti) è “de-commercializzabile”, se non c’è, la prestazione assume connotato commerciale.

Per quanto riguarda il requisito sub ii, occorre fare almeno tre ordini di considerazioni:

- 1) è evidente che le prestazioni “specifiche” erogate in favore di “non soci/tesserati”, cioè di soggetti terzi che, fundamentalmente assumono la qualifica di “clienti” dell’associazione, costituiscono sempre attività di natura commerciale (si tratta della problematica tipica degli avvisi di accertamento elevati nei confronti dei circoli sportivi laddove viene contestata la correttezza del rapporto associativo);
- 2) tra i soggetti potenzialmente “agevolabili” sono compresi non solo i soci o associati del sodalizio, ma anche i “tesserati” delle organizzazioni nazionali cui è affiliata l’associazione (e questo comporterà conseguenze – positive – anche in relazione alle attività esercitate dalle S.S.D., di cui *infra*) ma anche altre associazioni (non, quindi, S.S.D.) che svolgono la medesima attività e che sono affiliate alla medesima organizzazione nazionale cui è affiliato il sodalizio.

Ora, mentre non sorgono problemi particolari nell’individuazione dei servizi offerti ai “tesserati” (per i quali valgono le medesime considerazioni effettuate in relazione ai soci), maggiori problemi sorgono in relazione alle prestazioni erogabili ad “altre associazioni che ...”

In particolare, un problema tipico è il seguente: la mera messa a disposizione di spazi in favore di altra A.S.D. affiliata alla medesima F.S.N./E.P.S. (ad esempio: spazi acqua/ore corsia in piscina, affitto campo da calcio, basket, pallavolo etc.) costituisce attività “commerciale” o “de-commercializzata”?

Chi scrive, muovendosi sul solco delle indicazioni della Suprema Corte di cui sopra, è portato a ritenere che la mera messa a disposizione di spazi in favore di altre società o associazioni sportive dilettantistiche, ancorché facenti

parte della medesima organizzazione nazionale, non possa beneficiare della de-commercializzazione ex art. 148, c.3 Tuir e art. 4, c. 4, d.p.r. 633/1972 e ciò in quanto l'attività di gestione di impianti sportivi non può costituire l'oggetto esclusivo o principale dell'ente, bensì di attività accessoria a quella principale, finalizzata ad ottimizzare la gestione economica, ma certamente non essenziale.

Trattasi, conseguentemente, di attività di natura commerciale, a meno che non sia del tutto occasionale e non organizzata, nel qual caso potrebbe intravedersi anche un'attività di mera gestione immobiliare.

V'è da dire che, su tale problematica, vi sono visioni contrastanti.

Anche in altro contributo relativo agli atti del presente corso, v'è chi, con motivazioni assolutamente degne di considerazione, sostiene tesi diverse.

L'agenzia delle Entrate, peraltro, tende a sposare la tesi sopra esposta, ed emette avvisi di accertamento in cui contesta il mancato assoggettamento ad IVA e la omessa fatturazione per le operazioni di messa a disposizione di spazi in favore di altre ASD: motivo in più per un atteggiamento prudente, soprattutto se si è ai limiti del plafond ex L. 398/1991. In tal caso, infatti, una contestazione di tale fatta potrebbe comportare il supero del limite di fatturato, con tutte le conseguenze ben immaginabili.

Si segnala, a tal fine, una **sentenza della Corte di Cassazione**²³ non recentissima, ma molto esaustiva, con la quale è stato affermato che:

- a) le prestazioni rese (da un'associazione sportiva dilettantistica) in favore di terzi (non soci né tesserati) sono sempre da considerarsi effettuate nell'esercizio di attività commerciali;
- b) si considerano effettuate nell'esercizio di attività commerciali anche le cessioni di beni e le prestazioni di servizi ai soci, associati e partecipanti, quando non siano conformi ai fini istituzionali;
- c) il mero fatto che l'ente sportivo dilettantistico sia stato riconosciuto dalla Federazione d'appartenenza costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per la fruizione dei benefici tributari, essendo a tal fine necessaria la verifica delle ulteriori condizioni di cui *infra*

23 Corte di Cassazione, ordinanza 9 settembre 2008, n. 22739.

- 3) infine, in relazione alla qualifica dei soggetti “qualificati” (soci, associati e/o tesserati) la “de - commercializzazione” del corrispettivo specifico opera a decorrere dal momento in cui il soggetto stesso abbia correttamente ed efficacemente assunto, ai sensi delle previsioni statutarie o federali, una delle qualifiche richieste; qualora il corrispettivo venga erogato prima del perfezionamento della qualifica, questo torna ad assumere carattere commerciale (assoggettamento ad IVA ed imposte dirette).

Occorre quindi prestare la massima attenzione alle previsioni statutarie ed alle modalità operative effettivamente seguite dal sodalizio: se, ad esempio, lo statuto prevede che la qualifica di socio/associato si acquisisce solo previa espressa delibera del Consiglio Direttivo, affinché operi la de-commercializzazione del corrispettivo incassato è necessario che:

- a) il C.D. si esprima in tal senso (come da verbale di apposita seduta)
- b) il corrispettivo venga pagato successivamente alla delibera del C.D.

così come, in caso di richiesta di tesseramento c/o una FSN o EPS, il richiedente assumerà natura “qualificata” solo al perfezionamento della procedura di tesseramento (iscrizione negli elenchi della FSN/EPS) e non al momento del rilascio materiale della tessera, a volte acquistata dall’EPS “a pacchetti in binco”

3.3. Le ulteriori condizioni per fruire dell’agevolazione

Verificate tutte le condizioni sopra esposte (verifica della natura di ente non commerciale associativo; possesso dei requisiti per la qualifica di A.S.D.. affiliazione e riconoscimento sportivo dilettantistico), affinché le suddette disposizioni possano trovare applicazione è necessario che si verifichino ulteriori, specifiche condizioni:

In particolare, ai sensi dell’art. Articolo 30, c. 1, D.L. 185/08 (c.d. “decreto anti-crisi)²⁴, i corrispettivi, le quote e i contributi di cui all’articolo 148 del T.U.I.R. e all’articolo 4 del D.P.R. 633/1972 **non sono imponibili a condizione che gli enti associativi:**

24 pubblicato nella G.U. - suppl. ord. n. 263/L del 29/11/2008 e convertito, con modificazioni, dalla Legge 28 gennaio 2009 n. 2.

- a) siano in possesso dei **requisiti qualificanti** previsti dalla normativa tributaria;
- b) e che **trasmettano per via telematica** all'Agenzia delle entrate i dati e le notizie rilevanti ai fini fiscali mediante un apposito modello (c.d. **Mod. EAS**), il quale deve essere trasmesso entro 60 gg. dalla costituzione dell'ente e ritrasmesso entro il 31/03 dell'anno successivo in caso di modifica di alcuni dati indicati

La norma, rubricata "*Controlli sui circoli privati*" ha introdotto, in capo agli enti non commerciali di tipo associativo, comprese le associazioni sportive dilettantistiche (salvo alcune eccezioni), ed alle società sportive dilettantistiche di capitali ex art. 90, l. 289/2002, l'obbligo di comunicare all'Agenzia delle Entrate una serie di dati notizie rilevanti agli effetti tributari, contenuti nel modello in oggetto.

Gli obiettivi della norma, che ha evidenti finalità antielusive, sono²⁵:

- 1) fornire all'Amministrazione Finanziaria maggiori elementi di valutazione circa la corretta applicazione da parte degli enti di natura associativa delle agevolazioni fiscali previste in relazione ai c.d. "corrispettivi specifici de-commercializzati" di cui all'art. 148 T.U.I.R. ai fini delle Imposte Dirette e art. 4 d.p.r. 633/1972 ai fini IVA.
- 2) effettuare gli opportuni controlli al fine di garantire che i regimi tributari diretti ad incentivare il fenomeno del libero associazionismo non costituiscano di fatto uno strumento per eludere il pagamento delle imposte dovute;
- 3) tutelare le vere forme associazionistiche individuate dal legislatore fiscale e, conseguentemente, isolare e contrastare l'uso distorto dello strumento associazionistico suscettibile di intralciare –tra l'altro – la libertà di concorrenza tra gli operatori commerciali concentrando l'azione di controllo fiscale "sulle pseudo-associazioni, con esclusione di quelle correttamente organizzate che operano nell'interesse degli associati".

Oggetto della disposizione è proprio il controllo dei c.d. "corrispettivi specifici de - commercializzati", cioè delle entrate di natura istituzionale dell'ente, e non dei corrispettivi derivanti dalle attività commerciali eventualmente svolte, in relazione ai quali l'Amministrazione Finanziaria possiede altri efficaci strumenti di controllo (dichiarazione dei redditi, Modelli F24).

²⁵ Circ. 12/E2009 – premessa – pg. 3.

L'onere della presentazione del modello è previsto per tutti gli enti di tipo associativo – con o senza personalità giuridica - che fruiscono della detassazione delle quote associative ovvero dei contributi o dei corrispettivi prevista dagli artt. 148 TUIR e 4 DPR 633/1972, ad esclusione degli enti espressamente esonerati.

A parziale deroga di tale principio viene tuttavia esplicitamente previsto²⁶ che non sono tenuti alla presentazione del modello i soli enti associativi dilettantistici in possesso del riconoscimento ai fini sportivi rilasciato dal CONI che non svolgono attività commerciale.

Si tratta, in concreto, delle ASD la cui attività è limitata alle sole attività istituzionali dell'ente e le cui entrate sono costituite esclusivamente dalle quote associative ex art. 148, 1° comma, TUIR mentre è esplicitamente previsto che l'onere della comunicazione grava anche sulle associazioni che effettuano operazioni strutturalmente commerciali anche se non imponibili ai sensi dell'art. 148, terzo comma, del TUIR e dell'art. 4 del DPR n. 633 del 1972,²⁷ oggetto delle presenti note.

Sono inoltre tenute all'invio del modello le Associazioni Sportive in possesso di partita IVA (anche in presenza di opzione per il regime ex L. 398/1991), in quanto tale circostanza presuppone lo svolgimento di attività commerciale. Sono infine espressamente assoggettate all'obbligo le "società sportive dilettantistiche di capitali e cooperative" di cui all'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

L'esonero dall'adempimento è quindi limitato alle sole ASD in possesso del riconoscimento ai fini sportivi rilasciato dal CONI che si limitano ad incassare dai propri soci le sole quote associative annuali.

Quanto ai **requisiti qualificanti** previsti dalla normativa tributaria, trattasi di quei requisiti richiesti dell'art. 148, c. 8, TUIR e dall'art. 4, c. 7, d.p.r. 633/1972:

- 1) innanzitutto, lo statuto dell'associazione deve essere redatto nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata ovvero nella forma della scrittura privata registrata²⁸;

26 Comma 3-bis dell'art. 30.

27 Circ. 12/E 2009 – par. 1.2.1.2 pg. 10.

28 in bollo, presso l'Ufficio territoriale dell' Agenzia delle Entrate competente

- 2) inoltre, lo statuto dell'associazione deve essere conforme alle indicazioni contenute nel comma 8 dell'art. 148 TUIR ai sensi del quale devono essere previste espressamente, le seguenti – ormai note – clausole – clausole che devono ovviamente essere in concreto rispettate:²⁹
- a) divieto di distribuzione, anche indiretta, di utili, avanzi di gestione, fondi, riserve o capitale durante la vita dell'associazione, salvo che la destinazione o la distribuzione non siano imposte dalla legge;
 - b) obbligo di devolvere il patrimonio dell'ente in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altra associazione con finalità analoghe o a fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo di cui all'art. 3, c. 190, L. 23/12/1996 n. 662, e salvo diversa destinazione imposta dalla legge;
 - c) disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori di età il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione;
 - d) obbligo di redigere ed approvare annualmente un rendiconto economico e finanziario secondo le disposizioni statutarie;
 - e) eleggibilità libera degli organi amministrativi, principio del voto singolo di cui all'art. 2532, comma 2, c.c., sovranità dell'assemblea dei soci, associati o partecipanti e i criteri di loro ammissione e di esclusione, criteri e idonee forme di pubblicità per le convocazioni assembleari, delle relative deliberazioni, dei bilanci e dei rendiconti;
 - f) intrasmissibilità della quota o contributo associativo ad eccezione dei trasferimenti a causa di morte e non rivalutabilità della stessa.

Si evidenzia che le clausole richieste dall'art. 148 TUIR sono quasi del tutto coincidenti con quelle previste dall'art. 90, c. 18, L. 289/2002 ai fini dell'ottenimento della qualifica di società ed associazione sportiva dilettantistica. Le

²⁹in forza del richiamo effettuato dall'art. 90, l. 289/2002, le medesime previsioni devono essere contenute anche negli statuti delle società sportive dilettantistiche di capitali e cooperative che intendano usufruire dell'agevolazione fiscale in oggetto – cfr. anche R.M. n.38/E del 17 maggio 2010.

due norme, tuttavia, non si sovrappongono perfettamente, talché, in sede di redazione degli statuti, occorrerà recepire sia le une che le altre, laddove non perfettamente coincidenti.

Solo a condizioni che si verifichino (tutte) le suddette condizioni, i corrispettivi specifici versati dai “soggetti qualificati” per beneficiare di prestazioni individuali, strutturalmente di natura commerciale, erogate dai sodalizi sportivi dilettantistici godono del beneficio fiscale della de-commercializzazione (speciale) cioè della non imponibilità ai fini IVA, IRES e IRAP.

Quindi solo al verificarsi di tutte le suddette condizioni la quota pagata dal socio o dal tesserato per l'ingresso in palestra, piscina, campo da tennis, etc, ovvero la quota pagata dal genitore del minore (tesserato) che partecipa al corso di avviamento all'attività sportiva potranno essere esentate da tassazione sia ai fini IVA che ai fini Imposte Dirette.

3.4. La de-commercializzazione dei corrispettivi specifici in capo alle Società Sportive dilettantistiche di capitali o cooperative (cenni)

Come sopra evidenziato:

- a) le S.S.D. e le S.C.S.D. sono in ogni caso società commerciali;
- b) tuttavia, in forza dell'esplicito richiamo di cui all'art. 90, c. 1, L. 289/2002, alle stesse si applicano la L. 398 e le altre agevolazioni previste per le A.S.D.;
- c) tra le suddette agevolazioni è compresa anche la de-commercializzazione dei corrispettivi specifici ex art. 148, cc. 3 e 8, Tuir.

I problemi, soprattutto in relazione alle S.S.D. a r.l. (la cui compagine societaria è composta da pochi soci) sono essenzialmente di due ordini:

- 1) chi sono i soggetti potenzialmente fruitori delle prestazioni agevolate;
- 2) se le condizioni richieste dalla normativa tributaria, sopra evidenziate (mod. EAS e statuto contenente i requisiti qualificanti) si applichino in toto anche a tali società.

Quanto al quesito sub 1) è stato ormai "sdoganato", anche dall'Agenzia Entrate³⁰ il principio secondo il quale i potenziali fruitori dell'agevolazione possano essere, oltre ai soci della S.S.D., anche i tesserati alla FSN/EPS cui la S.S.D. è affiliata (con la precisione, già sopra evidenziata, della necessità a che il tesseramento sia "preventivo" rispetto alla fruizione del servizio ed al pagamento del corrispettivo).

Quanto alla problematica sub 2), si è in presenza di due tesi contrastanti:

- i) la prima, perorata anche dall'Agenzia Entrate, con la citata Ris.ne 38/E/2010, secondo la quale, se la S.S.D. intende fruire, oltre che delle agevolazioni previste dall'art. 90, L. 289/2002, anche delle diverse, ed ulteriori agevolazioni ex art. 148, cc. 3 e 8, Tuir, deve recepire TUTTI i requisiti statuari ivi previsti, con non poche problematiche di ordine civilistico, soprattutto in relazione al voto per teste ed alla incedibilità delle quote;
- ii) la seconda, ai sensi della quale, poiché la L. 289/2002 è legge speciale e successiva alla preesistente normativa "generale" (l'art. 148 Tuir), che, dunque, deve intendersi, sotto questo profilo, superata, e tenuto conto del fatto che le S.S.D. costituiscono società "di diritto speciale", ritiene che sia sufficiente l'adozione dei requisiti ex art. 90, c. 18. L. 289/2002, requisiti che fanno salve "le disposizioni previste dal codice civile per le società di capitali".

Chi scrive propende per la prima soluzione, e non per un atteggiamento prudenziale, ma perché ritiene le agevolazioni ex art. 148 un "di più" rispetto alle agevolazioni ex L. 289/2002, "di più" che richiede, conseguentemente, il rispetto delle condizioni previste per godere di tali agevolazioni.

Vi è tuttavia una autorevolissima corrente dottrinale che propende per la seconda interpretazione, corrente dottrinale ospitata negli atti del presente studio.

30 Ris.ne 38/E /2010.

Fabio Romei e Patrizia Sideri

I rapporti di lavoro negli enti sportivi

1. Introduzione

Oggetto del presente intervento è fornire un quadro di riferimento delle possibilità di impiego delle risorse umane all'interno degli enti sportivi dilettantistici (asd, ssd, coop. ssd).

Molte sono infatti le difficoltà nell'inquadrare correttamente un rapporto, difficoltà che derivano essenzialmente dai seguenti elementi:

- › il panorama dei rapporti che possono essere intrattenuti da un ente sportivo dilettantistico è vasto, in quanto oltre ai rapporti di volontariato che caratterizzano tutto il mondo del no profit, alle ordinarie forme giuridiche utilizzabili dalla generalità dei soggetti che intrattengono rapporti di lavoro, si aggiungono i particolari rapporti di collaborazione sportiva dilettantistica e amministrativo gestionale, previsti dall'art. 67 TUIR (prima, art. 81);
- › inoltre, accade sovente di assistere ad un impiego di istituti giuridici tipici del mondo sportivo dilettantistico, per disciplinare – impropriamente – rapporti lavorativi che non sono compatibili con l'attività sportiva;
- › infine, l'individuazione di coloro che svolgono attività sportiva dilettantistica, trova una ulteriore difficoltà di classificazione in riferimento alla definizione del concetto di sport "dilettantistico".

Infatti, non esiste nel nostro ordinamento una definizione di "attività sportiva dilettantistica": l'individuazione di tale attività avviene, da una parte, per esclusione rispetto alle attività sportive professionistiche che, al contrario, sono state tipizzate e, dall'altra, attraverso il richiamo alla normativa regolamentare delle Federazioni Sportive Nazionali o degli Enti di Promozione Sportiva che disciplinano le attività sportive ed i requisiti che devono possedere i sodalizi che intendono chiederne l'affiliazione; ne deriva che è necessario

ricorrere ad una definizione *a contrariis* rispetto allo sport professionistico, di cui alla L. 91/1981¹:

L'attività sportiva professionistica è disciplinata dalla L. 91/1981, ai sensi della quale *“sono sportivi professionisti gli atleti, gli allenatori, i direttori tecnico-sportivi e i preparatori atletici che esercitano l'attività sportiva a titolo oneroso, con carattere di continuità, nell'ambito delle discipline regolamentate dal CONI e che conseguono la qualificazione dalle federazioni sportive nazionali per la distinzione dell'attività dilettantistica da quella professionistica”*;

L'attività sportiva dilettantistica non viene definita dal nostro ordinamento, in senso positivo; conseguentemente, l'individuazione avviene *a contrariis* rispetto allo sport professionistico: è dilettantistico tutto ciò che non rientra nel concetto di disciplina sportiva professionistica.

Pertanto, la distinzione fra attività sportiva professionistica e dilettantistica dipende esclusivamente dalla qualificazione giuridica che a tale rapporto danno il CONI e la Federazione sportiva di riferimento, a prescindere dal valore economico della prestazione o del contratto che lo sportivo sottoscrive con l'ente sportivo di appartenenza.

Poiché, a tutt'oggi, solo cinque federazioni sportive hanno disciplinato lo svolgimento dell'attività professionistica - calcio, pallacanestro, pugilato, golf e ciclismo - ne consegue che, al di fuori di fuori delle suddette discipline, nonché, all'interno delle stesse discipline ma in relazione a rapporti non classificati come professionistici, occorre fare riferimento all'ambito del dilettantismo sportivo³.

La distinzione tra sport dilettantistico e sport professionistico è pertanto fondamentale per il corretto inquadramento del rapporto di natura sportiva: mentre per le prestazioni dello sportivo professionista esiste una presunzione le-

- 1 Legge 23 marzo 1981, n. 91. Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti
- 2 Art. 3 della L. 91/81: *“la prestazione a titolo oneroso dell'atleta costituisce oggetto di contratto di lavoro subordinato, regolato dalle norme contenute nella presente legge. Essa costituisce, tuttavia, contratto di lavoro autonomo quando ricorra almeno uno dei seguenti requisiti: a) l'attività sia svolta nell'ambito di una singola manifestazione sportiva o di più manifestazioni tra loro collegate in un breve periodo di tempo; b) l'atleta non sia contrattualmente vincolato per ciò che riguarda la frequenza a sedute di preparazione o allenamento; c) la prestazione che è oggetto del contratto, pur avendo carattere continuativo, non superi le otto ore settimanali oppure cinque giorni al mese ovvero trenta giorni all'anno”*.
- 3 Un giocatore oppure un allenatore, di pallacanestro di serie B, oppure di pallavolo di serie A, ovvero un tennista oppure uno sciatore di alto livello sono, in base al diritto sportivo, “sportivi dilettanti”.

gale di sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato, che può trasformarsi in rapporto di lavoro autonomo con il diminuire della “intensità della prestazione”, in relazione all’attività dilettantistica, per disciplinare correttamente il rapporto è necessario ricorrere ai principi generali dell’ordinamento giuridico (codice civile, legislazioni speciali, norme fiscali e previdenziali), con notevoli difficoltà e rischi conseguenti un eventuale riconfigurazione del rapporto in sede di verifica da parte dei soggetti preposti (ispettorato del lavoro, agenzia delle entrate, inps, ecc), oltre che ai rischi di una vertenza sindacale su azione del soggetto che svolge attività sportiva dilettantistica⁴.

2. Il jobs act

Il Job Act, di cui alla L. 183/2014, se da un lato avrà ripercussioni su alcune delle forme contrattuali analizzate nel presente lavoro (vengono infatti soppressi i contratti a progetto e le mini co.co.co.), dall’altro non ha assolutamente trattato i rapporti in ambito sportivo dilettantistico per i quali gli addetti ai lavori nutrivano – e continuano a nutrire – tanti dubbi applicativi ed in relazione ai quali il contenzioso sviluppatosi in questi ultimi anni evidenzia la necessità di chiarezza.

Un’occasione sprecata come la definiscono taluni commentatori; la conferma che i rapporti di natura sportiva dilettantistica si pongono quale “terza via” nel nostro ordinamento (rispetto al lavoro dipendente ed al lavoro autonomo) e che pertanto non trattandosi di “lavoro” non potevano essere presi in considerazione in questa fase ... ; la riforma del terzo settore attualmente in corso ed i progetti di legge di riforma della disciplina dello sport dilettantistico, in cui si spera venga risolto il problema ...

Le prestazioni sportive dilettantistiche ex art. 67, co. 1, lett. m) ed art. 69 TUIR, infatti, non subiscono alcuna variazione a seguito dell’emanazione del Jobs Act:

4 Si pensi, ad esempio, al giocatore di serie A di pallacanestro (sport professionistico e quindi soggetto inquadrato quale lavoratore subordinato), che in fase di retrocessione venga inquadrato quale sportivo dilettante: l’attività svolta è la medesima, ma l’inquadramento risulta completamente diverso. È molto probabile che il giocatore possa rivendicare la subordinazione del rapporto nonostante il diritto speciale configuri “dilettantistica” la serie B di basket.

rimangono pertanto irrisolti i dubbi relativi all'esatta definizione di tali prestazioni ed al confine fra i redditi "diversi" - con il particolare trattamento tributario di favore e l'esenzione previdenziale - ed i redditi "di lavoro" - assoggettati all'ordinario trattamento fiscale e previdenziale; in particolare restano irrisolti i dubbi interpretativi circa il significato da attribuire all'*incipit* dell'art. 67, per cui il presupposto per la fruizione del regime agevolativo viene da taluni visto nell'assenza dei requisiti di professionalità.

2.1. I decreti legislativi sinora approvati

A seguito dell'emanazione dei decreti legislativi attuativi, risultano superate le previsioni dell'art. 18 L. 300/1970 (statuto dei diritti dei lavoratori) e della riforma del lavoro introdotta dalla "Legge Fornero", L. 92/2012.

Il 7 marzo scorso, a seguito della pubblicazione sulla G.U. n. 54 del 06/03/2015, sono entrati in vigore i primi due decreti legislativi attuativi della L. 183/2014, c.d. *Jobs act*:

- › D. Lgs. 04/03/2015, n. 22 avente a oggetto "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati";
- › D. Lgs. 04/03/2015, n. 23 avente a oggetto "Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti".

Lo scorso 25 giugno sono entrati in vigore i seguenti ulteriori due decreti, pubblicati sulla G.U. n. 144 del 24/06/2015:

- › D. Lgs. 15/06/2015, n. 80 avente ad oggetto "Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro";
- › D. Lgs. 15/06/2015, n. 81 avente ad oggetto "Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni", con cui vengono apportate importanti modifiche alle tipologie contrattuali.

Le nuove disposizioni si applicano ai lavoratori assunti dopo l'entrata in vigore del decreto, mentre per i lavoratori assunti prima dell'entrata in vigore del decreto restano valide le norme precedenti.

2.2. D. Lgs. 15/06/2015, n. 81 “Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni”

Il D.Lgs.81/2015 prevede importanti modifiche al precedente assetto normativo ius lavoristico:

- › all’art. 1, viene individuato il contratto di lavoro subordinato quale forma contrattuale comune⁵;
- › dal 1 gennaio 2016 saranno applicate le norme del lavoro subordinato ai rapporti di collaborazione personali con contenuto ripetitivo ed etero-organizzati dal datore di lavoro;
- › viene abrogato il contratto di collaborazione a progetto (Co. Co. Pro.)⁶ e le “mini co.co.co.”;
- › vengono confermate le seguenti tipologie contrattuali:
 - › contratto a tempo determinato
 - › part-time
 - › lavoro accessorio (*voucher*)
 - › contratto di somministrazione
 - › contratto a chiamata
 - › apprendistato

Il superamento del contratto a progetto previsto dall’art. 52 del decreto e l’applicazione della disciplina del lavoro subordinato alle collaborazioni organizzate dal committente di cui all’art. 2⁷, avranno sicuramente un importante impatto sul mondo del lavoro.

5 Art. 1, D. Lgs. 81/2015: “1. Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro.”

6 Art. 52, D. Lgs. 81/2015: “Superamento del contratto a progetto: 1. Le disposizioni di cui agli articoli da 61 a 69-bis del decreto legislativo n. 276 del 2003 sono abrogate e continuano ad applicarsi esclusivamente per la regolazione dei contratti già in atto alla data di entrata in vigore del presente decreto. 2. Resta salvo quanto disposto dall’articolo 409 del codice di procedura civile.”

7 Art. 2 D. Lgs. 81/2015: 1. A far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretino in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative, di contenuto ripetitivo e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro;

Per quanto concerne le ripercussioni in ambito sportivo dilettantistico, evidenziamo i seguenti aspetti:

- › vengono espressamente escluse dalla riconducibilità alla disciplina del lavoro subordinato (dal 2° comma dell'art. 2) “ *d) le prestazioni di lavoro 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 dall'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289*”;
- › vengono pertanto escluse dalla riqualificazione del rapporto in lavoro dipendente **tutte** “*le prestazioni di lavoro rese a fini istituzionali...*”, compresi i rapporti di lavoro autonomo con partita IVA anche in presenza di monocommittenza e con utilizzo della struttura dell'ente sportivo;
- › la deroga non è applicabile ai rapporti diversi da quelli resi in ambito sportivo (istituzionali): occorrerà pertanto che per le attività commerciali eventualmente svolte (bar, ristorante, centro wellness, sauna, ecc.), vengano applicate le nuove regole;
- › vengono abrogati gli artt. da 61 a 69-bis⁸ della legge Biagi in cui venivano individuate le soglie quantitative per la riconduzione al rapporto di lavoro subordinato delle c.d. “false P.IVA”;

8 Vedasi la L. 276/2003 Riforma Fornero; che ha introdotto la riqualificazione in rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di alcune posizioni di lavoratore autonomo con partita IVA)

Articolo 69 bis - Altre prestazioni lavorative rese in regime di lavoro autonomo.1. *Le prestazioni lavorative rese da persona titolare di posizione fiscale ai fini dell'imposta sul valore aggiunto sono considerate, salvo che sia fornita prova contraria da parte del committente, rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, qualora ricorrano almeno due dei seguenti presupposti:*

- a) che la collaborazione con il medesimo committente abbia una durata complessiva superiore a otto mesi annui per due anni consecutivi;
- b) che il corrispettivo derivante da tale collaborazione, anche se fatturato a piu' soggetti riconducibili al medesimo centro d'imputazione di interessi, costituisca piu' dell'80 per cento dei corrispettivi annui complessivamente percepiti dal collaboratore nell'arco di due anni solari consecutivi;
- c) che il collaboratore disponga di una postazione fissa di lavoro presso una delle sedi del committente.

2. La presunzione di cui al comma 1 non opera qualora la prestazione lavorativa presenti i seguenti requisiti:

- a) sia connotata da competenze teoriche di grado elevato acquisite attraverso significativi percorsi formativi, ovvero da capacita' tecnico-pratiche acquisite attraverso rilevanti esperienze maturate nell'esercizio concreto di attivita';

- › viene confermata la vigenza dell'art. 409 c.p.c. e con esso le difficoltà di applicazione nei contratti di collaborazione (continuità, coordinazione, eterodeterminazione delle funzioni, subordinazione gerarchica, monocommittenza);
- › si assisterà probabilmente ad un maggiore ricorso alle co.co.co. ed alla apertura di nuove posizioni IVA: rapporti che rischieranno la riconduzione alla tipologia del lavoro subordinato, ai sensi dell'art. 2 del D. Lgs. 81/2015, ove si tratti di prestazioni aventi ad oggetto lo svolgimento *“prestazioni di lavoro esclusivamente personali continuative, di contenuto ripetitivo e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro”*.

b) sia svolta da soggetto titolare di un reddito annuo da lavoro autonomo non inferiore a 1,25 volte il livello minimo imponibile ai fini del versamento dei contributi previdenziali di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 2 agosto 1990, n. 233.

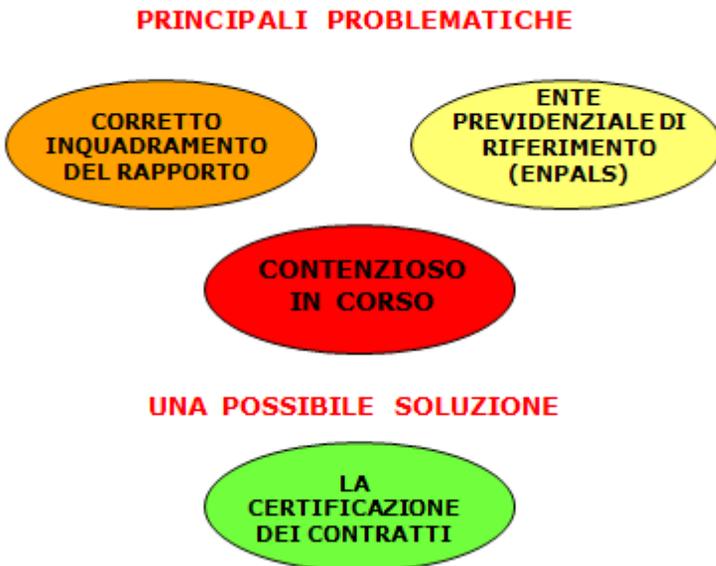
3. La presunzione di cui al comma 1 non opera altresì con riferimento alle prestazioni lavorative svolte nell'esercizio di attività professionali per le quali l'ordinamento richiede l'iscrizione ad un ordine professionale, ovvero ad appositi registri, albi, ruoli o elenchi professionali qualificati e detta specifici requisiti e condizioni. Alla ricognizione delle predette attività si provvede con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da emanare, in fase di prima applicazione, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sentite le parti sociali.

4. La presunzione di cui al comma 1, che determina l'integrale applicazione della disciplina di cui al presente capo, ivi compresa la disposizione dell'articolo 69, comma 1, si applica ai rapporti instaurati successivamente alla data di entrata in vigore della presente disposizione. Per i rapporti in corso a tale data, al fine di consentire gli opportuni adeguamenti, le predette disposizioni si applicano decorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.

5. Quando la prestazione lavorativa di cui al comma 1 si configura come collaborazione coordinata e continuativa, gli oneri contributivi derivanti dall'obbligo di iscrizione alla gestione separata dell'INPS ai sensi dell'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, sono a carico per due terzi del committente e per un terzo del collaboratore, il quale, nel caso in cui la legge gli imponga l'assolvimento dei relativi obblighi di pagamento, ha il relativo diritto di rivalsa nei confronti del committente.”

3. Problematiche specifiche del settore sportivo dilettantistico

Preliminarmente all'esame delle singole fattispecie di rapporti instaurabili in ambito sportivo dilettantistico, occorre analizzare alcune problematiche specifiche del settore, riassunte nel seguente schema:



A fronte di tali problematiche, sarà anche illustrato lo strumento della “certificazione dei contratti”, quale possibile risposta agli operatori che riscontrano difficoltà oggettive nell’individuazione della corretta fattispecie contrattuale da applicare.

3.1. Il corretto inquadramento del rapporto

In ambito sportivo dilettantistico, risulta spesso difficoltoso l’esatto inquadramento dei soggetti che collaborano a favore dell’ente sportivo.

I principali elementi di giurisprudenza e prassi che vengono presi in considerazione, per la verifica della reale natura di un rapporto di lavoro autonomo oppure subordinato, sono i seguenti:

- › Corte di Cassazione (sez. lavoro, sent. 1502/92): *“Il criterio differenziatore tra lavoro autonomo e lavoro subordinato va rinvenuto nel fatto che, mentre nel primo l’oggetto della prestazione è l’opera, cioè il risultato della propria attività organizzata, nel secondo, invece, l’oggetto della prestazione è rappresentato dall’energia lavorativa che il prestatore pone, contro corrispettivo, a disposizione del datore di lavoro ed esplica, come elemento inserito nell’organizzazione dell’impresa, sotto la vigilanza e secondo le direttive del medesimo” il dipendente mette a disposizione del datore di lavoro nell’ambito dell’organizzazione di mezzi di quest’ultimo, e sotto la vigilanza e le direttive del medesimo datore di lavoro.”*
- › Corte di Cassazione, sez. lavoro, sentenze n. 1747/87 e n. 4150/88: alla volontà delle parti (*nomen juris*) è riconosciuto un ruolo minore - poiché può accadere che la volontà formalmente risultante nel contratto risenta del rapporto di forza del datore di lavoro rispetto al lavoratore - mentre l’elemento discriminante viene individuato nell’attività effettivamente svolta, sulla base dei seguenti elementi:
 - › individuazione dell’oggetto della prestazione, costituito dal risultato dell’attività organizzata dal prestatore autonomo, e svolto secondo le direttive, la vigilanza e il controllo dell’altra parte, nel lavoro subordinato;
 - › analisi del rischio attinente all’esercizio dell’attività, a carico del prestatore nel lavoro autonomo, e del datore di lavoro nel lavoro subordinato;
 - › esistenza di un’organizzazione, da parte del prestatore, caratterizzante il lavoro autonomo;
- › INPS, Circolari n. 58/97 e n. 108/2000:
 - › volontà dei contraenti diretta ad escludere qualsiasi vincolo di subordinazione;
 - › mancata imposizione al lavoratore di un orario prestabilito da parte del committente;
 - › compenso commisurato alla professionalità, al lavoro prestato con riferimento alle singole prestazioni ed all’utilità dell’opera richiesta, con

esclusione di qualsiasi correlazione alla durata ed alla complessità del lavoro svolto;

- › assenza di vincoli e sanzioni disciplinari;
 - › libera scelta delle modalità di effettuazione delle prestazioni, assunzione degli oneri relativi all'esecuzione della prestazione e del rischio inerente all'esecuzione medesima;
 - › presenza in capo al lavoratore autonomo di un'organizzazione imprenditoriale, anche in termini minimi e del rischio economico attinente l'esercizio dell'attività lavorativa.
- › Ministero del Lavoro, comunicazione del 16 luglio 1987:
- › mancata imposizione di un orario stabilito
 - › compenso determinato in relazione alla professionalità e alle singole prestazioni
 - › assenza di vincoli e di sanzioni disciplinari
 - › libera scelta da parte del collaboratore delle modalità tecniche per lo svolgimento dell'attività
 - › volontà dei contraenti diretta ad escludere la subordinazione

Pertanto, mentre risulta generalmente agevole inquadrare quali **lavoratori subordinati** le seguenti figure:

- › addetto alle pulizie,
 - › addetto agli impianti,
 - › custode,
 - › receptionist,
- e quali **lavoratori autonomi** i seguenti soggetti:
- › avvocato e commercialista,
 - › medico sportivo,
 - › fisioterapista,

continua a destare notevoli dubbi l'inquadramento di una serie di soggetti che svolgono prestazioni sportive dilettantistiche, in relazione ai quali, occorre di volta in volta analizzare attentamente le caratteristiche del rapporto, anche in

considerazione dello speciale trattamento previsto dalla normativa fiscale e previdenziale:

- › allenatore,
- › direttore sportivo,
- › istruttori sportivi.

Infatti, risulta estremamente difficoltoso l'inquadramento degli istruttori sportivi, massaggiatori, addetti agli impianti, la cui funzione non è solo quella di preparare atleti, attuali o potenziali (attività didattica), ma anche quella di garantire il funzionamento dei corsi organizzati nell'impianto sportivo in favore dei frequentatori dello stesso, siano essi soci o clienti.

Infatti, se risulta solitamente agevole dimostrare l'assenza di subordinazione gerarchica in presenza di istruttori sportivi (l'orario dei corsi viene generalmente concordato, e non imposto; l'organizzazione dell'allenamento viene decisa in autonomia; in caso di impedimento, viene reperito direttamente il proprio sostituto); non altrettanto semplice risulta - ove non si sia in presenza di prestazioni "sportive dilettantistiche pure" (giocatore, allenatore) - dimostrare l'assenza della "professionalità", a causa della presenza dei seguenti elementi, per i quali risulterà difficoltoso sostenere la natura "sportivo dilettantistica" delle prestazioni eseguite:

- › l'attività è svolta in favore di diverse società/associazioni sportive;
- › l'attività è svolta in maniera continuativa;
- › l'attività è svolta in modo prevalente e/o esclusivo rispetto ad altre possibili attività lavorative;
- › vengono conseguiti compensi di importo significativo;
- › non vengono conseguiti altri redditi che possano giustificare il ruolo secondario dell'attività sportiva.

3.2. L'ente previdenziale di riferimento (Enpals)

L'ente previdenziale di riferimento del settore sportivo è l'Enpals.

L'aliquota contributiva Enpals è del 33,00%, di cui il 23,81% a carico del datore di lavoro.

Non vi è differenza sia in relazione all'obbligo assicurativo, che a livello di aliquote contributive, fra attività di lavoro subordinato ed attività di lavoro autonomo, anche occasionale.

L'art. 21 del D. L. 6 dicembre 2011 n. 201 (c.d. "Decreto salva-Italia") ha soppresso, con decorrenza 01/01/2012, l'ENPALS, le cui funzioni vengono assorbite dall'INPS, che subentra in tutti i rapporti attivi e passivi dell'ente soppresso.

Ai fini ENPALS.

Con DM 15-03-2005, viene effettuata l'estensione delle categorie dei lavoratori assicurati obbligatoriamente presso l'ENPALS, prevedendo nuove categorie:

*"20) impiegati, operai, **istruttori e addetti agli impianti e circoli sportivi** di qualsiasi genere, palestre, sale fitness, stadi, sferisteri, campi sportivi, autodromi;*

22) direttori tecnici, massaggiatori, istruttori e i dipendenti delle società sportive;

23) atleti, allenatori, direttori tecnico-sportivi e preparatori atletici delle società del calcio professionistico e delle società sportive professionistiche;"

In base all'iniziale interpretazione ENPALS, l'unica categoria di "lavoratori sportivi" esclusa dall'obbligo contributivo sarebbe stata quella degli atleti dilettanti, laddove figure come allenatori, istruttori e collaboratori "amministrativo/gestionali" sarebbero dovute essere assoggettate a contribuzione.

Successivamente, con le circolari n. 7/2006 e 13/2006⁹ l'Enpals chiarisce l'obbligo di assoggettamento contributivo degli istruttori e degli addetti agli impianti e circoli sportivi, solo in presenza di un rapporto di lavoro, a prescindere dalla sua natura giuridica - subordinata o autonoma: *"I compensi, premi, indennità di trasferta e rimborsi forfettari di spese, di cui all'art. 67, comma 1, lett. m) del TUIR, erogati da qualunque organismo sportivo, comunque denominato, che persegua finalità sportive dilettantistiche e che sia riconosciuto (dal CONI),*

-
- 9 La circolare, recependo le motivazioni espresse dal CONI nel messaggio del 06.06.2006:
- si occupa esplicitamente delle *"figure professionali tipiche del settore, quali gli **istruttori** presso gli impianti ed i circoli sportivi, nonché i **direttori tecnici, i massaggiatori e gli istruttori** presso associazioni o società sportive"*, e non cita gli **atleti e gli allenatori**; tuttavia appare ovvio, considerate le motivazioni addotte nel testo, che tali figure, a maggior ragione, debbano considerarsi escluse dall'obbligo contributivo;
 - chiarisce che gli emolumenti ed i rimborsi spese fiscalmente qualificati come "Redditi Diversi", non possono essere assoggettati ad obblighi contributivi, in quanto tale obbligo grava esclusivamente sui redditi derivanti da attività di lavoro, e ciò indipendentemente dalla forma, autonoma, subordinata o parasubordinata nella quale il rapporto di lavoro si estrinseca.

in quanto redditi "diversi" non devono essere assoggettati a contribuzione previdenziale."

Infine, con circolare n. 18/2009, l'Enpals, a seguito della modifica dell'art. 35, co. 5, L. 149/09 (Milleproroghe) afferma che *"rientra pertanto nella predetta nozione (esercizio diretto di attività sportiva dilettantistica) qualsiasi attività di formazione, didattica, preparazione ed assistenza svolta nell'ambito dell'attività sportiva dilettantistica"*

Pertanto, affinché possa verificarsi l'esonero dall'assoggettamento contributivo delle somme erogate da società/associazioni sportive dilettantistiche occorre, per l'Ente, che siano verificate le seguenti condizioni:

1) requisito soggettivo

riconoscimento ai fini sportivi - iscrizione al Registro del CONI: è necessario che le somme siano erogate dal CONI, dalle Federazioni sportive nazionali, dall'UNIRE, dagli Enti di Promozione Sportiva e da qualunque organismo, comunque denominato, che persegua finalità sportive dilettantistiche e che risulti iscritto nel Registro delle Associazioni e delle Società sportive dilettantistiche tenuto dal CONI.

2) requisito oggettivo

qualificazione dell'attività svolta – l'esercizio diretto di attività sportiva: affinché possa applicarsi l'esclusione dall'obbligo contributivo è necessario che, ai sensi dell'art. 67, 1° comma, lett. m) TUIR, l'attività oggetto di retribuzione sia eseguita *"nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche..."*, ovvero che si riferisca a *"...rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di carattere amministrativo – gestionale di natura non professionale resi in favore di società ed associazioni sportive dilettantistiche..."*.

Trattasi del concetto di "esercizio diretto di attività sportiva dilettantistica" che, a seguito dell'interpretazione autentica operata all'art. 67, comma 1, lett. m) TUIR, dall'art. 35, comma 5, D.L. 207/2008 (mille proroghe) è stato esteso anche alle attività di formazione, didattica e assistenza all'attività sportiva dilettantistica.

In concreto, **è stato riconosciuto che anche gli istruttori sportivi esercitano attività sportiva dilettantistica.**

A questo proposito occorre però ricordare quanto affermato dall'ENPALS nella circolare n. 13/2006, laddove precisa che *"..... si ritiene opportuno puntualizzare che detta norma (l'art. 67 TUIR) preclude l'inquadramento tra i "redditi diversi" nell'ipotesi in cui gli stessi siano conseguiti nell'esercizio di arti e professioni o di imprese commerciali....."*: ovvero posso parlare di redditi diversi solo ove non si configuri un rapporto di natura subordinata o di esercizio di professione abituale.

3) **gli "indicatori di professionalità"**

In particolare, per quanto riguarda le prestazioni di natura "professionale", l'ENPALS, richiamando la Risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 21/E del 1° marzo 2004, ritiene che si configurano i presupposti per la classificazione alla categoria di reddito professionale laddove lo svolgimento dell'attività implichi *"il possesso di specifiche conoscenze tecnico-giuridiche connesse all'attività svolta"*.

Sul piano concreto, si può parlare di attività professionale, secondo l'ENPALS, laddove dall'esame dell'attività posta in essere emerga, in via concorrente, che:

- 1) l'attività, anche se non esercitata in via esclusiva o preminente, si sviluppi con caratteristiche di abitudine, laddove tale termine sta a significare che l'attività è caratterizzata da ripetitività, regolarità, stabilità e sistematicità di comportamenti;
- 2) la misura delle somme complessivamente percepite non abbia caratteristiche di marginalità, ed il confine della marginalità è individuato nel percepimento, nel corso dell'anno solare, di somme non superiori a € 4.500¹⁰.

3.2.1. INPS contributi minori

Il sistema previdenziale Enpals (ora, INPS, ex Enpals) è riferito esclusivamente alla contribuzione pensionistica per invalidità, vecchiaia e superstiti; all'INPS, invece, sono dovute le contribuzioni così dette "minori", in quanto a far data

10 L'importo rappresenta il limite di reddito individuato dalla normativa fiscale allora vigente - poi abrogata - (art. 11 TUIR) quale "no tax area" in caso di percezione di redditi di lavoro autonomo.

dal 01/01/1980 la L. 33/1980 ha trasferito a tale istituto le competenze relative a contributi di malattia e maternità.

Tale contribuzione minore, dovuta secondo quanto previsto in specifiche tabelle di riferimento è variabile, in quanto le aliquote contributive si differenziano in base al settore di attività in cui è inquadrata l'azienda ed in base ad altri criteri: se il lavoratore è dipendente o non dipendente, se è operaio o impiegato, avente o meno diritto all'indennità di malattia.

Con particolare riferimento alla posizione del collaboratore a progetto, il Ministero del Lavoro, con risposta ad interpello 13/2011 afferma che non rappresentando lo stesso un rapporto di lavoro subordinato, è soggetto a contribuzione INPS solo per l'indennità economica di maternità.

Si ritiene che tale interpretazione sia estensibile anche ai lavoratori autonomi in possesso di partita iva ed iscritti all'Enpals, ai quali non sarebbe altrimenti garantita la maternità.

Rimangono inoltre esclusi dai contributi INPS, sempre per il discorso della mancanza del vincolo di subordinazione, le seguenti forme assistenziali: indennità di disoccupazione (DS), trattamento di fine rapporto (TFR) nonché la cassa unica assegni familiari (CUAF).

3.3. Il contenzioso in corso

Sulla base della difficoltà ad inquadrare correttamente i compensi percepiti dai soggetti che svolgono attività sportiva dilettantistica (specialmente gli istruttori) quali redditi diversi, si è sviluppato un notevole contenzioso che ha coinvolto le associazioni e le società sportive dilettantistiche.

Ad oggi possiamo affermare che sono stati conseguiti alcuni, ma purtroppo pochi, punti fermi:

- › il trattamento agevolato riservato ai compensi sportivi dilettantistici quali redditi diversi, si può applicare a condizione che l'attività svolta non costituisca per il lavoratore "attività lavorativa" autonoma o subordinata;
- › in presenza di "reddito diverso", i compensi sportivi sono esentati anche dagli obblighi contributivi (per l'intero importo) oltre che dall'assoggettamento tributario (per la sola fascia esente);

- › l'attività sportiva dilettantistica non è strettamente collegata all'agonismo o alla partecipazione a manifestazioni sportive;
- › i rimborsi spese analitici non costituiscono compenso.

Restano però ancora aperte molte problematiche in riferimento alle tematiche in oggetto:

- › difficoltà del corretto inquadramento della collaborazione sportiva e rischio di riqualificazione in rapporto lavorativo;
- › insufficienza del requisito del "riconoscimento" ai fini sportivi e scarsa significatività dell'iscrizione al registro Coni ai fini della qualificazione sportiva dilettantistica dell'ente;
- › rischio della riqualificazione in attività commerciale delle attività sportive dilettantistiche svolte dagli enti sportivi;
- › particolarità della normativa INPS – EX ENPALS e difficoltà applicative;
- › problema della sostenibilità economica del settore sportivo dilettantistico;
- › problema del diritto costituzionale dei lavoratori ad una tutela previdenziale ed assistenziale (art. 38 costituzione)¹¹;
- › problema per lo sportivo dilettante di giustificare la capacità di spesa e per il "rating" bancario (mutui/finanziamenti).

Riportiamo di seguito alcuni riferimenti giurisprudenziali, per eventuali approfondimenti, con indicazione della disciplina oggetto dell'attività sportiva:

- › Cassazione, sez. lavoro, nr. 21245/2014 (nuoto)
- › Corte Appello Firenze nr. 683/2014 (nuoto)
- › Cassazione Penale nr. 31840/2014 (fitness)
- › Cassazione nr. 6370/2014 (fitness)
- › CTP Venezia nr. 380/2014 (hockey)
- › CTP Reggio Emilia, 144/2014
- › CTP Lecco, 171/2014

11 Vedasi quanto affermato nella recente Circolare del Ministero del Lavoro n. 37/4036 del 21/02/2014: "di farsi promotore, d'intesa con l'INPS, di iniziative di carattere normativo, volte ad una graduale introduzione di forme di tutela previdenziale a favore dei soggetti che svolgono attività sportiva dilettantistica ex art. 67, comma 1, lettera m del T.U.I.R."

- › Corte Appello Milano, nr. 1172/2014
- › Tribunale Venezia, lavoro, nr. 536/2014 (fitness/nuoto)
- › Tribunale Roma, sez. lavoro, nr. 9284/2013
- › Tribunale Firenze, sez. lavoro, nr. 671/2013
- › Tribunale Milano, sez. lavoro, nr. 4111/2011
- › Tribunale Venezia, sez. lavoro, nr. 870/2011 (fitness)

3.4. La certificazione del contratto

Infine, nella consapevolezza delle difficoltà oggettive che riscontrano gli operatori nell'inquadrare correttamente i rapporti intrattenuti dagli enti sportivi dilettantistici, si forniscono i riferimenti di un importante strumento, probabilmente poco conosciuto: la certificazione del contratto.

Il D. Lgs. 10/9/2003 n. 276 (Riforma Biagi) al Titolo VIII, Capo I, intitolato “*Certificazione dei contratti di lavoro*”, affronta infatti la tematica della corretta qualificazione dei rapporti lavorativi¹²: trattasi della possibilità per le parti di un contratto di lavoro di rivolgersi a una delle Commissioni di certificazione registrate presso il Ministero del lavoro; il parere della Commissione (che si concretizza in una “certificazione” del contratto) è vincolante nei confronti non solo delle parti del contratto, ma anche del fisco e degli enti previdenziali.

Ricorrere contro detto parere è possibile purchè chi ha interesse a contestare la certificazione:

¹² Art. 75 – “*Al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro ... le parti possono ottenere la certificazione del contratto secondo la procedura volontaria stabilita nel presente Titolo.*”

Art. 79 – “*Gli effetti dell'accertamento dell'organo preposto alla certificazione del/contratto di lavoro permangono, anche verso i terzi, fino al momento in cui sia stato accolto, con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili ai sensi dell'articolo 80 ...*”

Art. 80 – “*Nei confronti dell'atto di certificazione, le parti e i terzi nella cui sfera giuridica l'atto stesso è destinato a produrre effetti, possono proporre ricorso ...*”

Il comportamento complessivo tenuto dalle parti in sede di certificazione del rapporto di lavoro e di definizione della controversia davanti alla commissione di certificazione potrà essere valutato dal giudice del lavoro ...

Chiunque presenti ricorso giurisdizionale contro la certificazione ai sensi dei precedenti commi ... deve previamente rivolgersi obbligatoriamente alla commissione di certificazione che ha adottato l'atto di certificazione per espletare un tentativo di conciliazione ...”

- › abbia esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione avanti la Commissione medesima;
- › abbia presentato ricorso presso la magistratura del lavoro e la stessa abbia accolto tale ricorso, con la precisazione che il magistrato dovrà tener conto di quanto dichiarato dalle parti in sede di certificazione.

In concreto, a seguito della certificazione, chi contesta la regolarità del rapporto di lavoro (ispettori/vigilanza) deve, in primo luogo, sottoporre tali contestazioni al vaglio della commissione certificatrice (che, si ribadisce, è un organo riconosciuto dal ministero del lavoro) e, successivamente, rivolgersi alla magistratura del lavoro, la quale dovrà tener conto delle dichiarazioni fatte dalle parti alla commissione nel corso del procedimento di certificazione. In concreto si tratta di un'inversione dell'onere della prova in quanto, in assenza di certificazione, le contestazioni degli organi di vigilanza sono, di fatto, immediatamente operative ed è il datore di lavoro che deve difendersi e motivare il proprio operato.

Infine, la Direttiva Sacconi del 2008, riconosce pienamente la portata della certificazione, affermando che *“Con riferimento ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa, in qualsiasi modalità, anche a progetto, si dovrà concentrare l'accertamento ispettivo **esclusivamente** su quelli che non siano già stati sottoposti al vaglio di una delle commissioni di certificazione di cui all'art. 76 del D.Lgd. 276/2003, in quanto positivamente certificati o in fase di valutazione, salvo che non si evinca con evidenza immediata ed incontrovertibile la palese incongruenza tra il contratto certificato e le modalità concrete di esecuzione del rapporto di lavoro.”*

4. **Tipologie di rapporti instaurabili da un ente sportivo dilettantistico**

Preliminarmente all'analisi delle tipologie contrattuali utilizzabili in ambito sportivo dilettantistico, occorre ricordare che sono di fondamentale importanza la **volontà delle parti** ed il **comportamento concludente**.

Il rapporto da instaurare è un contratto alla cui formazione ed alla cui scelta della tipologia partecipano entrambe le parti, come esplicita e formale espressione di volontà, meglio se in forma scritta.

Inoltre, la mera manifestazione di volontà al momento dell'instaurazione del rapporto non è sufficiente alla configurazione dello stesso in un categoria piuttosto che in un'altra, poiché è determinante la valutazione del comportamento concludente, ovvero il comportamento attuato realmente dalle parti e la presenza di elementi che possano fare riconfigurare il rapporto in modo diverso rispetto a quanto inizialmente e/o formalmente previsto¹³.

Per inquadrare correttamente un rapporto nello sport dilettantistico, occorre prendere a riferimento:

- › l'attività nella quale viene instaurato il rapporto;
- › la tipologia di attività svolta dal collaboratore;
- › l'onerosità o meno del rapporto.

In riferimento all'**attività nella quale viene instaurato il rapporto**:

- › attività istituzionale, ovvero l'attività sportiva dilettantistica statutariamente prevista;
- › attività commerciale, ovvero l'attività sussidiariamente svolta, funzionale al conseguimento dell'attività sportiva prevalente: ad esempio il bar, il beauty center, il nuoto libero, il noleggio e rimessaggio natanti.

In riferimento alla **tipologia di attività svolta dal collaboratore**:

13 Tra gli elementi di maggiore importanza ai fini della riqualificazione del rapporto, segnaliamo la subordinazione gerarchica: ove presente, qualifica il rapporto in lavoro subordinato; ove assente, qualifica il rapporto in lavoro autonomo oppure in sportivo dilettantistico.

- › soggetti impegnati nella fase agonistica della disciplina sportiva praticata: atleti, allenatori, preparatori atletici, direttori sportivi, dirigenti accompagnatori, etc;
- › soggetti impegnati nella fase didattica o comunque non agonistica della disciplina sportiva praticata: istruttori sportivi, animatori e sorveglianti dei corsi di avviamento allo sport, dei campi estivi;
- › soggetti impegnati nella fase amministrativa: personale di segreteria, receptionist, cassiere, tesoriere, etc.;
- › soggetti impegnati nella fase "gestionale": addetto alle pulizie, assistente bagnante della piscina, manutentore degli impianti, stalliere del centro ippico, etc.; questa categoria coinvolge figure professionali tra loro molto diverse;
- › soggetti impegnati quali professionisti esterni: medici, fisioterapisti, avvocati, commercialisti, etc.

In riferimento all'**onerosità o meno del rapporto**:

- › soggetti volontari (solitamente associati e tesserati), che instaurano con l'ente sportivo un rapporto di natura volontaria, per definizione, gratuito;
- › soggetti inquadrati con un rapporto di lavoro, i quali possono assumere la qualifica di¹⁴:
 - › lavoratori autonomi
 - › lavoratori subordinati
 - › lavoratori parasubordinati (collaboratori a progetto e collaboratori coordinati e continuativi)
 - › lavoratori accessori (lavoro occasionale accessorio - voucher, mini co.co. co.);
- › soggetti che svolgono attività sportiva dilettantistica, inquadrati ai sensi dell'art. 67, lett. m) del TUIR, cui sono assimilati i collaboratori amministrativo gestionali (ex L. 289/2002).

¹⁴ Alla data di chiusura del presente elaborato, è stato appena emanato, in data 24/6/15, il decreto legislativo su "Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni" previsto dal Job Act: il contratto a progetto e le mini co.co.co. vengono essere soppressi, mentre sono mantenuti il lavoro occasionale accessorio (voucher) e le collaborazioni coordinate e continuative in ambito sportivo.

4.1. Lo svolgimento di attività sportiva dilettantistica: qualificazione

Gli enti sportivi dilettantistici possono intrattenere:

- › rapporti di volontariato;
- › rapporti di lavoro - autonomo, subordinato, parasubordinato, accessorio;
- › rapporti di natura sportiva dilettantistica¹⁵ (attività sportiva dilettantistica e collaborazioni amministrativo-gestionale).

Il tutto può essere sintetizzato nel seguente schema¹⁶:



¹⁵ La qualificazione dei compensi erogati agli sportivi dilettanti quali "Redditi Diversi" inseriti nell'art. 67 (prima, art 81) del TUIR aveva fatto chiarezza in ordine alla qualificazione fiscale e, conseguentemente, previdenziale, di tali compensi.

Sia l'INPS che l'INAIL avevano infatti chiarito (Circolari INPS n. 32 07/02/2001, n. 42 26/02/2003 e n. 9 del 22/01/2004 e Circolare INAIL n. 22 del 18/03/2004) che la qualificazione fiscale dei compensi in oggetto fra i "Redditi Diversi" comportava che gli stessi non fossero riconducibili alle fattispecie lavorative per le quali era previsto un obbligo di copertura previdenziale ed assicurativa.

Successivamente, l'ENPALS con le circolari n. 7 e 8 del 30/03/2006 ha istituito l'obbligo di iscrizione contributiva anche per alcune categorie di compensi sportivi dilettantistici in riferimento a particolari categorie di percipienti, chiarendo successivamente il mantenimento del non obbligo per alcune di esse (atleti, allenatori; vedasi la circolare n. 13 del 07/08/2006).

¹⁶ Le forme contrattuali del "lavoro a progetto" e delle "mini co.co.co." sono state barrate, in quanto soppresse dal D. Lgs. 81/2015 emanato a seguito del Job Act.

Nella suddetta suddivisione, i rapporti di natura sportivo dilettantistica sono stati inseriti in una categoria separata dagli altri rapporti "di lavoro".

Infatti, il legislatore non ha mai fornito una definizione di tale categoria di soggetti, né ha mai qualificato in senso positivo l'attività sportiva dilettantistica.

L'unica qualificazione che troviamo nel nostro ordinamento è di carattere fiscale ed è relativa alla natura del reddito: ai sensi dell'art. 67, co. 1, lett. m), del TUIR, i redditi conseguiti nell'esercizio diretto dell'attività sportiva dilettantistica sono redditi diversi:

*"1. Sono redditi diversi se non costituiscono redditi di capitale **ovvero se non sono conseguiti nell'esercizio di arti e professioni** o di imprese commerciali o da società in nome collettivo e in accomandita semplice, **né in relazione alla qualità di lavoratore dipendente:***

*m) **le indennità di trasferta, i rimborsi forfetari di spesa, i premi e i compensi erogati ai direttori artistici ed ai collaboratori tecnici per prestazioni di natura non professionale da parte di cori, bande musicali e filodrammatiche che perseguono finalità dilettantistiche, e quelli erogati nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche dal CONI, dalle Federazioni sportive nazionali, dall'Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine (UNIRE), dagli enti di promozione sportiva e da qualunque organismo, comunque denominato, che persegua finalità sportive dilettantistiche e che da essi sia riconosciuto. Tale disposizione si applica anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di carattere amministrativo-gestionale di natura non professionale resi in favore di società e associazioni sportive dilettantistiche;***

Ciò ha generato – e continua a generare – una estrema difficoltà nell'inquadramento dei soggetti che svolgono attività sportiva dilettantistica ed una conseguente forte criticità in fase di accertamento della natura di tali rapporti in fase ispettiva e di controllo.

In dottrina ed in giurisprudenza, gli orientamenti sono difforni:

- › da un lato, vi è chi sostiene che anche tali attività debbano essere qualificate di natura lavorativa, dando loro le tutele costituzionali previste per i lavoratori, in primis la tutela previdenziale (art. 34 della Costituzione Italiana);
- › da un altro lato, vi è chi sostiene che le peculiarità del mondo sportivo – normato per lo più dal diritto speciale – lo rendono un mondo a sé, al quale non possono assolutamente essere applicate le normali categorie ius laboriste del

lavoro autonomo ex art. 2222 c.c. e del lavoro subordinato; questa interpretazione troverebbe altresì conferma nel Job Act, nel quale non è stata presa in considerazione la categoria dei soggetti che svolgono attività sportiva dilettantistica; per i sostenitori di questa teoria, l'attività sportiva dilettantistica genera reddito diverso a prescindere dall'incipit dell'art. 67 TUIR (sono redditi diversi ... se non costituiscono redditi di lavoro autonomo o subordinato) e pertanto a prescindere dalla quantità di tempo e dalla quantità del compenso; una importante conseguenza è che i redditi diversi non sono assoggettati a copertura previdenziale;

- › infine, vi è chi ritiene che l'incipit dell'art. 67 vada applicato anche ai redditi conseguiti nell'esercizio diretto dell'attività sportiva dilettantistica e pertanto, ove si sia in presenza delle caratteristiche proprie del lavoro subordinato oppure del lavoro autonomo (quale esercizio di arti e professioni), detti rapporti non possano essere qualificati quali redditi diversi, ma acquisiscano la connotazione di vero e proprio "lavoro"; assumerebbero pertanto rilievo gli elementi del tempo destinato all'attività e della misura del compenso, oltre agli elementi propriamente qualificanti i rapporti di lavoro autonomo o subordinato.

Nello specifico, analizzando l'art. 67 comma 1 lett. m) del TUIR, possiamo osservare:

- › che quando ci si riferisce ai proventi ("*le indennità di trasferta, i rimborsi forfetari di spesa, i premi e i compensi*") conseguiti "*nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche*" non viene posta la limitazione che debba trattarsi di attività svolte con modalità "non professionali", come viene invece specificato – nel medesimo art. 67, per le altre tipologie di collaborazioni, ovvero per i direttori artistici e i collaboratori tecnici di bande musicali, cori e filodrammatiche, nonché dei collaboratori in ambito amministrativo-gestionale;
- › che non sembra che possa essere preso a riferimento in modo assoluto l'incipit dell'art.67 del TUIR, che si riferisce a ben 17 categorie reddituali;
- › che la dizione "non professionale" nel disciplinare le collaborazioni dei direttori di bande cori e filodrammatiche è stata inserita nel 2006, mentre per le collaborazioni amministrativo-gestionali è stata inserita nel 2002;
- › che gli istruttori e gli allenatori sportivi, devono essere necessariamente soggetti in possesso di qualifiche, titoli e competenze adeguate, costantemente soggetti ad aggiornamento tecnico qualificato presso le FSN e gli EPS di rife-

rimento; risulterebbe pertanto un controsenso pretendere lo svolgimento con modalità “non professionale”;

- › che se il legislatore avesse voluto limitare anche i compensi conseguiti nell'esercizio diretto dell'attività sportiva dilettantistica, lo avrebbe fatto.

La circostanza che il legislatore non abbia inserito la dizione “non professionali” per le collaborazioni sportive implicherebbe pertanto che queste mantengano sempre e comunque le agevolazioni fiscali e previdenziali, salvo che non si instauri tra il datore di lavoro e il collaboratore sportivo un rapporto di lavoro dipendente o che il collaboratore non decida di esercitare questa professione con una partita IVA.

5. I rapporti di volontariato

5.1. Il volontariato

Si ha rapporto volontario quando il collaboratore, a fronte della propria opera, non percepisce alcun compenso; allo stesso potranno, ovviamente, essere rimborsate le spese vive sostenute e anticipate per conto dell'ente sportivo, purché autorizzate e idoneamente documentate; si ha rapporto retribuito ogni qualvolta viene stabilito un compenso per l'opera svolta.

I rapporti di volontariato sono estremamente diffusi in ambito associativo e costituiscono una notevole parte dei rapporti di lavoro esistenti nello sport dilettantistico.

Poiché questa modalità operativa costituisce a livello legislativo, una eccezione al principio generale di onerosità della prestazione lavorativa¹⁷, occorre prestare molta attenzione agli aspetti sostanziali e formali da rispettare.

Nel settore sportivo dilettantistico non è prevista una definizione specifica della figura del volontario, come ad esempio la legge quadro che regola le attività

¹⁷ Vedasi artt. 36 e 38 della Costituzione; art. 2094 c.c.

di volontariato (Legge 11 agosto 1991, n. 266): occorre pertanto che la gratuità della prestazione sia dimostrata in modo rigoroso.

Si riportano di seguito alcuni accorgimenti da adottare a tutela dell'ente, affinché in caso di contestazioni mosse dagli organi accertatori o di rivendicazioni del volontario, possano essere utilizzati a difesa:

- › lo Statuto e/o i regolamenti interni dovrebbero prevedere la possibilità per gli associati di svolgere attività di natura volontaria;
- › dovrebbe essere redatta una dichiarazione sottoscritta dalle parti attestante la gratuità della prestazione e le modalità di svolgimento della stessa;
- › il consiglio direttivo dovrebbe deliberare circa il rapporto di natura volontaria da istituire;
- › eventuali rimborsi spese documentati dovranno essere attentamente documentati, preferibilmente pagati con modalità tracciate e deliberati dal consiglio direttivo.

5.2. I compensi ai membri del consiglio direttivo

Occorre preliminarmente ricordare, che la formulazione originale dell'art. 90 della L. 289/2002, al comma 18, aveva previsto che lo statuto dovesse prevedere la gratuità delle cariche; tale disposizione è stata successivamente eliminata e pertanto oggi è possibile che la carica di amministratore delle società e delle associazioni sportive dilettantistiche venga retribuita.

I membri di consiglio direttivo possono percepire le seguenti forme di compensi/rimborsi:

- › compensi per la carica ricoperta, da inquadrare quali co.co.co. e da assoggettare alla disciplina dei redditi assimilati al lavoro dipendente ed a contribuzione inps, gestione separata;
- › compensi per lo svolgimento diretto di attività sportiva dilettantistica quali tecnici, allenatori, ecc.;
- › compensi amministrativo gestionali, per lo svolgimento di attività amministrativa e di segreteria;
- › rimborsi spese chilometrici e/o a piè di lista, per le spese sostenute per le trasferte e comunque nell'esercizio delle proprie funzioni;

- › rimborsi spese per somme anticipate in nome e per conto dell'associazione, ad esempio qualora l'amministratore anticipi il pagamento di quote di iscrizione gare che gli verranno successivamente rimborsate.

A fronte delle svariate possibilità di erogare somme nei confronti dei membri di consiglio direttivo, occorre tenere sempre a riferimento per gli enti sportivi dilettantistici del divieto di fini di lucro e di distribuire utili, anche in forme indirette (lettera d) del comma 18, della L. 289/2002)¹⁸.

È pertanto essenziale, onde non rischiare il disconoscimento della natura sportiva dilettantistica dell'ente, che vengano rispettati i seguenti criteri ed adempimenti:

- › il compenso dovrà essere parametrato all'attività effettivamente svolta;
- › il compenso dovrà essere coerente con le somme erogate agli altri collaboratori dell'ente sportivo;
- › il compenso dovrà essere deliberato in una riunione di consiglio direttivo, con l'astensione dell'interessato (meglio la non partecipazione alla trattazione dello specifico punto all'odg);
- › il compenso non dovrà essere superiore alla somma che l'associazione dovrebbe erogare ad un soggetto terzo per l'espletamento delle funzioni (operative) svolte dall'amministratore;
- › il compenso non dovrà essere comunque superiore ai compensi massimi previsti dal DPR 645/1994, n. 645, e dal DL 239/1995 per il presidente del collegio sindacale delle società per azioni, ai sensi del comma 6 dell'art. 10 del decreto legislativo 460/97.

¹⁸ Vedasi RM n. 9/E/2007 del 25/01/2007

6. I rapporti di lavoro - autonomo, subordinato, parasubordinato, accessorio

6.1. Il lavoro autonomo

Ai sensi degli art. 2222 e s.s. C.C (contratto d'opera) *“sussiste un lavoro autonomo laddove il lavoratore si obbliga a compiere un'opera o un servizio con un lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti di un committente.”*

Il lavoro autonomo può assumere la forma di lavoro autonomo professionale, nel quale il prestatore d'opera svolge la propria attività con P.IVA, ovvero di prestazione d'opera occasionale.

6.1.1. Il lavoro autonomo professionale

Trattasi di prestazioni svolte ai sensi dell'art. 2222 del codice civile, con continuità e professionalità.

I soggetti dovranno essere in possesso di partita iva e la tassazione del reddito avverrà ai sensi degli artt. 49 e seguenti del TUIR.

Ai fini previdenziali, ove si tratti di una delle attività previste dalle categorie contributive Enpals, sarà assoggettato a tale forma di contribuzione; al contrario, vi sarà l'assoggettamento ad Inps (gestione separata), oppure alle specifiche forme previdenziali previste per talune categorie di professionisti (es. avvocati, commercialisti, architetti, ecc.).

Nel settore sportivo, si assiste a tale inquadramento contrattuale in presenza di allenatori, istruttori, tecnici, per i quali la connotazione fiscale del lavoro autonomo e la professionalità non rendano utilizzabile il regime di favore di cui all'art. 67 TUIR.

Si evidenzia, in particolare, la particolare differenziazione tra l'inquadramento previdenziale degli istruttori sportivi a parità di prestazione, in un caso si devono versare i contributi all'ex Enpals, e nell'altro alla gestione separata dell'Inps:

- › Inps; in caso di committente persona fisica;

- › Enpals in caso di committente asd/ssd¹⁹.

6.1.2. Il lavoro autonomo occasionale

Trattasi di prestazioni di lavoro autonomo, disciplinate dall'art. 2222 del Codice Civile, svolto senza continuità e senza coordinamento con il committente.

Il provento percepito dal collaboratore:

- › ai fini fiscali è qualificato reddito "diverso", e dovrà essere assoggettato a ritenuta IRPEF 20% sul totale del compenso percepito (criterio di cassa), compresi eventuali rimborsi spese (ris. Min. 21 marzo 2003 n. 69);
- › qualora tali prestazioni costituiscano prestazioni svolte nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche, ai sensi dell'art. 67, comma 1, lett. m) TUIR, sono assoggettabili alla normativa di favore prevista per i compensi agli sportivi dilettanti;
- › ai fini previdenziali è assoggettato a contribuzione INPS (gestione separata) solo qualora il compenso sia superiore a € 5.000, mentre ai fini ENPALS, qualora il compenso abbia i requisiti previsti dalla circ. 13 del 07/08/2006, la contribuzione è dovuta sulla quota eccedente la somma di € 4.500;
- › non è previsto l'assoggettamento al premio INAIL.

In generale, questa tipologia contrattuale non viene spesso utilizzata dagli enti sportivi, poiché ove si sia in presenza di esercizio diretto di attività sportiva dilettantistica, viene fatto ricorso alla tipologia di cui all'art. 67, lett. m), TUIR. Qualora, al contrario, debba essere inquadrato un collaboratore per attività non sportiva, ma commerciale strumentale a quella principale statutariamente prevista, è da consigliarsi tale tipologia contrattuale ove sia presente il requisito dell'occasionalità.

19 I rapporti di collaborazioni degli istruttori sportivi hanno infatti un diverso inquadramento previdenziale, a seconda che la loro remunerazione derivi da una società/associazione sportiva piuttosto che da un privato:

se il compenso venisse erogato da una società/associazione sportiva l'ente di riferimento sarebbe l'ex Enpals con l'aliquota del 33%, di cui il 9,19% a carico del lavoratore stesso e il 23,81% a carico del datore di lavoro; se il compenso venisse corrisposto direttamente da un privato i contributi previdenziali andrebbero versati alla "gestione separata INPS" nella misura (per il 2015) del 30,72% a carico del lavoratore (il quale può aver operato a monte una rivalsa del 4% del proprio fatturato sul privato che ha ricevuto la prestazione).

6.2. Il lavoro subordinato

Ai sensi dell'articolo 2094 del codice civile *“È prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore”*.

Il lavoro subordinato è caratterizzato da una serie di elementi, che – ove presenti – rendono non possibile la configurazione del rapporto quale sportivo dilettantistico, ai sensi dell'art. 67, lett. m) del TUIR.

Le caratteristiche sono essenzialmente le seguenti:

- › vincolo gerarchico
- › eterodeterminazione delle prestazioni
- › subordinazione
- › sottoposizione del lavoratore ai poteri direttivo (lo svolgimento della prestazione sulla base di istruzioni), di controllo (la verifica sull'attività lavorativa svolta e che deve essere svolta) e disciplinare (l'applicazione di sanzioni disciplinari in caso di inadempimento della prestazione lavorativa) esercitati dal datore di lavoro;
- › inserimento del dipendente nella organizzazione produttiva aziendale;
- › svolgimento della prestazione attraverso l'utilizzo di strumenti professionali messi a disposizione del datore di lavoro;
- › insussistenza di un rischio di impresa in capo al dipendente (ovvero, il diritto del dipendente ad essere retribuito a prescindere dal risultato economico ottenuto dal datore di lavoro in forza della sua prestazione);
- › retribuzione periodica prestabilita;
- › obbligo di comunicazione delle proprie presenze ed assenze dal posto di lavoro;
- › osservanza di un orario di lavoro;
- › necessità di concordare con il datore di lavoro i periodi per il godimento delle ferie.

È sulla base delle suddette caratteristiche che in sede di configurazione del rapporto instaurato dall'ente sportivo dilettantistico occorrerà prestare particolare attenzione al fine del corretto inquadramento.

In questa sede, preme evidenziare le differenze rispetto alle prestazioni sportive dilettantistiche:

- › esiste un Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per la disciplina normativa ed economica dei rapporti con i dipendenti degli impianti sportivi;
- › l'Ente Previdenziale di Riferimento è, l'ENPALS; l'aliquota contributiva è pari al 33% divisa fra datore di lavoro (23,81%) e lavoratore (9,19%);
- › vige l'obbligo di iscrizione all'INPS ai fini delle altre forme di previdenza obbligatoria comuni alla generalità dei lavoratori subordinati (disoccupazione, assegno per il nucleo familiare, malattia e maternità);
- › vige altresì l'obbligo di iscrizione all'INAIL, ai fini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali;
- › deve essere effettuata la comunicazione preventiva al Centro Impiego e la tenuta del LUL (Libro Unico del Lavoro)

6.3. Il lavoro parasubordinato

Lavoro "parasubordinato" comprende le seguenti forme contrattuali:

- › contratti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co.)
- › contratti a progetto (co.co.pro.); questi ultimi sono stati soppressi dal D. Lgs. 81/2015, in attuazione del Job Act.

Il lavoro parasubordinato non viene definito positivamente dall'ordinamento giuridico, salvo l'art. 409 del codice di procedura civile che, riferendosi all'ambito di applicazione del processo del lavoro, vi ricomprende "*... altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione d'opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale anche se non a carattere subordinato*". Fiscalmente, tali redditi configurano, ai sensi dell'art. 50, co. 1, lett. c)-bis), TUIR, redditi assimilati ai redditi di lavoro dipendente.

A seguito della Legge Biagi (della legge delega n. 30/2003) e del successivo del D.Lgs n. 276/2003, sono state definite le caratteristiche del lavoro a progetto ed è stata mantenuta l'applicazione delle collaborazioni coordinate e continuative

al settore sportivo dilettantistico, quale eccezione al nuovo quadro normativo: le società ed associazioni sportive dilettantistiche sono esonerate dalla nuova disciplina ai sensi dell'art. 61, comma 3 del D.Lgs.276/2003, qualora instaurino tali rapporti per finalità istituzionali.

Negli enti sportivi dilettantistici, si ritiene che tali forme contrattuali vengano utilizzate essenzialmente per definire i rapporti dell'attività commerciale svolta dall'ente, poiché ove si sia in presenza di attività sportiva dilettantistica, si ricorre generalmente – in presenza dei presupposti normativi – alle co.co.co. amministrative gestionali di cui all'art. 67, lett. m) del TUIR.

Pertanto, un ente sportivo potrebbe inquadrare i propri collaboratori:

- a) co.co.co. "istituzionali", di natura amministrativo-gestionale: per tali rapporti non è necessaria la costituzione di un contratto a progetto ed i relativi compensi sono qualificati ai fini fiscali redditi diversi ex art. 67, lett. m), TUIR e godono delle agevolazioni (fiscali e previdenziali) previste per i compensi a favore degli sportivi dilettanti;
- b) collaborazioni non "istituzionali": per le quali è richiesta la predisposizione di un progetto ed i relativi redditi sono assimilati a quelli da lavoro dipendente ed assoggettati a copertura previdenziale ed assicurativa.

Le principali caratteristiche dei contratti parasubordinati sono le seguenti:

- › la collaborazione, che impone un collegamento funzione dell'attività del prestatore d'opera con quella del committente;
- › la coordinazione, che si realizza attraverso l'inserimento funzionale del parasubordinato nell'organizzazione economica del committente;
- › l'assenza del vincolo di subordinazione, propria del lavoro dipendente; tale caratteristica consiste nel non assoggettamento del lavoratore al potere gerarchico e disciplinare del datore di lavoro;
- › la continuità nel tempo, il che significa che la prestazione deve essere diretta a soddisfare un interesse durevole del committente; sono pertanto esclusi i rapporti occasionali;
- › l'assenza di mezzi organizzati propri del collaboratore; il prestatore, quindi, deve utilizzare unicamente l'organizzazione ed i mezzi del committente;
- › la retribuzione prestabilita;

- › deve trattarsi di un rapporto avente come contenuto attività non rientranti nell'oggetto proprio dell'arte o professione eventualmente esercitata dal collaboratore come attività principale; altrimenti saremmo in presenza di lavoro autonomo di natura professionale.

6.4. I rapporti di lavoro “accessorio”

La dizione “accessorio” è assolutamente a-tecnica, ma ci è sembrato utile distinguere tali forme contrattuali, diciamo, residuali, rispetto alle macro categorie dei subordinati, parasubordinati ed autonomi.

Trattasi di forme residuali, il lavoro occasionale accessorio (cd. voucher) e la collaborazione coordinata e continuativa occasionale (cd. mini co.co.co.): la prima delle quali ben si adatta alle esigenze degli enti sportivi dilettantistici; la seconda è stata soppressa a seguito del Job Act.

6.4.1. Lavoro occasionale accessorio - voucher

È stato introdotto a seguito della Legge Biagi (D. Lgs. 276/2003) ed è stato mantenuto a seguito dell'emanazione del Job Act, con cui è stato elevato il tetto dell'importo per il lavoratore fino a 7.000 euro.

Il D.Lgs 276/2003 (Legge Biagi) all'art. 70 indica che per prestazioni di lavoro accessorio (dette anche “voucher”) si intendono attività lavorative che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a € 5.050 (ora 7.000 euro) nel corso di un anno solare.

Il *voucher* può essere utilizzato nell'ambito delle attività svolte a favore di enti sportivi dilettantistici.

Trattasi di una tipologia contrattuale a se stante, come precisato dalla circ. 4/2013 del Ministero del Lavoro, attualmente attivabile tenendo conto esclusivamente di un limite di reddito.

Rispetto alla formulazione originaria, in cui erano individuate sia le attività ammesse nell'ambito delle prestazioni accessorie (lavori di giardinaggio, domestici, insegnamento, ecc.), sia le categorie di lavoratori che potevano svolgere tale attività (disoccupati, casalinghe, studenti, pensionati, ecc.), il legislatore è successivamente intervenuto fissando esclusivamente un limite di caratte-

re economico, in relazione al compenso massimo che il prestatore di lavoro accessorio può percepire su base annua, indipendentemente dal numero dei committenti.

Limite che è divenuto l'elemento di qualificazione della fattispecie: solamente il suo superamento determina violazione della disciplina in materia di lavoro accessorio con trasformazione del rapporto in rapporto di lavoro subordinato e conseguente applicazioni di sanzioni civili e amministrative (Min. Lav. Lettera circ. prot. 37 del 22/04/2013).

Attualmente, le prestazioni di pulizia dell'impianto sportivo, così come le prestazioni del manutentore, possono pertanto essere sicuramente identificate nell'ambito del lavoro accessorio.

Vediamo nel dettaglio questi limiti quantitativi:

- › ogni lavoratore non deve ricevere più di € 5.050 (ora € 7.000) netti (limite per il 2014, che corrispondono a € 6.740 lordi) per ogni anno solare e per la generalità dei committenti;
- › per ogni committente il limite massimo di ricorso al lavoro accessorio rispetto al lavoratore è pari a € 5.050 per la generalità dei committenti;
- › dei i committenti imprenditori commerciali e professionisti il limite massimo di ricorso al lavoro accessorio rispetto al lavoratore è pari a € 2.020 netti (lordi € 2.690).

Poiché si ritiene che le SSD rientrino nel concetto di imprenditore commerciale²⁰, il limite in questo caso sarebbe di € 2.020; mentre ove la prestazione di lavoro accessorio sia resa nell'ambito di una ASD e per lo svolgimento di una attività istituzionale (sportiva), il limite sarebbe di € 5.050 (ora € 7.000); limite che però si riduce a € 2.020 se la prestazione viene svolta, pur sempre nell'ambito di una ASD, nel contesto dell'eventuale attività commerciale strumentale all'attività istituzionale (es. bar, centro estetico, ecc).

20 Il Ministero del Lavoro (circ. 40/2013) identifica l'imprenditore commerciale che nelle categorie disciplinate dall'art. 2082 ss. Codice Civile (imprenditore commerciale qualsiasi soggetto persona fisica e giuridica che opera su un determinato mercato, per la produzione, la gestione o la distribuzione di beni e servizi, senza limitazioni dell'attività ... ecc.); l'INPS con circ. 49/2013 identifica il concetto di professionisti nella categoria dei soggetti di cui all'art. 53 c.1 del TUIR.

Infine, evidenziamo una possibile criticità: ove i voucher siano utilizzati per lo svolgimento di attività sportiva, si potrebbe porre un problema di richiesta di contribuzione ex-Enpals, mentre tale forma retributiva prevede esclusivamente l'assolvimento dell'INPS (oltre all'INAIL).

6.4.2. Il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa occasionale (mini co.co.co.)

È stato istituito a seguito della legge Biagi e ne è stata prevista l'eliminazione dal D. Lgs. 81/2015 emanato in base al Job Act.

La circolare del ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 1/2004, interpretando l'art. 61, comma 2, del D. Lgs. 276/03, ha distinto due diverse tipologie di lavoro occasionale:

- › le prestazioni occasionali (collaborazioni coordinate e continuative occasionali);
- › il lavoro autonomo occasionale.
- › L'art. 61 del D. Lgs. 276/2003 stabilisce che si è in presenza di lavoro autonomo occasionale accessorio quando sussistono i seguenti presupposti²¹:
 - › la durata della prestazione non deve essere superiore ai 30 giorni nell'anno solare con lo stesso committente;
 - › il compenso percepito da ogni collaboratore deve essere pari o inferiore ad € 5.000 nell'anno solare;
 - › vi deve essere un rapporto coordinato e continuativo, ovvero:
 - › il collaboratore agisce in assenza di rischio economico e senza mezzi organizzati d'impresa;
 - › il collaboratore gode di autonomia organizzativa circa le modalità, il tempo e il luogo dell'adempimento;
 - › in quanto "coordinate", questo tipo di collaborazioni sono caratterizzate da un costante raccordo tra l'attività del lavoratore e il ciclo produttivo del committente.

21 Vedasi anche la circolare n. 1/2004 del Ministero del Lavoro

Nel caso in cui i limiti temporali e retributivi previsti dalla legge non vengano rispettati, il rapporto di collaborazione è assoggettato alla disciplina del lavoro a progetto.

Trattandosi di collaborazioni coordinate e continuative, anche se occasionali, ad esse si applica la stessa disciplina fiscale e previdenziale prevista per le collaborazioni a progetto e per quelle coordinate e continuative: i proventi derivanti da tali rapporti costituiscono redditi assimilati al lavoro dipendente; la disciplina previdenziale ed assicurativa prevede l'assoggettamento alla gestione separata INPS (art. 2, comma 26, L. 335/95) ed al premio INAIL, ovvero l'assoggettamento ad ENPALS qualora si tratti di prestazioni effettuate nell'ambito delle attività sportive.

Questi rapporti di mini co.co.co. si distinguono sia dalle prestazioni di tipo accessorio (voucher, art. 70 e seguenti, D. Lgs. 276/03), sia dal lavoro autonomo occasionale, dove non è previsto né un coordinamento con il committente, né una continuità della prestazione.

7. I rapporti di natura sportiva dilettantistica e le co.co.co. amministrativo gestionali

7.1. L'efficacia dell'iscrizione al registro CONI

Ricordiamo che l'iscrizione al Registro CONI rappresenta uno dei presupposti imprescindibili dell'agevolazione fiscale (e previdenziale) di cui all'art. 67, lett. m) del TUIR, quale certificazione dello svolgimento da parte di ASD e di SSD di attività sportiva a livello dilettantistico, che costituisce il presupposto per l'applicazione del citato trattamento di favore.

Tale concetto è stato ultimamente ribadito nella Circolare n. 37/4036 del 21/2/2014 del Ministero del Lavoro, in cui si afferma che *“l'Amministrazione fiscale [è] interessata alla verifica dei presupposti di affiliazione al CONI e quindi della applicabilità del citato trattamento di favore”*.

Quello che in questa sede ci preme evidenziare è che, così come il riconoscimento dell'ente sportivo dilettantistico è di competenza del CONI, altrettan-

to dovrebbe esserlo il disconoscimento; ovvero, ove in sede di verifica fiscale, l'Amministrazione Finanziaria individui soggetti che non svolgano effettivamente attività sportiva dilettantistica, approfittando del particolare regime fiscale agevolativo destinato allo sport, dovrebbe essere richiesto al CONI di effettuare la verifica ai fini dell'eventuale disconoscimento, senza agire direttamente.

Infatti, poiché i due ordinamenti - sportivo e fiscale - hanno pari dignità, ciascuno dovrebbe avere potere esclusivo nel proprio ambito.

Pertanto, ove l'Amministrazione finanziaria o gli enti verificatori ai fini previdenziali e del lavoro, riscontrassero la violazione dei *"presupposti di affiliazione al CONI"* non dovrebbero poter effettuare direttamente la cancellazione dal Registro disconoscendo seduta stante le agevolazioni, ma dovrebbero bensì segnalare la violazione al CONI, e solo in seguito alla cancellazione dal Registro, dichiarare non spettanti le agevolazioni fiscali e contributive.

Quanto sopra, rappresenta un auspicio, in quanto in fase di verifica si riscontra spesso il disconoscimento della natura sportiva dilettantistica dell'ente direttamente da parte dei verificatori, senza che venga assolutamente effettuata alcuna verifica presso il Cni.

Se da un lato non possiamo che censurare tale comportamento, dall'altro occorre prendere atto di un Registro che - forse - non funziona ancora pienamente e che - talvolta - non offre adeguate garanzie circa la reale natura sportiva dilettantistica dei soggetti iscritti.

7.2. L'esercizio diretto di attività sportiva dilettantistica

Il legislatore, già dalla L. 133/1999 (collegato alla finanziaria 2000), aveva previsto una norma fiscale di favore nei confronti delle somme che le associazioni e le società sportive dilettantistiche riconoscono agli atleti ed alle altre figure coinvolte nello svolgimento dell'attività sportiva svolta; ciò nella considerazione che tale attività dovesse essere considerata meritevole di tutela e di agevolazioni in relazione alla valenza sociale ed educativa dello sport.

I compensi in oggetto sono collocati all'art. 67, comma 1, lett. m) del TUIR (redditi diversi) e beneficiano di un trattamento agevolato anche ai fini previdenziali ed assistenziali.

Tale trattamento fiscale è stato in seguito rivisto, aggiornato ed esteso ad una più ampia platea di potenziali beneficiari con l'art. 37 della L. 342/2000 e successivamente con l'art. 90 della L. 289/2002 (finanziaria 2003).

La definizione di "attività sportiva dilettantistica" come già detto non esiste nel nostro ordinamento.

È stato pertanto compito della dottrina e della prassi, dare una definizione al concetto di "esercizio diretto di attività sportiva dilettantistica", nella cui definizione rientrano non solo le prestazioni degli atleti, ma anche quelle degli istruttori, degli allenatori, dei dirigenti e di chiunque partecipi o svolga attività "funzionale" a quelle sportive in senso stretto (gare, allenamenti, ecc.)

Dapprima, con la RM 34/E del 26/03/2001 l'Agenzia delle Entrate, su istanza di interpello presentata dal CONI, aveva fatto parzialmente chiarezza sull'applicabilità dell'agevolazione a figure quali i dirigenti accompagnatori delle squadre ed ai responsabili dei vari settori di attività (es. direttore sportivo o responsabile del settore giovanile)²².

Rimaneva però non definita la posizione degli istruttori sportivi, cioè di quei soggetti che pur operando nell'ambito dell'attività sportiva, non svolgevano attività durante la manifestazione sportiva agonistica, né erano funzionali allo svolgimento della stessa²³.

L'art. 35 del Decreto-Legge 30 dicembre 2008 n. 207 (c.d. "mille proroghe"), nella sua versione definitiva ha fatto finalmente chiarezza sulla figura degli istruttori sportivi: il comma 5 del suddetto articolo, dispone infatti che: "*Nelle*

22 "*La disposizione è riferita a tutti quei soggetti le cui prestazioni sono funzionali alla manifestazione sportiva dilettantistica, determinandone, in sostanza, la concreta realizzazione, ivi compresi coloro che nell'ambito e per effetto delle funzioni di rappresentanza dell'associazione di norma presenziano all'evento sportivo*": Il CONI aveva infatti chiesto chiarimenti in merito al concetto di "esercizio diretto" dell'attività sportiva, in merito ai compensi corrisposti a soggetti, come i dirigenti accompagnatori, delle squadre o altri soggetti incaricati di compiti diversi da quelli amministrativi e di gestione e senza l'apporto dei quali si rende difficile il corretto espletamento dell'attività sportiva dilettantistica.

Il CONI, nel formulare il quesito, aveva chiesto di verificare l'esistenza dell' "esercizio diretto" con riferimento all'attività svolta dall'associazione sportiva nel suo complesso e non in merito all'attività specifica svolta dal singolo dirigente.

Il Ministero, se pur in forma ridotta, ha accolto le istanze del CONI, consentendo di fatto l'equiparazione ad atleti ed allenatori di tutti coloro che "operano sui campi di giuoco" e, in qualche modo, sono "funzionali" allo svolgimento della manifestazione sportiva.

23 Tale incertezza aveva generato, da parte degli organi di vigilanza, ed in particolare agli ispettori del lavoro ed ENPALS, il disconoscimento dell'applicabilità della norma agevolativa a tali figure.

parole “esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche” contenute nell’art. 67, comma 1, lett. m), del T.U.I.R. sono ricomprese la formazione, la didattica, la preparazione e l’assistenza all’attività sportiva dilettantistica”.

Con norma di interpretazione autentica, il legislatore considera pertanto gli istruttori sportivi “sportivi dilettanti”, alla stregua degli atleti e degli allenatori – ovviamente a condizione che non svolgano tale attività come professione abituale ovvero a titolo di lavoratori dipendenti.

Sulla base di quanto esposto e di quanto sinora approfondito nel corso della presente trattazione, possiamo individuare i seguenti soggetti che svolgono esercizio diretto di attività sportiva dilettantistica:

- › Atleti
- › Allenatori e tecnici
- › Dirigenti accompagnatori
- › Massaggiatori
- › Giudici di gara
- › Commissari
- › Istruttori sportivi (art. 35 milleproroghe)

7.3. Collaborazioni coordinate e continuative di natura amministrativo-gestionale

Le collaborazioni coordinate e continuative di natura amministrativo-gestionale²⁴ sono state introdotte nel nostro ordinamento con la L. 289/2002, assimilandone il trattamento ai fini fiscali e previdenziali ai compensi conseguiti nell’esercizio diretto di attività sportiva dilettantistica ed inserendoli nell’art. 67, lett. m), del TUIR.

Le caratteristiche²⁵ che tali rapporti devono avere per poter usufruire dell’agevolazione sono le seguenti:

²⁴ Si ricorda che i rapporti di co.co.co. prestati in favore di società ed associazioni sportive dilettantistiche sono stati esonerati dalla “Riforma Biagi” dall’obbligo di predisposizione del progetto; tale tipologia contrattuale verrà mantenuta anche a seguito del Job Act.

²⁵ Vedasi la CM 21/E del 22/04/2003

- › devono essere di tipo coordinato e continuativo (assenza di impiego di mezzi propri del lavoratore, continuità della prestazione nel tempo, coordinazione, inserimento nell'organizzazione del committente, assenza di vincolo di subordinazione);
- › devono essere di natura amministrativo-gestionale, quali ad esempio attività di segreteria, di raccolta quote associative, di tenuta della contabilità dell'ente – le “amministrativo” – ed attività di sistemazione del verde, di manutenzione degli impianti, di controllo degli accessi – le “gestionali”²⁶;
- › sono esclusi i compensi ai lavoratori dipendenti dell'associazione sportiva e le prestazioni di lavoro autonomo aventi natura professionale; mentre però risulta agevole distinguere le prestazioni rientranti nell'oggetto dell'arte o della professione abitualmente esercitata (non potranno essere inquadrate con contratti amministrativo gestionali: ad esempio, il commercialista, l'avvocato; ma neanche l'istruttore di tennis in possesso di partita iva), risulta generalmente difficoltoso distinguere tra le co.co.co. ed i rapporti lavorativi di natura oggettivamente subordinata (ad esempio il giardiniere, il custode, l'addetto agli impiantistica, la receptionist, l'addetto alla segreteria e l'addetto alle pulizie); in pratica, occorrerà che di volta in volta vengano attentamente valutate le modalità di esecuzione della prestazione, affinché si possa decidere se inquadrare il rapporto come co.co.co. oppure come lavoro dipendente.

7.3.1. Quadro riepilogativo

In sintesi, sulla base di quanto circostanziato nei paragrafi precedenti, possiamo riepilogare nel seguente prospetto le attività che possono rientrare – o meno – nel regime agevolato previsto dall'art. 67, lett. m), del TUIR, ricordando che ai fini del corretto inquadramento, è sempre e comunque necessaria un'attenta analisi della volontà delle parti e delle modalità di svolgimento dell'attività, onde individuare eventuali situazioni di abuso e situazioni border line.

²⁶ Sempre la CM 21/E richiama, come esempi di attività “amministrative”, le attività di segreteria con compiti di raccolta iscrizioni, tenuta della prima nota e della cassa, tenuta della contabilità ed altre mansioni similari; non vengono però citate le attività che possano rientrare nell'ambito dei “gestionali”.

Attività escluse dal regime agevolato

Il trattamento di favore riservato ai compensi erogati nell'ambito dell'attività dello sportiva dilettantistica non può in ogni caso riguardare le prestazioni:

- › di lavoro dipendente
- › di lavoro autonomo o d'impresa
- › di sportivi dilettanti in una manifestazione di professionisti
- › di sportivi professionisti in una manifestazione dilettantistica
- › a carattere amministrativo gestionale di natura occasionale

Attività correttamente inquadrate

- › atleti
- › allenatori e istruttori – anche “titolati” che svolgono in via prevalente altre attività lavorative e collaborano per un numero di ore limitato e con compensi non particolarmente significativi
- › segretarie “co.co.co A/G”, senza obbligo di presenza o orario predeterminato
- › dirigenti accompagnatori delle squadre e dirigenti presenti a referto

Attività escluse e situazioni “a rischio”

- › custodi – manutentori - addetti alle pulizie
- › receptionist – addetti al bar
- › segretarie “a tempo pieno” o con orario predeterminato e obbligo di presenza
- › istruttori “titolati” che prestano attività in via esclusiva e con compensi significativi
- › istruttori “titolati” che non svolgono altra attività lavorativa e che prestano attività in favore di più committenti (liberi professionisti)
- › dirigenti “non accompagnatori”

7.4. Il 2014: l'anno della presa di coscienza?

Nel corso dell'anno 2014 si è assistito all'emanazione di due importanti documenti di prassi, ad opera dell'Agenzia delle Entrate e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nei quali ci sembra che venga fatto un salto di qualità rispetto alla considerazione dello sport dilettantistico ed alla sua valenza sociale.

4.1 Agenzia delle Entrate – RM 38/E del 11.04.2014

L'Amministrazione finanziaria, in una risoluzione emanata per dare risposta ad una problematica inerente i rimborsi spese nel settore sportivo dilettantistico, prende posizione in merito ad importanti aspetti della normativa di settore, riconoscendo:

- › che a differenza degli sportivi professionisti le cui prestazioni, regolate dalla legge 23 marzo 1981, n. 91, costituiscono oggetto di un contratto di lavoro dipendente o, in taluni casi, di lavoro autonomo, non esiste una compiuta disciplina civilistica relativa all'attività degli sportivi dilettanti;
- › ...l'attuale formulazione dell'art. 69, comma 2, del TUIR, in considerazione della non configurabilità di un rapporto di lavoro nell'attività sportiva dilettantistica e del favore con cui era stato disciplinato il relativo trattamento tributario nell'ambito dei redditi diversi.

Viene altresì affermata la distinzione tra lo "sportivo dilettante", quale volontario indennizzato ma non retribuito per l'eventuale attività svolta, ed il prestatore di lavoro professionale, quale soggetto che svolge una attività lavorativa necessaria al proprio sostentamento.

E viene altresì preso atto della particolarità del settore sportivo dilettantistico, in quanto *"a differenza degli sportivi professionisti le cui prestazioni ... costituiscono oggetto di un contratto di lavoro dipendente o, in taluni casi, di lavoro autonomo, non esiste una compiuta disciplina civilistica relativa all'attività degli sportivi dilettanti"* riconducendo pertanto le eventuale somme corrisposte agli stessi nella categoria dei "redditi diversi".

4.2 Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direttiva n. 37 del 21.2.2014

La Circolare del Ministero del Lavoro Prot. 37/4036 del 21/2/2014 ha per oggetto *"Società ed associazioni sportive dilettantistiche vigilanza indicazioni operative"*.

La Circolare richiama la normativa e la prassi di riferimento dello specifico settore, rimarcando i principi generali dello sport dilettantistico e fissando una serie di principi di estrema importanza per il settore sportivo:

- › il quadro giuridico evidenzia un particolare trattamento di favore riservato alle società ed associazioni sportive dilettantistiche giustificato dalla funzione sociale da esse svolta;
- › viene sancito legame fra normativa statale e normativa sportiva, “che la integra e ne consente la concreta attuazione”: due normative di pari dignità, ciascuna nel suo specifico ambito applicativo;
- › viene riconosciuto che esiste una netta distinzione tra SSD/ASD (riconosciute dal CONI) e le realtà imprenditoriali che «gestiscono» lo sport con fini di lucro: *“mediante il riconoscimento le società e le associazioni ... entrano a far parte dell'ordinamento sportivo e sono quindi sottoposte sia alle norme di tale ordinamento che a quelle dell'ordinamento statale. Tali caratteristiche delineano pertanto una netta differenziazione tra le SSD/ASD e le realtà imprenditoriali che “gestiscono” lo sport con fini di lucro”*;
- › il CONI è l'unico organismo certificatore dell'effettiva attività svolta dalle SSD/ASD;
- › l'operatività dell'art. 67 TUIR non è limitata al solo caso di partecipazione a gare e/o manifestazioni sportive, ma si estende alla didattica, attività di preparazione e di assistenza intese nell'accezione più ampia del termine “attività sportive”.

7.5. I dipendenti pubblici

Ai sensi del comma 23, dell'art. 90 della L. 289/2002, *“i dipendenti pubblici possono prestare la propria attività, nell'ambito delle società ed associazioni sportive dilettantistiche, fuori dall'orario di lavoro, purché a titolo gratuito e fatti salvi gli obblighi di servizio, previa comunicazione all'amministrazione di appartenenza. Ai medesimi soggetti possono essere riconosciuti esclusivamente le indennità e i rimborsi di cui all'articolo 81 (ora 67), comma 1, lettera m) del TUIR”*.

In ambito sportivo dilettantistico, la norma obbliga alla preventiva comunicazione anche per le prestazioni a titolo gratuito.

L'apporto lavorativo del dipendente pubblico deve pertanto:

- › essere preventivamente comunicato all'amministrazione di appartenenza;
- › essere svolto a titolo gratuito, salva la possibilità da parte dell'associazione di corrispondere allo stesso i rimborsi forfettari di spese e le indennità di trasferta di cui all'art. 67, comma 1, lett. m) TUIR²⁷.

Non risulta peraltro chiaro se possano essere erogati esclusivamente "indennità e rimborsi" di cui all'art. 67, comma 1, lettera m) del TUIR, oppure anche "compensi, premi, indennità di trasferta e rimborsi forfettari di spesa".

Ovvero: la norma vuole porre una limitazione per il dipendente pubblico prevedendo la possibilità di ricevere solo le somme per le due ultime voci oppure il termine "indennità e rimborsi" deve essere interpretato in modo estensivo ricomprendendovi tutte le voci dell'art. 67 citato?

Nel dubbio, si suggerisce di indicare nelle ricevute che il dipendente pubblico rilascia alla società o associazione sportiva dilettantistica la dizione "indennità" o "rimborsi", escludendo la voce "compensi".

Si ricorda, infine, che la legge prevede – per la generalità dei dipendenti pubblici - la preventiva autorizzazione di cui al comma 7 dell'art. 53, D.Lgs. 165/2001 modificato dalla legge n. 190/2012 (c.d. legge Anticorruzione).

²⁷ L'Agenzia delle Entrate, a chiarimento di quanto sopra, ha emanato la circolare n. 21 del 22.4.2003 nella quale viene ribadito che "l'art. 90, comma 23, prevede la possibilità per i dipendenti pubblici di prestare, fuori dall'orario di lavoro, la propria attività a favore delle società e associazioni sportive dilettantistiche, previa comunicazione all'amministrazione di appartenenza. L'attività svolta deve essere a titolo gratuito e, pertanto, ai dipendenti pubblici non possono essere riconosciuti emolumenti di ammontare tale da non configurarsi come indennità e rimborsi di cui all'art. 81 (ora 67), comma 1, lett. m) del TUIR"

8. Adempimenti amministrativi

Gli adempimenti fiscali cui sono obbligate le associazioni e società sportive dilettantistiche in riferimento ai rapporti di lavoro (e non) intrattenuti, formeranno oggetto di un apposito capitolo della presente pubblicazione (vedasi, *ultra*, capitolo IX).

In questo paragrafo, vogliamo invece prendere in considerazione alcuni importanti adempimenti di natura amministrativa, richiesti sia dalla normativa ius laborista, sia da altre normative.

Ci riferiamo, ai seguenti adempimenti:

- › l'obbligo di comunicazione preventiva al Centro Impiego ed istituzione del Libro Unico sul Lavoro (LUL);
- › l'obbligo di rispettare gli adempimenti previsti dalla normativa sulla sicurezza sul lavoro;
- › l'obbligo di richiesta del certificato penale per chi opera con minori (cd. legge antipedofilia).

8.1. Centro Impiego e Libro Unico sul Lavoro

L'obbligo di **comunicazione preventiva ai centri per l'impiego** è previsto ai sensi dell'art. 1, co. 1180, della Legge Finanziaria per il 2007, a carico del datore di lavoro e per chi instaura, a titolo di committente, rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e/o a progetto: la comunicazione preventiva di assunzione al Centro per l'impiego (ex ufficio di collocamento), da effettuarsi, a partire dal 1° gennaio 2007, entro il giorno precedente l'inizio dell'attività lavorativa.

L'adempimento non è richiesto per i soggetti che svolgono attività sportiva dilettantistica (interpello Ministero del Lavoro, 22/2010), mentre sono soggette all'obbligo le co.co.co, sia "ordinarie" che "amministrativo /gestionali" (Min. lavoro – lettera circolare n. 4726 14/02/2007 ed interpello n. 22/2010)²⁸.

28 Ministero del lavoro e della previdenza sociale con la circolare 14 febbraio 2007, prot.13/SEGR/004746, paragrafo "Rapporti di Lavoro": tra i rapporti di collaborazione per i quali vige l'obbligo della comunicazione anticipata all'ex ufficio di collocamento, vi sono anche le

Pertanto, ad esclusione dei rapporti di volontariato e di natura sportiva dilettantistica, gli enti sportivi devono provvedere alla comunicazione preventiva entro il giorno antecedente l'inizio del rapporto.

Per quanto concerne la **tenuta del LUL (Libro Unico del Lavoro)**, il Ministero del lavoro (vademecum del 05/12/2008 ed interpello n. 22/2010) ritiene l'adempimento è dovuto anche per i collaboratori amministrativo gestionali.

Si evidenzia che i suddetti adempimenti assumono notevole importanza per le seguenti ragioni:

- › la corretta comunicazione ai centri per l'impiego, l'istituzione dei libri obbligatori e la sottoscrizione di un contratto, sono essenziali per dimostrare la bontà dell'inquadramento e vincere le eventuali contestazioni sulla riqualificazione del rapporto in subordinato o in lavoro autonomo professionale, mosse dai verificatori;
- › ove venga contestata la presenza di "lavoratori" durante l'accesso, la mancanza della preventiva comunicazione e la mancata istituzione dei libri obbligatori, fa scattare le pesanti sanzioni per i "lavoratori a nero".

8.2. Sicurezza sul lavoro

Il D. Lgs. 81/2008, definisce il lavoratore: *"persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte, una professione ..."*

Nella definizione sono inclusi i volontari, che vanno considerati nel computo dei lavoratori.

A seguito dell'emanazione del D. Lgs. 106/2009, non sono più assimilati alla definizione di lavoratore i volontari di cui alla L. 266/1991, che vengono equi-

collaborazioni individuate dall'articolo 90 della L. 289 del 27 dicembre 2002 (collaborazioni coordinate e continuative di carattere amministrativo/gestionale e di natura non professionale rese in favore di società ed associazioni sportive dilettantistiche).

A tale adempimento non sono invece soggette le prestazioni connesse all'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche siano esse svolte in forma continuativa che meramente occasionale, in quanto ricondotte all'art. 67, comma 1, lett. m) Tuir.

parati ai lavoratori autonomi. Queste due categorie vanno sottoposte a tutela analoga:

Il Ministero del lavoro, con risposta a quesito del 1/9/2010, chiarisce che "... la classificazione dei compensi sportivi ... come redditi diversi da quelli lavorativi operi unicamente a fini fiscali, dal momento che gli stessi si sostanziano in compensi dovuti a vere e proprie prestazioni lavorative, a meno che, come già esposto, non sia provata la natura volontaria della prestazione nel senso sopra specificato...".

Con la L. 98/2013 è stato apportato, un sostanziale emendamento all'art. 3, comma 12 bis, del D.Lgs 81/2008 prevedendo che *"nei confronti dei volontari di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, dei volontari che effettuano servizio civile, dei soggetti che prestano la propria attività, spontaneamente e a titolo gratuito o con mero rimborso di spese, in favore delle associazioni di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, e delle associazioni sportive dilettantistiche di cui alla legge 16 dicembre 1991, n. 398, e all'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, nonché nei confronti di tutti i soggetti di cui all'articolo 67, comma 1, lettera m), del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 21 del presente decreto...."*, ovvero le disposizioni previste per i lavoratori autonomi.

Stante quanto sopra, si ritiene che il regime applicabile nei casi suddetti sia quello previsto per i collaboratori coordinati e continuativi di cui all'art. 409 del codice di procedura civile anteriormente all'entrata in vigore del D. Lgs. n. 276/2003, e cioè quello previsto per i lavoratori autonomi di cui all'articolo 2222 del codice civile, per i quali l'art. 3, comma 11, del D.Lgs. n. 81/2008 dispone l'applicazione degli articoli 21 e 26 del medesimo testo normativo.

Pertanto:

- › ai fini dell'applicazione della normativa sulla sicurezza sul lavoro (D.lgs. 81/08) nel computo dei "lavoratori" devono essere considerati anche i volontari e i percettori di redditi diversi di cui all'art. 67, comma 1, lett. m);
- › ai collaboratori volontari delle asd ed ai collaboratori ex art. 67, comma 1, lett. m) TUIR (gli sportivi dilettanti e gli amministrativo gestionali) non si rendono applicabili le disposizioni di cui agli articoli 26 e 28 del D.Lgs. 81/2008 relativi agli obblighi di redazione del D.U.V.R.I. e del D.V.R., ma soltanto quelle relative

all'art. 21 del medesimo D.Lgs., relativo agli adempimenti inerenti i lavoratori autonomi.

Il "datore di lavoro", è tenuto comunque a fornire ai collaboratori ed ai volontari un'informativa sui rischi presenti negli ambienti di lavoro nonché ad adottare tutte le misure di prevenzione e di emergenza necessarie all'attività esercitata, nonché le misure utili a eliminare o ridurre al minimo i rischi di interferenze tra le attività del collaboratore e le eventuali altre che si dovessero svolgere all'interno della medesima organizzazione.

In particolare, ai sensi dell'art. 21, i collaboratori (ed i volontari) **devono**:

- a) utilizzare attrezzature di lavoro in conformità alle disposizioni di cui al titolo III;
- b) munirsi di dispositivi di protezione individuale ed utilizzarli conformemente alle disposizioni di cui al titolo III;
- c) munirsi di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le proprie generalità, qualora effettuino la loro prestazione in un luogo di lavoro nel quale si svolgano attività in regime di appalto o subappalto.

Inoltre, ai sensi del 2° comma del medesimo articolo, i collaboratori (ed i volontari), relativamente ai rischi propri delle attività svolte e con oneri a proprio carico, **hanno facoltà di**:

- d) beneficiare della sorveglianza sanitaria secondo le previsioni di cui all'articolo 41, fermi restando gli obblighi previsti da norme speciali;
- e) partecipare a corsi di formazione specifici in materia di salute e sicurezza sul lavoro, incentrati sui rischi propri delle attività svolte, secondo le previsioni di cui all'articolo 37, fermi restando gli obblighi previsti da norme speciali.

Infine, si tenga presente che:

- 1) la normativa di favore non opera qualora in favore del sodalizio operino lavoratori dipendenti e/o co.co.co (anche amministrativo/gestionali);
- 2) dal tenore letterale della norma risulterebbe che l'esonero operasse solo in favore di quei sodalizi sportivi costituiti sotto forma di associazioni sportive dilettantistiche e che, conseguentemente, i sodalizi sportivi costituiti nelle altre forme previste dall'art. 90, L. 289/2002 (ssd a r.l. e coop ssd) debbano conti-

nuare ad essere assoggettati a tutti obblighi di cui al D. Lgs 81/2008 (compresi, quindi, DUVRI e DVR).

8.3. Legge antipedofilia

Trattasi dell'obbligo istituito con l'emanazione del nuovo art. 25-bis del DPR 313/2002 (codice penale), introdotto dal legislatore con il D. Lgs. 39/2014 - cosiddetta norma antipedofilia - introdotta dal legislatore a seguito di una direttiva comunitaria emanata a tutela dei minori.

Preliminarmente, corre l'obbligo di evidenziare la forte valenza a tutela dei minori che ha il provvedimento, valenza che impone - nel dubbio interpretativo - di propendere per una lettura rigorosa: infatti, la norma lascia spazio a interpretazioni difformi in riferimento a coloro che operano all'interno dei solidalizi sportivi a titolo di volontari, di collaboratori sportivi, di collaboratori amministrativo-gestionali. Ripercorriamo le interpretazioni fornite sulla norma da parte:

- › del Coni
- › del Ministero della Giustizia

Il Coni - l'ente di riferimento del mondo sportivo dilettantistico - con "messaggio" pubblicato sul sito in data 4 aprile, affermò che l'obbligo di richiedere la certificazione sussiste solo nel caso che si intendano instaurare rapporti di lavoro autonomo o subordinato e *"nulla dovrà essere richiesto ai soggetti che svolgono attività di mero volontariato ... nè ... ai cosiddetti collaboratori sportivi"* ex art. 67 TUIR.

La forma con cui il Coni si era esternato era rappresentato da un "messaggio" pubblicato sul sito web; né una circolare, né un comunicato, forme generalmente seguite per dare comunicazione alle FSN/EPS. Va rilevato che ora la pagina web risulta rimossa²⁹.

29 Il messaggio pubblicato sulla pagina web del sito del CONI - ora, come si diceva, non più raggiungibile - era il seguente: *Con la prima nota si chiarisce che l'obbligo di presentazione del certificato penale trova applicazione solo ed esclusivamente con riferimento ai rapporti di lavoro definiti, in relazione ai quali, cioè, il soggetto che si avvale dell'opera di terzi assume a tutti gli effetti la qualità di "datore di lavoro". In questo caso, l'obbligo sussiste a partire dal 7 aprile 2014, per i datori di lavoro che intendano impiegare una persona per lo svolgimento di attività che comportino contatti diretti e regolari con minori.*

A parere del Ministero della Giustizia, invece, il termine “lavoratore” deve essere interpretato nell’accezione più ampia, in funzione dei minori oggetto di tutela; in tale senso, vedasi la Nota Interpretativa emanata dall’Ufficio legislativo del Ministero: *“sono datori di lavoro tutti quei soggetti che impieghino un lavoratore, a prescindere dalla durata del rapporto e dalla durata della prestazione, purché l’attività dedotta sia strumentale allo svolgimento di attività professionali o di attività volontarie organizzate e risponda alle caratteristiche oggetto della previsione normativa (attività lavorativa che comporti contatti diretti e regolari con i minori)”*.

Le due interpretazioni sono fortemente difformi sia per quanto concerne i volontari, che i collaboratori sportivi ed amministrativo-gestionali.

Si ritiene che - nell’ottica di agevolare i propri affiliati - il Coni abbia fornito una interpretazione restrittiva circa le modalità interpretative della norma, interpretazione che risulta stridere con la categoria dei soggetti di tutela: i minori.

Si raccomanda pertanto che i gestori ed i dirigenti dei solidalizi sportivi propendano per l’interpretazione più stringente e quindi maggiormente tutelante i minori, oltre che - ovviamente - più aderente al dettato normativo.

I tratti essenziali della normativa in oggetto sono i seguenti:

- › l’obbligo interessa tutti coloro che abbiano *“contatti diretti e regolari con minori”*, a prescindere dall’inquadramento del rapporto e riguarda le seguenti categorie di soggetti (le categorie segnalate con (*) erano state esonerate in base al messaggio Coni del 4 aprile 2014 di cui si è detto):
 - › lavoratori dipendenti
 - › lavoratori parasubordinati
 - › lavoratori autonomi
 - › collaboratori sportivi ex art. 67 TUIR (*)
 - › collaboratori amministrativi gestionali (art. 67 TUIR)(*)

Ciò premesso, non rientrano nell’obbligo della certificazione del casellario giudiziale tutti i soggetti che prestano la propria opera presso le società e associazioni sportive dilettantistiche (istruttori e tecnici compresi) con i quali non si sia configurato un rapporto di lavoro autonomo o subordinato.

Pertanto nulla dovrà essere richiesto ai soggetti che svolgono attività di mero volontariato presso società e associazioni sportive dilettantistiche né a coloro i quali percepiscono i compensi di cui all’art. 67, comma 1, lett. m), del TUIR (cosiddetti collaboratori sportivi ex “legge Pescante”).

- › lavoratori volontari (*)
- › l'obbligo per il datore di lavoro sorge all'atto dell'instaurazione del rapporto lavorativo;
- › il certificato non deve essere nuovamente richiesto ogni sei mesi, né una volta che sia scaduta la validità dello stesso;
- › la modulistica da utilizzare per il rilascio è scaricabile dal seguente link: <https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/mod.3bisita.pdf>
- › la richiesta può essere fatta per tutti i nuovi dipendenti o collaboratori a un solo ufficio del casellario giudiziale indipendentemente dalla residenza dell'interessato, in quanto esiste un archivio unico;
- › la richiesta può essere effettuata anche dal datore di lavoro o committente;
- › il costo è relativo alla marca da bollo da € 16,00, oltre i diritti (€ 7,08 se richiesto in regime d'urgenza, stesso giorno; € 3,54 se richiesto in regime ordinario, 3 giorni lavorativi);
- › in attesa dell'acquisizione del certificato, dopo che sia stata effettuata la richiesta di rilascio, il datore di lavoro pubblico può acquisire dal lavoratore una dichiarazione sostitutiva di certificazione; il datore privato, può acquisire una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà.

9. Schema riepilogativo

A conclusione del presente lavoro, si è cercato di riepilogare in una tabella riassuntiva le tipologie di rapporto instaurabili da un ente sportivo dilettantistico analizzate nel corso della trattazione, sia in riferimento all'attività istituzionale (sportiva), che a quella commerciale eventualmente svolta.

Si è quindi operato una suddivisione, in riferimento allo svolgimento di attività sportiva dilettantistica ed amministrativa gestionale, in relazione ai compensi fino a € 7.500 ed oltre la soglia di esenzione ed in relazione al tipo di attività svolta dal collaboratore.

Infine, sono stati considerati gli adempimenti previdenziali ed amministrativi in riferimento alle diverse tipologie di rapporto sopra individuato.

Sono stati presi in considerazione:

- › ENPALS: l'assoggettamento ad Enpals;
- › INPS CM: l'assoggettamento ai contributi minori Inps;
- › CI: l'obbligo di comunicazione al Centro Impiego;
- › LUL: l'obbligo di tenuta del Libro Unico sul lavoro;
- › DVR: l'obbligo di redazione del Documento Valutazione Rischi;
- › CG: l'obbligo di richiedere il Casellario Giudiziario

Ai fini della sicurezza, si evidenzia che ove vi sia l'esonero dalla redazione del DVR (Documento Valutazione Rischi), si applica comunque la disciplina prevista per i lavoratori autonomi.

Ai fini del casellario giudiziario, il presupposto per l'assoggettamento all'obbligo è che si tratti di attività organizzate che comportino "contatti diretti e regolari" con minori.

TIPOLOGIA	DESCRIZIONE	ENPALS	INPS CM	CI	LUL	DVR	CG^(**)
SPORTIVI < 7,500	GIOC./ATL./ISTR./ALL	NO	NO	NO	NO	NO ^(*)	SI
SPORTIVI > 7,500	GIOC./ATL./ALL	NO	NO	NO	NO	NO ^(*)	SI
SPORTIVI > 7,500	ISTRUTTORE	da valutare	NO	NO	NO	NO ^(*)	SI
CO.CO.CO. AMM-GEST <	SEGRET./ADD. IMP.	NO	NO	SI	SI	NO ^(*)	NO
CO.CO.CO. AMM-GEST >	SEGRET./ADD. IMP.	da valutare	NO	SI	SI	NO ^(*)	NO
CO.CO.CO.	SETT. SPORTIVO	SI	SI	SI	SI	NO ^(*)	SI
CO.CO.PRO. (Jobs act)	ATT. COMM.LE	NO (inps)	SI	SI	SI	NO ^(*)	NO
CO.CO.CO.	COMP. AMM.RI (SSD)	NO (inps)	SI	SI	SI	NO ^(*)	NO
DIPENDENTI	SETTORE SPORTIVO	SI	SI	SI	SI	SI	NO
DIPENDENTI	ALTRI SETT. (BAR)	NO (inps)	SI	SI	SI	SI	NO
AUTONOMI P. IVA	SETT. SPORT. (ISTR.)	SI	SI	NO	NO	NO ^(*)	SI
AUTONOMI P. IVA	ALTRI SETT.	NO (inps)	NO	NO	NO	NO ^(*)	NO
AUTONOMI OCC.LI	SETTORE SPORTIVO	SI	NO	NO	NO	NO ^(*)	SI
AUTONOMI OCC.LI	ALTRI SETTORI	NO	NO	NO	NO	NO ^(*)	NO
VOUCHER	SETTORE SPORTIVO	NO (inps)	NO	SI	NO	NO ^(*)	SI
VOUCHER	ALTRI SETTORI	NO (inps)	NO	SI	NO	NO ^(*)	NO
VOLONTARI		NO	NO	NO	NO	NO ^(*)	SI

^(*) si applica la disciplina prevista per i lavoratori autonomi

^(**) attività organizzate che comportino contatti diretti e regolari con minori

Infine, si evidenziano le seguenti criticità, delle quali si è dato conto nel corso della trattazione:

- › i voucher prevedono l'assolvimento dell'INPS (oltre all'INAIL): se utilizzati in ambito sportivo, si potrebbe porre il problema della gestione ex Enpals;
- › per gli istruttori ed i collaboratori amministrativo gestionali che superano la soglia di esenzione di € 7.500, occorre valutare volta per volta l'assoggettamento ad Enpals sulla base dell'attività svolta e delle modalità di svolgimento;
- › gli istruttori potrebbero essere soggetti sia ad enpals, in caso il committente sia una asd/ssd, sia ad inps, qualora vengano svolte lezioni private (es. i maestri di tennis).

10. La tassazione del reddito da lavoro sportivo dilettantistico

10.1. Trattamento tributario delle somme corrisposte agli sportivi dilettanti

L'articolo 67, lett.m) Tuir prevede un regime speciale di tassazione per le seguenti somme:

- › indennità di trasferta, rimborsi forfetari di spesa; premi e compensi erogati nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche,
- › compensi per rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di carattere amministrativo gestionale di natura non professionale.

Circa i contenuti di tale regime agevolato, il successivo art.69, co.2 Tuir prevede che:

“le indennità, i rimborsi forfetari, i premi e i compensi di cui alla lettera m) del comma 1 dell'articolo 67” cioè quelli erogati nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche “non concorrono a formare il reddito per un importo non superiore complessivamente nel periodo d'imposta a 7.500 euro. Non con-

corrano, altresì, a formare il reddito i rimborsi di spese documentate relative al vitto, all'alloggio, al viaggio e al trasporto sostenute in occasione di prestazioni effettuate fuori dal territorio comunale".

Per le somme che eccedono il limite d'importo non soggetto ad imposizione, l'art. 25 comma 1, della legge 13 maggio 1999, n. 133, stabilisce che gli enti eroganti operano, con obbligo di rivalsa, una ritenuta nella misura fissata per il primo scaglione di reddito delle persone fisiche, maggiorata delle addizionali di compartecipazione.

La ritenuta è a titolo d'imposta per la parte imponibile dei suddetti redditi compresa fino ad €20.658,28 ed è a titolo di acconto per la parte imponibile che eccede il predetto importo.

Ai soli fini della determinazione delle aliquote per scaglioni di reddito a parte dell'imponibile assoggettata a ritenuta a titolo d'imposta concorre alla formazione del reddito complessivo

Pertanto, per effetto del combinato disposto dell'art.69, co.2 del Tuir e dell'art.25, co.1 della L. n.133/99, in relazione ai redditi di cui all'art.67, lett.m) del Tuir è prevista:

- › la non imponibilità dei compensi fino all'importo annuo di €7.500, sui quali non deve quindi essere operata alcuna ritenuta;
- › per i compensi di importo annuo superiore ad €7.500 e fino ad €28.158,28, l'applicazione di una ritenuta a titolo d'imposta, sulla base dell'aliquota Irpef del primo scaglione aumentata delle addizionali di compartecipazione;
- › per i compensi di importo annuo eccedente €28.158,28, l'applicazione di una ritenuta nella stessa misura sopra indicata, ma a titolo d'acconto, aumentata delle addizionali di compartecipazione.

I suddetti limiti fanno riferimento, chiaramente, alle somme effettivamente percepite (principio di cassa) nel periodo di imposta del collaboratore che coincide sempre con l'anno solare, indipendentemente dall'esercizio sociale dell'ente sportivo che corrisponde le somme medesime.

10.2. Il problema delle addizionali di compartecipazione

Con la Risoluzione n. 106/E dell'11 dicembre 2012, l'Agenzia delle Entrate si è espressa in ordine alle aliquote da applicare per le addizionali di compartecipazione ai compensi, premi e rimborsi riconosciuti nell'ambito dell'attività sportiva dilettantistica.

Le conclusioni a cui perviene l'Agenzia con il predetto documento di prassi vanno a modificare un orientamento applicativo pressoché consolidato che consisteva nell'operare, laddove dovuta, la ritenuta a titolo di addizionale regionale di compartecipazione all'Irpef fissata nella misura base dello 0,90% per tutto il territorio nazionale³⁰, mentre nessuna ritenuta a titolo di addizionale comunale di compartecipazione all'Irpef veniva effettuata stante la mancata emanazione dei relativi decreti attuativi.³¹

L'orientamento espresso dall'Agenzia delle Entrate nella Risoluzione n. 106/2012 diverge con le indicazioni fornite dalla stessa Amministrazione con la nota n. 2006/194546, con la quale, rispondendo ad un'istanza della FIGC Lega Nazionale Dilettanti³², affermava che non dovesse applicarsi l'addizionale comunale di compartecipazione in quanto la determinazione dell'aliquota di compartecipazione, ai fini dell'applicabilità dell'addizionale comunale è subordinata, all'emanazione di uno o più decreti adottati dal MEF, di concerto con il Ministero dell'Interno, entro il 15 dicembre di ogni anno per l'anno successivo e che di conseguenza " *fino a quando gli stessi non interverranno a determinare l'aliquota di compartecipazione comunale all'Irpef, il riferimento contenuto nel citato art. 25, comma 1, della legge 133 del 1999, alle addizionali di compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, deve intendersi riferito alla sola addizionale regionale*"

Con la richiamata Risoluzione n. 106/2012, l'Agenzia delle Entrate, in risposta ad un interpello presentato da una società sportiva dilettantistica senza scopo di lucro affiliata alla Federazione Italiana Atletica Leggera (FIDAL), facendosi

30 Successivamente incrementata all'1,23% dal D.L. n.201/11, in vigore dal 6/12/11, con efficacia retroattiva a partire dal 1° gennaio 2011.

31 Art 1, comma 2, del D. Lgs. N. 360 del 1998.

32 La LND aveva sollevato il problema dell'impossibilità di evidenziare nel modello 770 semplificato gli importi relativi alle addizionali comunali da applicare ai compensi sportivi.

forte del contributo ricevuto sull'argomento dalla Direzione Legislazione Tributaria e Federalismo Fiscale del Ministero delle Finanze, sostiene che:

- 1) da un lato la norma contenuta nell'art. 25 della L. n. 133/1999 "... se individua in maniera puntuale l'aliquota da applicare ai fini Irpef, diversamente, opera un generico rinvio alle addizionali, la cui misura dovrebbe corrispondere a quella concretamente determinata dall'ente titolare del tributo e alle cui misure si deve far rinvio per l'applicazione del tributo regionale.. Ne consegue, pertanto, che le società e gli enti eroganti compensi relativi allo svolgimento di attività sportive dilettantistiche, in sede di effettuazione della ritenuta a titolo di addizionale regionale di compartecipazione, dovranno individuare l'aliquota deliberata dalla regione nella quale il beneficiario dell'emolumento ha il domicilio fiscale";
- 2) all'altro che, in relazione all'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, "... la mancata emanazione dei decreti interministeriali non impedisce in alcun modo l'applicazione del tributo in questione e pertanto chi corrisponde somme agli atleti dilettanti eccedenti il limite di 7.500 euro deve effettuare sulle somme corrisposte una trattenuta anche a titolo di addizionale comunale, seguendo le regole del Comune anche per quanto riguarda eventuali soglie di esenzione o di agevolazione.

10.3. Rimborsi spese documentate

L'art.69, co.2 Tuir stabilisce che sono in ogni caso esclusi da tassazione i rimborsi di spese documentate (quindi in modo analitico e non forfetario) relative al vitto, all'alloggio, al viaggio, al trasporto sostenute in occasione di prestazioni effettuate fuori dal territorio comunale (cosiddetti rimborsi a piè di lista) ed i rimborsi chilometrici.

Sul tema è di recente intervenuta l'Agenzia delle Entrate con la Risoluzione n.38/E dell'11 aprile 2014, fornendo alcuni importanti chiarimenti in merito al trattamento tributario da riservare alle c.d. indennità chilometriche corrisposte ai soggetti che svolgono "esercizio diretto di attività sportiva dilettantistica"³³

33 pur avendo fatto riferimento all'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche si ritiene che le indicazioni fornite siano applicabili anche ai collaboratori coordinati e continuativi c.d. "amministrativo - gestionali" nei confronti dei quali trova applicazione la medesima disciplina

In particolare, viene precisato dall'Agenzia che le indennità chilometriche possono considerarsi quali rimborsi delle spese di viaggio sostenute dal soggetto interessato per raggiungere il luogo di esercizio dell'attività mediante un proprio mezzo di trasporto.

Dette indennità chilometriche:

- › non concorrono a formare il reddito se le spese sono documentate e sostenute in occasioni di prestazioni effettuate fuori dal territorio comunale.
- › diversamente, se le prestazioni sono effettuate all'interno del territorio comunale o, comunque, se le spese non sono documentate, le indennità chilometriche non concorrono alla formazione del reddito fino alla franchigia di euro 7.500, da calcolare considerando anche le indennità, i rimborsi forfetari, i premi e i compensi percepiti.

Viene, inoltre, precisato che le indennità chilometriche, per rientrare tra le spese documentate, non possono essere forfetarie, ma devono essere necessariamente quantificate in base al tipo di veicolo e alla distanza percorsa, tenendo conto degli importi contenuti nelle tabelle elaborate dall'ACI.

Riguardo all'individuazione del "*territorio comunale di riferimento*" al fine di qualificare la trasferta come eseguita fuori o all'interno del territorio comunale, confermando l'orientamento assunto dal Ministero delle Finanze con circolare n.27/86 in relazione all'applicazione della L. n.80/86³⁴, l'Agenzia ribadisce che il "*territorio comunale di riferimento*" è quello ove risiede o ha la dimora abituale il soggetto interessato che percepisce l'indennità chilometrica, mentre non assume alcuna rilevanza a tale fine la sede dell'organismo erogatore.

Tutto ciò vale nel presupposto che l'attività svolta sia effettivamente riconducibile all'articolo 67, comma 1, lett. m), e non sia riscontrabile l'esistenza di un rapporto di lavoro dipendente o autonomo, nel qual ultimo caso si applicherebbero le diverse regole previste per le rispettive categorie reddituali.

in esame

34 Legge 23 marzo 1986 n.80 - Trattamento tributario dei proventi derivanti dall'esercizio di attività sportive dilettantistiche

10.4. Gli adempimenti dichiarativi del percettore

In merito agli adempimenti dichiarativi dei soggetti che percepiscono somme ai sensi dell'art 67 lett m) Tuir si possono verificare due casi:

1) **Percettore senza “altri redditi” se non quelli relativi all’attività sportiva dilettantistica**

In questo caso il percettore è esonerato dal presentare la dichiarazione dei redditi sia nell'ipotesi in cui ha percepito compensi esenti per un importo complessivamente non superiore ad € 7.500,00 che nell'ipotesi in cui ha percepito compensi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta per un importo complessivamente non superiore ad € 28.158,28.

Solo nell'ipotesi di compensi superiori ad € 28.158,28 dovrà presentare la dichiarazione dei redditi per determinare l'imposta da versare tenendo conto delle ritenute già subite.

2) **Percettore con “altri redditi”**

In presenza di redditi di altra natura percepiti dal contribuente è pacifico l'obbligo di indicare nella dichiarazione dei redditi i valori di importo superiore ad € 7.500, considerato che anche le somme assoggettate a titolo di imposta, come ricordato in precedenza, rilevano al fine di determinare correttamente l'aliquota progressiva Irpef applicabile agli altri redditi;

Più problematico dare una risposta univoca nel caso in cui il collaboratore abbia percepito compensi esenti per un importo complessivamente non superiore ad € 7.500,00 nell'anno di imposta considerando che le istruzioni alla compilazione del modello 730 e del modello Unico presentano contenuti differenti di seguito esaminati:

› **Le indicazioni del modello 730**

Le istruzioni ministeriali al modello 730 /2015 (periodo di imposta 2014) prevedono l'obbligo di indicare, tra i redditi diversi nel Rigo D4 - Redditi diversi (per i quali non è prevista una detrazione) colonna 1, con codice 7:

“per le indennità di trasferta, i rimborsi forfetari di spesa, i premi e i compensi erogati ai direttori artistici e ai collaboratori tecnici per prestazioni di natu-

ra non professionale da parte di cori, bande musicali e filodrammatiche che perseguono finalità dilettantistiche, e di quelli erogati nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche dal CONI, dalle federazioni sportive nazionali, dall'Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine (UNIRE), dagli enti di promozione sportiva, e da qualunque organismo comunque denominato che persegua finalità sportive dilettantistiche e che da essi sia riconosciuto. Queste somme sono contraddistinte dalla lettera "N" nel punto 1 "Causale" della Certificazione Unica 2015 – Lavoro autonomo; per i compensi derivanti da rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di carattere amministrativo-gestionale di natura non professionale resi in favore di società e associazioni sportive dilettantistiche.

Questi ultimi compensi vanno indicati solo se eccedono complessivamente 7.500,00 euro."

Dalle istruzioni ministeriali, pertanto, si evince chiaramente che coloro i quali rientrano nella franchigia, non avendo percepito somme superiori a € 7.500,00, non devono indicare nessun importo nel modello 730.

› **Le indicazioni del modello Unico Persone Fisiche**

Diversa, invece, è l'indicazione fornita dalle istruzioni alla compilazione del modello Unico 2015 (redditi 2014), che prevede la compilazione di un apposito prospetto (propedeutico) che si riporta di seguito:

Prospetto per i compensi ed altre somme derivanti da attività sportive dilettantistiche e da collaborazioni in cori, bande e filodrammatiche rese da direttori e collaboratori tecnici				
	Compensi percepiti nel 2014	5 Ritenute operate sui compensi percepiti nel 2014	8 Addizionale Regionale trattenuta sui compensi percepiti nel 2014	11 Addizionale Comunale trattenuta sui compensi percepiti nel 2014
Totale compensi	1			
Compensi esenti (fino a euro 7.500,00)	2	6 Ritenute a titolo d'imposta (casella 3 X 23%)	9 Addizionale Regionale trattenuta sulla parte di reddito con ritenuta a titolo d'imposta (casella 3 X aliquota vigente*)	12 Addizionale Comunale trattenuta sulla parte di reddito con ritenuta a titolo d'imposta (casella 3 X aliquota vigente*)
Compensi con ritenuta a titolo d'imposta	3			
Imponibile (con ritenuta a titolo d'acconto)	4	7 Ritenuta a titolo d'acconto (casella 5 – casella 6)	10 Addizionale Regionale trattenuta sulla parte di reddito con ritenuta a titolo d'acconto (casella 8 – casella 9)	13 Addizionale Comunale trattenuta sulla parte di reddito con ritenuta a titolo d'acconto (casella 11 – casella 12)

che consente, seguendo le istruzioni per la sua compilazione, di arrivare a definire gli importi da indicare nel quadro RL - redditi diversi - in cui nel rigo RL 21 vanno indicate le somme complessivamente percepite (comprese quelle esenti rientranti nella franchigia dei 7.500 euro) distinte successivamente i:

- › compensi con ritenuta a titolo di imposta, la cui indicazione è necessaria per la determinazione degli scaglioni Irpef a cui assoggettare gli altri redditi,
- › compensi con ritenuta a titolo d'acconto il cui importo andrà sommato con gli altri redditi Irpef va riportato nel rigo RN1 colonna 5 - reddito complessivo, oltre che delle ritenute subite a titolo di imposta o d'acconto a titolo di Irpef, addizionali regionali e comunali

Dall'analisi delle istruzioni ministeriali si deve, quindi, concludere che nel caso in cui il contribuente abbia percepito sia compensi esenti rientranti nella franchigia dei 7.500 che redditi di altra natura che lo obbligano alla presentazione della dichiarazione dei redditi debba assumere comportamenti diversi a secondo se presenta il modello 730 dove non sarà necessario indicare i compensi rientranti nella quota esente rispetto a quanto previsto in caso di presentazione del modello Unico in cui dovrà comunque indicare nel rigo RL 21 anche i compensi rientranti nella quota esente.

10.5. Compensi Sportivi ed IRAP

L'art. 90, comma 10, stabilisce che: *“all'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, le parole: delle indennità e dei rimborsi di cui all'articolo 81, comma 1, lettera m), del citato testo unico delle imposte sui redditi sono soppresse”*.

In base a tale modifica normativa, ai fini IRAP, per i soggetti che relativamente alle imposte sui redditi si avvalgono di regimi forfetari di determinazione del reddito, il valore della produzione netta può determinarsi aumentando il reddito, calcolato in base a tali regimi, delle retribuzioni corrisposte al personale dipendente, dei compensi spettanti ai collaboratori coordinati e continuativi, di quelli per prestazioni di lavoro autonomo non esercitate abitualmente e degli interessi passivi. Non vanno, pertanto, più sommate le indennità e i rimborsi di cui all'art. 67 lettera m) del TUIR.

Detta agevolazione si applica sia alle società che alle associazioni sportive dilettantistiche che effettuino l'opzione prevista dall'art. 1, comma 1 della legge n. 398 del 1991.

Si segnala, inoltre, che l'art. 5, comma 2, della legge n. 289 del 2002 ha modificato l'art. 11, comma 1, lettera b), n. 2, del decreto legislativo n. 446 del 1997. In forza di tale modifica non sono più compresi tra i compensi non ammessi in deduzione nella determinazione della base imponibile IRAP le somme di cui all'art. 67, comma 1, lettera m) del TUIR.

Ciò consente, quindi, anche alle associazioni e società sportive dilettantistiche che non si avvalgono delle disposizioni della legge n. 398 del 1991 di portare in deduzione nella determinazione della base imponibile IRAP le indennità di trasferta, i rimborsi forfetari di spesa, i premi e i compensi di cui all'art. 67, comma 1, lettera m) del TUIR.

10.6. Compensi sportivi e detrazioni per carichi di famiglia

Il secondo comma dell'art.12 del Tuir stabilisce che le detrazioni per carichi di famiglia spettano a condizione che le persone alle quali si riferiscono possiedano un reddito complessivo, computando anche le retribuzioni corrisposte da enti e organismi internazionali, rappresentanze diplomatiche e consolari e missioni, nonché quelle corrisposte dalla Santa Sede, dagli enti gestiti direttamente da essa e dagli enti centrali della Chiesa cattolica, non superiore ad euro 2.840,51 al lordo degli oneri deducibili.

Il riferimento, dunque, da prendere in considerazione ai fini della verifica del limite per essere considerati a carico è il "reddito complessivo" del soggetto, cioè la grandezza che trova collocazione al rigo RN1 del quadro RN del modello UNICO.

L'Agenzia delle Entrate ha chiarito³⁵ che non vanno considerati per la verifica del limite di € 2.840,51:

- › i redditi esenti;
- › i redditi assoggettati a tassazione separata (anche per opzione);
- › i redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta.

35 C.M. n.95/E/00 e C.M. n.55/E/02

Tuttavia, vi sono situazioni nelle quali il Legislatore fiscale ha previsto che nel limite di reddito di **2.840,51 euro** che il familiare deve possedere per essere considerato fiscalmente a carico, vanno computate anche le seguenti somme, che non sono comprese nel reddito complessivo:

il reddito dei fabbricati assoggettato alla cedolare secca sulle locazioni;

le retribuzioni corrisposte da Enti e Organismi Internazionali, Rappresentanze diplomatiche e consolari, Missioni, Santa Sede, Enti gestiti direttamente da essa ed Enti Centrali della Chiesa Cattolica;

la quota esente dei redditi di lavoro dipendente prestato nelle zone di frontiera ed in altri Paesi limitrofi in via continuativa e come oggetto esclusivo del rapporto lavorativo da soggetti residenti nel territorio dello Stato;

il reddito d'impresa o di lavoro autonomo assoggettato ad imposta sostitutiva in applicazione del regime fiscale di vantaggio per l'imprenditoria giovanile e lavoratori in mobilità³⁶;

il reddito d'impresa o di lavoro autonomo assoggettato ad imposta sostitutiva in applicazione del regime per le nuove attività produttive³⁷

- › In questa elencazione non sono comprese le somme erogate ai sensi dell'art 67 lett m) del TUIR che, si ricorda dopo i primi 7.500 euro in esenzione da Irpef, quindi, i successivi €20.658,28 (arrivando così fino ad €28.158,28 complessivi di compensi) sono soggetti ad una ritenuta alla fonte a titolo d'imposta

Considerando che, come indicato nelle istruzioni alla compilazione del modello UNICO, solo la parte assoggettata a ritenuta a titolo di acconto e cioè quella che eccede i 28.158,28 euro va riportata nel quadro RN nel rigo RN1 (reddito complessivo) che rappresenta il parametro di riferimento per valutare la posizione di familiare a carico, non si può che concludere che in assenza di un intervento normativo contrario, un soggetto che percepisce unicamente somme erogate ai sensi dell'art 67 lett. m) di importo annuo non superiore ad € €28.158,28 debba essere considerato, al verificarsi delle altre condizioni previste dalla norma, fiscalmente a carico di altro soggetto, non rientrando tali somme nel calcolo del reddito complessivo.

³⁶ art. 27, commi 1 e 2, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98

³⁷ art. 13 della legge n. 388/2000 - Finanziaria 2001.

10.7. Compensi sportivi ed ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente)

Dal 1° gennaio 2015, il D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159 ha introdotto una nuova disciplina in materia di ISEE³⁸

L'ISEE è calcolato sulla base dei redditi, dei patrimoni e della composizione del nucleo familiare.

Tra i redditi da prendere in considerazione sono inclusi anche i redditi fiscalmente esenti. In particolare nelle istruzioni della Dichiarazione Sostitutiva Unica (D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159) al punto 6.2 si legge:

6.2. Redditi esenti da imposta (esclusi i trattamenti erogati dall'INPS)

In questo campo indicare i redditi percepiti che, in base alle norme vigenti, non rientrano nel reddito complessivo IRPEF né sono assoggettati ad altre tipologie di imposizione in Italia, come ad esempio:

6) Quota esente relativa a compensi derivanti da attività sportive dilettantistiche (indicata nel punto 25 della certificazione sostitutiva di lavoro autonomo, provvigioni e redditi diversi anno 2014, se nel punto 19 è presente il codice N); Appare chiaro quindi che i compensi degli sportivi dilettanti, sia quelli relativi alla fascia esente sia i successivi, entreranno nel computo del nuovo Isee.

Di conseguenza in tutti i casi in cui è richiesto la determinazione dell'Isee per accedere a delle prestazioni socio-sanitarie agevolate o per il diritto allo studio universitario è necessario denunciare anche i redditi degli sportivi dilettanti nella misura in cui tali redditi siano percepiti da un componente del nucleo familiare.

38 L'ISEE è lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate. La determinazione e l'applicazione di tale indicatore è necessaria per accedere alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime.

10.8. Compensi sportivi ed indennità di disoccupazione

Sono considerate cause di decadenza dall'indennità, la stipulazione di un contratto di lavoro a tempo determinato, di natura subordinata o parasubordinata, da cui deriva un reddito superiore a 8.000 euro e lo svolgimento di un'attività lavorativa di natura autonoma da cui derivi un reddito superiore a 4.800.

Né la normativa né la prassi menzionano i redditi diversi ex art. 67 T.U.I.R. tra le cause di decadenza dall'indennità di disoccupazione.

Questa tipologia di somme corrisposte a sportivi dilettanti non può infatti essere assimilata ad un compenso derivante da rapporto di lavoro, non essendo previsto, tra l'altro, il versamento dei contributi previdenziali ed essendo specificato che deve trattarsi di redditi non conseguiti nell'esercizio di arti o professioni nè in relazione alla qualità di lavoratore dipendente,

Muovendo da simili considerazioni si ritiene che il percepire le somme su menzionate non comporti la decadenza dall'indennità di disoccupazione.

Andrea Mancino

La verifica fiscale nello sport dilettantistico

1. Premessa

L'attività di verifica e accertamento fiscale condotta sulle società ed associazioni sportive dilettantistiche non si differenzia normativamente da quelle condotte su qualsiasi altro tipo di contribuente essendo regolate dagli art. 32 e 33 del D.P.R. 600/73 e dagli artt. 51, 52 e 74 quater del D.P.R. 633/72.

È d'obbligo constatare, però, che le norme di particolare favore previste per il settore no profit in generale e per l'associazionismo sportivo in particolare, hanno alimentato il ricorso all'utilizzo improprio di tali forme associative, generando fenomeni di evasione ed elusione fiscale.

Proprio per questo, il settore no profit è stato posto, negli ultimi anni, al centro dell'azione dell'Agenzia delle Entrate finalizzata a perseguire gli abusi.

Ovviamente non è possibile ignorare che, in una prima fase l'atteggiamento adottato dall'Agenzia, sia stato particolarmente restrittivo, penalizzando anche le "vere associazioni sportive" spesso punite, non per l'attività svolta, ma unicamente per il mancato rispetto di adempimenti formali che nulla tolgono alla natura no profit delle stesse.

Il vero danno generato da chi ha utilizzato lo strumento dell'associazionismo sportivo unicamente per beneficiare delle agevolazioni fiscali, va individuato nell'aver causato la criminalizzazione di tutto il mondo sportivo, con conseguenze spesso devastanti non solo per la sopravvivenza delle stesse associazioni, ma anche per la serenità dei rappresentanti legali delle stesse, chiamati a rispondere, in caso di accertamento, delle sanzioni irrogate e delle maggiori imposte con il proprio patrimonio personale.

Per comprendere la genesi delle attività di accertamento promosse dall'Agenzia nei confronti degli enti no profit è opportuno risalire alla circolare ministeriale n.13 del 9 aprile 2009 nella quale si legge: **"...va scrupolosamente tenuta**

presente la diffusa esistenza di abusi di particolare rilevanza economica, alla quale va data priorità assoluta nella attività operativa, evitando di perseguire situazioni di minima rilevanza”.

Tale circolare con la quale furono forniti agli uffici gli indirizzi operativi in merito ai controlli da effettuare, fu seguita dalle circolari n. 20 del 16 aprile 2010 e n. 21 del 18 maggio 2011, nelle quali, riaffermando le medesime linee operative da seguire in sede di verifica, appare evidente la “rilevanza strategica” attribuita a tali verifiche “in termini sia repressivi che preventivi” oltre che ovviamente di recupero di gettito.

L’attività di verifica condotta dalla Agenzia delle Entrate, dalla Guardia di Finanza e, nel caso di associazioni che avessero optato per la legge 398/91, dalla SIAE, ha privilegiato in una prima fase quasi esclusivamente il controllo del rispetto degli adempimenti formali, nella consapevolezza che un mero errore relativo agli adempimenti prescritti dalla norma consentisse di poter disconoscere i benefici fiscali di cui l’associazione avesse usufruito.

Le recenti pronunce della giurisprudenza di merito, unite alle recenti circolari e risoluzioni ministeriali, hanno recepito la necessità di non limitare la verifica al rispetto dei meri adempimenti formali, nella consapevolezza che la commercialità deriva da comportamenti sostanziali e non dalla mancata applicazione di un formalismo.

Certo, non sfugge ad un osservatore attento che il vero problema è da individuare in una grave lacuna della norma che si limita a fissare una serie di parametri di tipo formale, che potremmo definire oggettivi, per attribuire il diritto di usufruire di benefici fiscali, invece di fissare parametri soggettivi volti ad identificare quando una associazione o società possono essere definite “sportive-dilettantistiche” e come tali meritevoli di usufruire dei benefici previsti dalla norma.

Questa carenza normativa e interpretativa, genera le disfunzioni rilevate in sede di verifica e di successivo accertamento, provocando inutili e ingiuste ansie negli operatori del settore sportivo, non riuscendo nella sostanza ad arginare un fenomeno elusivo che è sotto gli occhi di tutti.

Probabilmente il legislatore dovrebbe riaffermare con maggiore forza il ruolo del registro delle società sportive non solo delegando la funzione del riconoscimento al Coni, ma delineando con precisione quando una società o asso-

ciazione possa essere ritenuta "sportivo-dilettantistica", coniugando gli aspetti formali con quelli sostanziali.

2. Metodologia di controllo

Le metodologie di controllo adottate dall'Agenzia delle Entrate in sede di verifica prevedono controlli sia formali che sostanziali per poter individuare i soggetti a rischio.

Come è possibile leggere nella circolare n.13/E del 9 aprile 2009, avente ad oggetto gli indirizzi operativi per la prevenzione e il contrasto dell'evasione, *"particolare attenzione deve essere posta nella verifica dell'effettiva partecipazione dei soci alla vita associativa, della natura dei beni e servizi erogati agli associati, dell'eventuale svolgimento di attività commerciali, della redazione del rendiconto annuale, della devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento dell'ente, e così via"*.

L'applicazione degli indirizzi operativi fissati dalla circolare hanno condotto, come emerge dall'esame dei processi verbali di constatazione emessi, a verificare il possesso dei requisiti conducendo nei casi più gravi al disconoscimento della qualifica di ente non commerciale.

Il disconoscimento della natura di ente no profit comporta non solo l'assoggettamento ad IVA e IRES di ogni provento percepito dall'associazione/società sportiva, ma anche l'assoggettamento a ritenuta di acconto di ogni compenso corrisposto, con conseguenti sanzioni civili e penali (omessa presentazione di dichiarazioni, omesso versamento di imposte, omesso versamento di ritenute) per i legali rappresentanti delle associazioni.

I principali indicatori analizzati in sede di verifica riguardano:

Controlli Formali:

- a) Iscrizione al Registro delle società sportive del Coni;
- b) Controllo dello statuto e applicazione corretta delle disposizioni dell'art. 111 del TUIR;
- c) Modalità di conservazione dei documenti contabili e societari;
- d) Redazione ed approvazione del rendiconto;

- e) Regolare comunicazione delle variazioni all'Agenzia delle Entrate
- f) Regolare comunicazione alla SIAE in caso di opzione per la legge 398/91

Controlli sostanziali:

- a) Attività svolta
- b) Modalità di incassi e pagamenti della asd
- c) Compensi agli organi di gestione
- d) Attività svolte dalla ASD o SSD in aggiunta all'attività principale.

Appare evidente che trattasi di indicatori utilizzati dagli accertatori per verificare la commercialità dell'attività svolta dall'associazione sportiva, che uniti ad altri elementi possono condurre al disconoscimento dei benefici previsti per gli enti non commerciali.

Non sfugge che l'obiettivo è quello di colpire le attività sportive svolte con finalità commerciali, individuando parametri che possano condurre a distinguerle da quelle finalizzate invece alla promozione di specifici valori sportivi.

L'esame di alcuni processi verbali di constatazione consentono di analizzare alcune casi di contestazione mosse in sede di verifica.

La valutazione circa il diritto di mantenere i benefici previsti dagli enti non profit viene effettuata valutando che:

- a) L'attività svolta sia volta alla promozione dello sport e alla partecipazione "a gare, campionati, concorsi o altre manifestazioni di carattere sportivo" non limitandosi a fornire servizi volti alla soddisfazione di bisogni singoli;
- b) Le quote associative non siano commisurate ai servizi di cui ciascun socio usufruisce e che, in ogni caso, le stesse siano determinate mediante delibera del consiglio direttivo. In caso contrario verrebbero identificate non come ordinarie quote associative, ma come corrispettivi corrisposti per usufruire di un servizio;
- c) Il pagamento delle quote associative non avvenga mediante il ricorso a finanziamenti erogati da società di credito al consumo;
- d) La domanda di associazione preveda un iter fissato dallo statuto per l'accettazione da parte del consiglio direttivo;
- e) La partecipazione reale e concreta degli associati alla vita dell'associazione;

- f) Il rispetto dell'obbligo di non effettuare una ripartizione di utili diretta e/o indiretta mediante il rispetto dei limiti fissati dall'art.10, co.6, del D.Lgs. n.460/97;
- g) Non siano utilizzati strumenti di promozione tipici delle attività commerciali quali ad esempio la presenza su "Pagine Gialle" o altre riviste di settore, nonché la possibilità di procedere a pagamenti dilazionati;
- h) Il rispetto del limite di euro 516.46 (oggi euro 1.000) per quanto attiene le movimentazioni in contanti.

3. Pronunce favorevoli al contribuente

La gravità delle conseguenze di accertamenti condotti privilegiando unicamente la verifica degli aspetti formali, quali l'inserimento nello statuto delle clausole previste dall'art. 148 del TUIR, le modalità di convocazione dell'assemblea e di ammissione di nuovi soci, ha indotto la stessa Agenzia ad emanare risoluzioni e circolari, che, fermo restando la necessità di verificare la corretta applicazione delle norme, hanno fornito importanti chiarimenti.

La risoluzione n. 38/E del 17 maggio 2010, la circolare n. 9/E del 24 aprile 2013 e la risoluzione n.102/E del 19 novembre 2014, infatti, recependo la necessità di chiarire aspetti che erano stati oggetto di contestazioni, hanno fornito interpretazioni volte a privilegiare la sostanza dell'attività svolta rispetto alla forma e costituiscono le pronunce dell'Agenzia fondamentali per la tutela dell'associazione.

Appare di fondamentale importanza che sia stata riconosciuta la possibilità per l'associazione sportiva, in caso di opzione per la legge 398/91, di poter continuare ad usufruire dei benefici fiscali pur in presenza di alcune omissioni che fino a tale chiarimento erano ritenute gravi e fondamentali per il mantenimento delle agevolazioni.

In particolare la mancata annotazione dei corrispettivi nel modello di cui al DM 11 febbraio 1997, la mancata numerazione delle fatture, la mancata redazione del rendiconto previsto dall'art. 25 della legge 133/99, vengono ora considerate superabili qualora l'associazione, sia pure a posteriori, sia in grado di poter fornire tutti i documenti in sede di verifica, consentendo ai verificatori di poter ricostruire i documenti mancanti.

Le stesse pronunce delle commissioni tributarie regionali (CTR Lombardia Milano sez. XLII del 25 luglio 2014 n. 4157, CTP Milano sez.V del 6 marzo 2014 n. 2311; CTR Lombardia sez. XXII del 12 marzo 2014 n.1312) nonché della Cassazione (Cassazione Penale n. 31840/2014), sono orientate a riconoscere che la non commercialità di un ente deve essere definita sulla base dell'oggetto principale determinato dalla legge, dallo statuto, dall'atto costitutivo, o in base all'effettiva attività svolta.

4. Conclusioni

Da quanto illustrato brevemente sopra, appare evidente che l'attività di verifica e di accertamento condotta dall'Agenzia delle entrate ha subito negli anni una profonda evoluzione, passando dal mero controllo del rispetto degli adempimenti formali alla verifica degli aspetti sostanziali ed in particolare al controllo dell'attività effettivamente svolta da una associazione e/o società sportiva dilettantistica.

Le aperture dell'Agenzia da sole non possono essere considerate sufficienti né possono tranquillizzare gli operatori del settore sportivo essendo frutto di interpretazioni e non di norme legislative.

Resta auspicabile un intervento legislativo che possa, al di là di ogni interpretazione e di ogni ragionevole dubbio, fissare dei parametri oggettivi che consentano di identificare il soggetto meritevole delle agevolazioni fiscali.

Daniela Ilacqua e Emanuele Lusi

Rendicontazione e rapporti con gli istituti di credito

1. Riferimenti normativi per gli Enti non Profit

Il complesso delle norme codicistiche, le fonti autorevoli di indirizzo e l'attività legislativa in materia di rendicontazione degli Enti non Profit (EnP) costituiscono l'essenza del corrispondente panorama di riferimento, per orientarsi tra obblighi, linee guida e raccomandazioni provenienti dai diversi soggetti di volta in volta competenti.

Procederemo, dunque, a una rapida rassegna delle prescrizioni normative in tema di rendicontazione civilistica per poi passare alle disposizioni *ex lege* regolatrici della materia e, infine, al sistema delle fonti di indirizzo al fine di fornire una sintesi ragionata dell'intera questione.

1.1. Disposizioni e norme di natura civilistica

Il primo riferimento che si può prendere in considerazione è l'articolo 20 del codice civile (cc) ai sensi e per gli effetti del quale *“l'assemblea delle associazioni deve essere convocata dagli amministratori una volta l'anno per l'approvazione del bilancio.(...)”*. Come noto, essendo l'assemblea l'organo fondamentale degli EnP, questa deve essere convocata, almeno una volta l'anno, dagli amministratori al fine di presentare, discutere e approvare il bilancio annuale. L'art. 1713 c.c., in particolare, prescrive a carico del mandatario il dovere di rendere pienamente conto al mandante del proprio operato (*“Il mandatario deve rendere al mandante il conto del suo operato e rimmettergli tutto ciò che ha ricevuto a causa del mandato”*). Per effetto di tale obbligo, quindi, il mandatario deve giustificare le spese da lui effettuate e le decisioni assunte nel corso dell'esecuzione del mandato. Il caso più ricorrente negli EnP è costituito dal Presidente che, in attuazione degli scopi statutari, riferisce all'assemblea degli

associati tutti gli accadimenti e le principali operazioni economico-finanziarie registrati nel corso dell'anno.

1.1.1. Obblighi di natura fiscale

Gli obblighi di rendicontazione aventi natura fiscale sono per lo più disciplinati dal *Testo Unico delle Imposte sui Redditi* (TUIR) recato dalla legge 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni e integrazioni, dal *decreto del Presidente della Repubblica (dPR)* 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni e integrazioni, e dal *decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (dPCM)* del 19 marzo 2008, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 128 del 3 giugno 2008. Ognuno di questi definisce sia l'ambito che le modalità per ciascuna tipologia di rendicontazione.

Nei limiti di competenza di questo lavoro è utile procedere dall'esame dell'art. 148 del TUIR. Esso distingue innanzi tutto gli ambiti dell'attività istituzionale e dell'attività commerciale per poi definire i requisiti che devono essere recepiti dagli EnP, negli atti costitutivi ovvero negli statuti, al fine di fruire delle agevolazioni fiscali per gli scopi ivi previsti.

“8. Le disposizioni di cui ai commi 3, 5, 6 e 7 si applicano a condizione che le associazioni interessate si conformino alle seguenti clausole, da inserire nei relativi atti costitutivi o statuti redatti nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata o registrata:

- a) divieto di distribuire anche in modo indiretto, utili o avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'associazione, salvo che la destinazione o la distribuzione non siano imposte dalla legge;
- b) obbligo di devolvere il patrimonio dell'ente, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altra associazione con finalità analoghe o ai fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo di cui all'articolo 3, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e salvo diversa destinazione imposta dalla legge;
- c) disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori d'età il diritto di voto per l'approvazione e

le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione;

- d) *obbligo di redigere e di approvare annualmente un rendiconto economico e finanziario secondo le disposizioni statutarie;*
- e) *eleggibilità libera degli organi amministrativi, principio del voto singolo di cui all'articolo 2532, comma 2, del codice civile, sovranità dell'assemblea dei soci, associati o partecipanti e i criteri di loro ammissione ed esclusione, criteri e idonee forme di pubblicità delle convocazioni assembleari, delle relative deliberazioni, dei bilanci o rendiconti; è ammesso il voto per corrispondenza per le associazioni il cui atto costitutivo, anteriore al 1° gennaio 1997, preveda tale modalità di voto ai sensi dell'articolo 2532, ultimo comma, del codice civile e sempreché' le stesse abbiano rilevanza a livello nazionale e siano prive di organizzazione a livello locale;*
- f) *in trasmissibilità della quota o contributo associativo ad eccezione dei trasferimenti a causa di morte e non rivalutabilità della stessa."*

L'art. 148, comma 8, lettera d), del TUIR stabilisce l'obbligo annuale di redazione del rendiconto economico e finanziario in osservanza alle disposizioni statutarie. Questa disposizione, differenziandosi dalle prevalenti discipline per gli enti associativi o societari, qualifica in modo peculiare gli EnP introducendo il concetto di rendiconto in luogo del bilancio previsto ex art. 20 c.c.. Non si tratta di una mera distinzione di strumenti operativi ma del riconoscimento ascrivito alle specifiche funzioni degli EnP per le quali vengono conseguentemente modificati i relativi obblighi, le modalità di redazione e le riclassificazioni degli atti. Ci troveremo dunque a parlare di Associati e non di Soci, atteso che l'EnP si configura come associazione, così come parleremo di incassi e pagamenti e non di costi e ricavi. Tale notazione non è di poco conto perché consente, anche in sede di accesso effettuato dagli organismi preposti, di conferire contezza sulla modalità gestionale utilizzata.

Nella disamina di come si determina il reddito degli EnP, inoltre, l'art. 144, comma 2, del TUIR dispone un ulteriore obbligo ineludibile, a tenore del quale "per l'attività commerciale esercitata gli enti non commerciali hanno l'obbligo di tenere la contabilità separata." Non vi è dubbio, pertanto, che laddove vengano realizzati proventi da attività considerate commerciali, ex art. 148 del TUIR, l'obbligo di rendicontazione comporta una tenuta contabile separata, in-

dipendentemente dal volume degli affari realizzati e dal rapporto tra proventi da attività commerciale e da attività istituzionale, incluse le sopravvenienze derivanti dall'eventuale decommercializzazione di attività commerciali.

L'art. 22 del DPR n. 600 del 1973, a sua volta, determina la tenuta obbligatoria delle scritture contabili e le relative modalità di conservazione.

“Fermo restando quanto stabilito dal codice civile per il libro giornale e per il libro degli inventari e dalle leggi speciali per i libri e registri da esse prescritti, le scritture contabili di cui ai precedenti articoli, ad eccezione delle scritture ausiliarie di cui alla lettera c) e alla lettera d) del primo comma dell'articolo 14, devono essere tenute a norma dell'articolo 2219 del codice stesso e numerate progressivamente in ogni pagina, in esenzione dall'imposta di bollo. Le registrazioni nelle scritture cronologiche e nelle scritture ausiliarie di magazzino devono essere eseguite non oltre sessanta giorni. (...)”

Restando nello specifico delle attività di EnP, è utile segnalare l'art. 143 del TUIR il cui comma 3 statuisce che, oltre alle sovvenzioni ricevute da parte delle Pubbliche Amministrazioni, “non concorrono in ogni caso alla formazione del reddito degli enti non commerciali di cui alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 73:

a) i fondi pervenuti ai predetti enti a seguito di raccolte pubbliche effettuate occasionalmente, anche mediante offerte di beni di modico valore o di servizi ai sovventori, in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione (...).”

La legge 16 dicembre 1991, n. 398, recante disposizioni tributarie relative alle associazioni sportive dilettantistiche, determina i requisiti per fruire di talune agevolazioni fiscali e una serie di semplificazioni degli adempimenti gestionali. L'articolo 25, comma 2, della legge 13 maggio 1999, n. 133, prevede che non concorrono a formare il reddito imponibile, per un numero di eventi complessivamente non superiore a due per anno e per un importo non superiore a 51.645,69 euro:

a) i proventi realizzati dagli enti sportivi dilettantistici nello svolgimento di attività commerciali connesse agli scopi istituzionali;

b) i proventi realizzati per il tramite di raccolte pubbliche di fondi effettuate occasionalmente, anche mediante offerte di beni di modico valore o di servizi ai sovventori, in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze o campagne di sen-

sibilizzazione in conformità al menzionato articolo 143, comma 3, lettera a), del TUIR.

Sempre in tema di raccolte fondi il DPR n. 600 del 1973 all'art 20, con riferimento alle scritture contabili obbligatorie, prevede che:

“Indipendentemente dalla redazione del rendiconto annuale economico e finanziario, gli enti non commerciali che effettuano raccolte pubbliche di fondi devono redigere, entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio, un apposito e separato rendiconto tenuto e conservato ai sensi dell'articolo 22, dal quale devono risultare, anche a mezzo di una relazione illustrativa, in modo chiaro e trasparente, le entrate e le spese relative a ciascuna delle celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione indicate nell'articolo 108, comma 2-bis, lettera a), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.”

Tra i principali riferimenti di natura fiscale, infine, il dPCM 19 marzo 2008, normando in materia di 5 per mille, all'articolo 8, comma 1, definisce l'obbligo e le modalità di rendicontazione per gli EnP beneficiari del predetto contributo: “I soggetti destinatari delle somme di cui al comma 5 dell'art. 7, entro un anno dalla ricezione degli importi, sono tenuti a redigere un apposito rendiconto utilizzando il modulo reso disponibile sui siti istituzionali dei Ministeri competenti, nel quale sarà rappresentato in modo chiaro e trasparente l'effettivo impiego delle somme percepite per le finalità cui sono destinate. All'uopo, dovrà essere redatta anche una relazione che illustri gli interventi posti in essere, indicando per ciascuno di essi il costo, suddiviso nelle principali voci di spesa.”

1.1.2. Obblighi ex lege

La legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni e integrazioni, ha novellato la precedente legislazione in materia di disposizioni per l'attività sportiva dilettantistica. L'art. 90, comma 18, lettera f), come modificato dall'art. 6-ter della legge 21 maggio 2004, n. 128, definisce l'obbligo di specificare nello statuto le modalità di redazione del rendiconto e le modalità di approvazione dello stesso (cfr. relazione dell'Avv. Tucci).

“18. Le società e le associazioni sportive dilettantistiche si costituiscono con atto scritto nel quale deve tra l'altro essere indicata la sede legale. Nello statuto devono essere espressamente previsti:

- a) la denominazione;
- b) l'oggetto sociale con riferimento all'organizzazione di attività sportive dilettantistiche, compresa l'attività didattica;
- c) l'attribuzione della rappresentanza legale dell'associazione;
- d) l'assenza di fini di lucro e la previsione che i proventi delle attività non possono, in nessun caso, essere divisi fra gli associati, anche in forme indirette;
- e) le norme sull'ordinamento interno ispirato a principi di democrazia e di uguaglianza dei diritti di tutti gli associati, con la previsione dell'elettività delle cariche sociali, fatte salve le società sportive dilettantistiche che assumono la forma di società di capitali o cooperative per le quali si applicano le disposizioni del codice civile;
- f) l'obbligo di redazione di rendiconti economico-finanziari, nonché le modalità di approvazione degli stessi da parte degli organi statutari;
- g) le modalità di scioglimento dell'associazione;
- h) l'obbligo di devoluzione ai fini sportivi del patrimonio in caso di scioglimento delle società e delle associazioni.”

1.1.3. Fonti di indirizzo

In primis va tenuto in considerazione il lavoro effettuato già dal 2001 dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili che per il tramite della Commissione Aziende No Profit ha predisposto un quadro di riferimento atto a fornire indicazioni al fine di uniformare la preparazione e la redazione dei bilanci di dette aziende.

A questo quadro di riferimento si sono aggiunte le linee guida emanate dall'Agenzia per il Terzo Settore che ha avuto come obiettivo quello di elaborare i modelli di bilancio con struttura uniforme, assumendo quale punto di partenza le raccomandazioni del CNDCEC con modifiche e integrazioni.

Le linee guida sono state redatte per tutti gli EnP tra i quali, seguendo l'elenco dell'Agenzia per il Terzo Settore, giuridicamente sono compresi: associazioni riconosciute e fondazioni riconosciute (art. 14 e segg., c.c.); associazioni non riconosciute (art. 36 e segg., c.c.); comitati (art. 39 e segg., c.c.); fondazioni e as-

sociazioni bancarie (d. lgs. 20 novembre 1990, n. 356, e legge 23 dicembre 1998, n. 461; d. lgs. 17 maggio 1999, n. 153); organizzazioni di volontariato (legge 11 agosto 1991, n. 266); cooperative sociali (legge 8 novembre 1991, n.381); associazioni sportive (legge 16 dicembre 1991, n. 398); organizzazioni non governative (art. 28, legge 26 febbraio 1987, n. 49); enti di promozione sociale (art. 3, comma 6, legge 25 agosto 1991, n. 287); enti lirici (d. lgs. 29 giugno 1996, n.367); centri di formazione professionale (legge 21 dicembre 1978, n. 845); istituti di patronato (legge 30 marzo 2001, n. 152); associazioni di promozione sociale (legge 7 dicembre 2000, n. 383); imprese sociali (d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, e decreti ministeriali del 24 gennaio 2008).

Prima di passare a una più dettagliata analisi operativa, vale la pena ricordare il primo e il secondo principio contabile per gli EnP - redatti tra il 2011 e il 2012 - recanti, rispettivamente, i postulati da utilizzare nella redazione della rendicontazione e il trattamento delle liberalità ricevute.

2. Tipologie di rendicontazione

Stanti i riferimenti normativi di cui al capitolo 1, occorre entrare maggiormente nello specifico del mondo sportivo dilettantistico. Vista la loro prevalenza nel panorama sportivo, andranno esaminati soprattutto i profili operativi degli Enti Sportivi Dilettantistici che, indipendentemente dalla loro configurazione giuridica, sociale o societaria, hanno esercitato l'opzione ai sensi della legge n. 398 del 1991: al riguardo gli EnP che non hanno esercitato la predetta opzione, pur fruendo del trattamento fiscale previsto per gli enti non commerciali, sono comunque tenuti a rendicontare secondo quanto descritto successivamente. Infatti non è il regime fiscale prescelto a condizionare la tipologia di rendicontazione prescritta ma lo status giuridico combinato con fattori di tipo reddituale. Distingueremo, dunque, tra associazioni sportive dilettantistiche (ASD), i cui proventi e ricavi sono inferiori ai 250 mila euro annui, e società sportive dilettantistiche (SSD) che, come vedremo, oltre agli obblighi previsti ex art. 2424 c.c. sono accomunate - dalle medesime raccomandazioni di rendicontazione e riclassificazione - alle associazioni con ricavi e proventi superiori ai 250 mila euro annui.

2.1. Associazioni Sportive Dilettantistiche con proventi e ricavi inferiori ai 250 mila euro annui

Le ASD che conseguono un ammontare di proventi e ricavi inferiore ai 250 mila euro annui hanno facoltà di redigere un documento unico che dia contezza degli incassi realizzati e dei pagamenti sostenuti nel corso dell'anno di riferimento. Detto limite è da intendersi inclusivo sia dell'attività istituzionale che di quella commerciale: non deve, quindi, essere confuso con il medesimo limite di ricavi da sola attività commerciale che determina l'esclusione dalle agevolazioni previste ex lege 398 del 1991. Inoltre va posta attenzione all'anno di riferimento, che può coincidere con l'anno solare o parte di esso, come spesso avviene per l'attività infra annuale delle ASD/SSD, svolta in concomitanza con i campionati sportivi (ad es.: 1° luglio anno x, 30 giugno anno x+1).

Il documento unico che accompagna il bilancio, in cui gli Amministratori espongono e commentano le attività svolte nell'esercizio, oltreché le prospettive sociali, è denominato "Rendiconto degli incassi, dei pagamenti e situazione patrimoniale" (in seguito, rendiconto). Esso comprende lo stato patrimoniale e il rendiconto economico e deve essere accompagnato dalla nota integrativa¹ e dalla relazione di missione. Quest'ultima ha la funzione di esprimere il giudizio degli Amministratori sui risultati conseguiti, di determinare la destinazione del risultato stesso, se positivo, e la copertura – e/o i provvedimenti relativi – se il risultato è negativo.

La *relazione di missione* ha la funzione di integrare gli altri documenti di bilancio per garantire un'adeguata rendicontazione sull'operato dell'ente e sui risultati ottenuti, con una informativa centrata sul perseguimento della mis-

1 In questo caso la nota integrativa può essere scritta in forma ridotta e deve contenere almeno le seguenti indicazioni: i principi di redazione e criteri di valutazione delle singole poste, anche con riferimento ad eventuali scostamenti di valore da un anno all'altro operate nella valutazione delle immobilizzazioni tecniche (materiali ed immateriali) e finanziarie, oltreché la descrizione, i dettagli e la movimentazione delle stesse; i beni detenuti a titolo gratuito, nonché la loro movimentazione per macroclassi, se beni fungibili (descrizione e valore, con specifica indicazione del criterio adottato); il valore dei crediti e debiti assistiti da garanzie reali; le fidejussioni prestate e il sistema degli impegni in genere; le voci del patrimonio netto, distinguendo tra patrimonio vincolato e non; il valore dei debiti e crediti di durata residua superiore a cinque anni; il dettaglio delle voci riferite a sopravvenienze attive e passive e a proventi oneri straordinari; gli eventuali compensi e rimborsi spesa riconosciuti a favore degli amministratori e dei sindaci o di persone fisiche o giuridiche a loro riconducibili; le operazioni con soggetti che si possono trovare in conflitto di interessi denominati parti correlate nel mondo profit.

sione istituzionale, esprimendosi sulle prospettive di continuità aziendale² e deve fornire informazioni rispetto a tre ambiti principali: missione e identità dell'ente; attività istituzionali, volte al perseguimento diretto della missione; attività strumentali al perseguimento della missione istituzionale (attività di raccolta fondi e di promozione istituzionale).³

Il *rendiconto* viene redatto secondo il principio di cassa ed è diviso in due sezioni: la sezione A dove vengono riportati i dati relativi agli incassi e ai pagamenti, la sezione B dove vengono riportate le attività e le passività. Il rendiconto ha forma scalare con dati riferiti all'ultimo esercizio e al precedente.

Nella sezione A verranno riportati i flussi monetari in entrata e in uscita, suddivisi per incassi e pagamenti della gestione corrente (che si sono realizzati in modo definitivo nell'esercizio) e incassi e pagamenti in conto capitale conseguenti, cioè, a variazioni di natura patrimoniale negli investimenti, nei disinvestimenti e nell'accensione o rimborso di prestiti.

Ciascuna voce della sezione A può essere suddivisa in funzione delle peculiarità dell'Associazione attenendosi a riclassificarle in base alle seguenti macro categorie o aree gestionali:

- › *attività tipiche*, tutto ciò che è considerato attività istituzionale;
- › *attività promozionali e raccolte di fondi*, sono le attività volte a ottenere contributi ed elargizioni;
- › *attività accessorie*, nelle quali sono comprese tutte le attività complementari a quella istituzionale al fine di garantire risorse aggiuntive, utili al perseguimento delle attività istituzionali;
- › *attività di supporto generale*, quanto necessario al corretto supporto gestionale ed amministrativo.

Nella sezione B vengono riportate, senza vincolo di quadratura, le voci più significative che compongono l'attivo e il passivo dell'Associazione. Questo tipo di semplificazione, per quanto superata da una corretta tenuta contabile e

2 Agenzia per le Onlus, Atti di indirizzo, *Linee guida e schemi per la redazione dei bilanci di esercizio degli enti non profit*, Pag. 9.

3 Si vedrà più avanti nel capitolo relativo ai rapporti con gli Istituti di credito come la rendicontazione delle attività secondo le linee guida dell'Agenzia per il Terzo Settore costituisca il pre-requisito necessario per l'accesso ad alcune iniziative di finanziamento. Resta unanimemente condiviso che la relazione di gestione costituisca un asset fondamentale nel rapporto con tutti gli stakeholder dell'EnP.

dall'utilizzo di un gestionale di base, fa sì che si conferisca il corretto grado di informazione sia agli associati che a quanti potrebbero subentrare nella gestione dell'Associazione. Molto spesso, infatti, il ricorso alla sola rendicontazione economica "per cassa" ha rischiato di sviare l'attenzione dal reale risultato della gestione facendo sì che una serie, consistente o meno, di posizioni debitorie venissero a palesarsi in esercizi successivi, con grave danno per la continuità della vita associativa.

La sezione B può essere suddivisa in:

- › *fondi liquidi*, indicanti il saldo della tesoreria e dei conti correnti che dovrà coincidere con la corrispondente voce della sezione A;
- › *attività monetarie e finanziarie*, quali eventuali crediti, investimenti in titoli, ecc.;
- › *attività per la gestione*, come i beni a utilizzo pluriennale, le rimanenze;⁴
- › *passività*, che devono includere le posizioni debitorie con indicazione dell'ammontare dovuto e della scadenza.⁵

Gli allegati n. 1 e n. 2 recano i prospetti di riferimento così come predisposti dall'Agenzia per il Terzo Settore.

2.2. Associazioni Sportive Dilettantistiche con proventi e ricavi superiori ai 250 mila euro annui e Società Sportive Dilettantistiche

Considerato che per le ASD che conseguono un ammontare di proventi e ricavi superiore ai 250 mila euro annui il Rendiconto unico sembra non essere confacente alle esigenze più complesse e che per le SSD si ricade nelle previsioni ex

4 I beni ad utilizzo pluriennale e le eventuali rimanenze devono essere valutati, alternativamente, con il criterio del costo d'acquisto o con il criterio del valore residuo. Si raccomanda di utilizzare lo stesso criterio per tutti i beni oggetto di valutazione e per il raffronto tra l'esercizio corrente e il precedente. Nel caso in cui vi siano motivazioni atte a cambiare la metodologia di valutazione, queste devono essere indicate nella nota integrativa e, nell'anno in cui muta il criterio di valutazione, deve essere adottato il medesimo criterio anche per l'esercizio precedente; non essendovi obbligo di quadratura, questa operazione non richiede ulteriori adempimenti.

5 Si tratta, in questo caso di una mera raccomandazione opzionale. È parere diffuso che detta indicazione, seppur opzionale, contribuisca a fornire una informazione completa e qualifichi l'Associazione anche nei confronti di terzi (ad es. istituti di credito).

art. 2424 del c.c., l'Agenzia per il Terzo Settore, al fine di rendere più comprensibili i meccanismi propri degli EnP, anche con riferimento alle realtà sportive dilettantistiche, ha espresso indirizzi analoghi a quanto previsto per le ASD con ricavi e proventi inferiori ai 250 mila euro, fatta eccezione per i seguenti aspetti. Innanzi tutto in vece del *rendiconto unico* si procede alla redazione di un *rendiconto gestionale* e di uno *stato patrimoniale* sia per le SSD, ove la previsione sussiste *ex lege*, che per le ASD con ricavi e proventi superiori a 250 mila euro. La forma del rendiconto gestionale e dello stato patrimoniale è simile a quanto previsto dall'art. 2424 c.c., con forma contrapposta e dati riferiti sia all'esercizio di riferimento che al precedente. Contrariamente a quanto disposto per le ASD con ricavi e proventi inferiori ai 250 mila euro si deve seguire il principio di competenza e non di cassa.

In tema di riclassificazioni, suggerite anche per le SSD, i proventi verranno classificati per origine mentre gli oneri per aree gestionali.

Andranno inoltre allegate la relazione di missione, avente gli stessi contenuti già illustrati e la nota integrativa completa.⁶

6 In questo caso la nota integrativa dovrà contenere, qualora significative, le seguenti indicazioni: informazioni generali sull'ente e in particolare: denominazione, data di costituzione, principali ambiti di attività, sede/i operativa/e, regime fiscale applicato, ogni altra informazione di carattere generale considerata rilevante; i principi adottati per la redazione del bilancio di esercizio; i criteri applicati nella valutazione delle voci del bilancio di esercizio, nelle rettifiche di valore e nella conversione dei valori non espressi all'origine in moneta avente corso legale nello Stato; i criteri di valutazione adottati per le immobilizzazioni materiali e immateriali, oltreché la descrizione, i dettagli e la movimentazione delle stesse. Andranno anche indicate la misura e le motivazioni delle riduzioni di valore applicate alle immobilizzazioni immateriali e materiali, facendo a tal fine esplicito riferimento al loro concorso alla futura produzione di risultati gestionali, alla loro prevedibile durata utile e, per quanto rilevante, al loro valore di mercato, segnalando altresì le differenze rispetto a quelle operate negli esercizi precedenti ed evidenziando la loro influenza sui risultati gestionali dell'esercizio. Laddove esistenti dovranno anche essere indicate in un apposito prospetto le caratteristiche quali-quantitative e il valore stimato dei beni immobili utilizzati a titolo gratuito dall'ente per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali; la composizione delle voci «costi di ricerca, di sviluppo e di pubblicità» e «oneri pluriennali», nonché le ragioni della iscrizione e i rispettivi criteri di ammortamento; le variazioni intervenute nella consistenza delle altre voci dell'attivo e del passivo, almeno con riferimento alle macroclassi; l'elenco delle partecipazioni, possedute direttamente o per interposta persona, in imprese controllate e collegate, indicando per ciascuna la denominazione, la sede, il capitale, l'importo del patrimonio netto, l'utile o la perdita dell'ultimo esercizio, la quota posseduta e il valore attribuito in bilancio o il corrispondente credito; le medesime informazioni devono essere fornite nel caso in cui l'ente partecipi al fondo di dotazione di altri enti non profit; l'ammontare dei crediti e dei debiti scaduti indicando la ragione del ritardo nei pagamenti; distintamente per ciascuna voce, l'ammontare dei crediti e dei debiti di durata residua superiore a cinque anni nonché dei debiti assistiti da garanzie reali su beni dell'ente, con specifica indicazione della natura delle garanzie; la composizione delle voci «ratei e risconti

Con riferimento allo stato patrimoniale va sottolineato come tanto per la ASD quanto per le SSD non vi debbano essere riferimenti a soggetti controllanti vigendo il principio di autogoverno mentre in casi residuali, limitatamente

attivi» e «ratei e risconti passivi» dello stato patrimoniale, quando il loro ammontare sia apprezzabile; le voci di patrimonio netto, con specificazione in appositi prospetti della loro origine, possibilità di utilizzazione con specifica indicazione della natura e della durata dei vincoli eventualmente posti, nonché della loro avvenuta utilizzazione nei precedenti esercizi; gli impegni non risultanti dallo stato patrimoniale, le notizie sulla composizione e natura di tali impegni, la cui conoscenza sia utile per valutare la situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente, specificando quelli relativi a imprese controllate e collegate; le medesime informazioni devono essere fornite nel caso in cui l'ente partecipi al fondo di dotazione di altri enti non profit; una breve descrizione della politica di raccolta fondi e degli effettivi proventi introitati evidenziando il costo della raccolta; le metodologie adottate per la ripartizione dei costi comuni fra le aree gestionali individuate nel rendiconto gestionale; in un apposito prospetto informazioni dettagliate sui servizi e sui beni ricevuti a titolo gratuito per la successiva distribuzione gratuita o vendita, evidenziando, per ciascuna categoria di beni, le quantità iniziali, gli aumenti, le diminuzioni e le quantità finali; un'indicazione quantitativa degli apporti dati dal lavoro volontario (numero di volontari, ore impiegate...); il dettaglio della voce «altri proventi e ricavi» distinto tra categorie di attività, quando il loro ammontare sia apprezzabile; un dettaglio delle voci che compongono i Proventi finanziari e patrimoniali, quando il loro ammontare sia apprezzabile; il dettaglio delle voci che compongono i Proventi Straordinari e gli Oneri Straordinari, quando il loro ammontare sia apprezzabile; il dettaglio degli eventuali compensi e rimborsi spese a favore degli amministratori e dei sindaci nonché di persone fisiche o giuridiche a loro riconducibili, illustrandone le ragioni; le operazioni di locazione finanziaria che comportano il trasferimento al locatario della parte prevalente dei rischi e dei benefici inerenti ai beni che ne costituiscono oggetto, sulla base di un apposito prospetto dal quale risulti il valore attuale delle rate di canone non scadute quale determinato utilizzando tassi di interesse pari all'onere finanziario effettivo inerenti i singoli contratti, l'onere finanziario effettivo attribuibile ad essi e riferibile all'esercizio, l'ammontare complessivo al quale i beni oggetto di locazione sarebbero stati iscritti alla data di chiusura dell'esercizio qualora fossero stati considerati immobilizzazioni, con separata indicazione di ammortamenti, rettifiche e riprese di valore che sarebbero stati inerenti all'esercizio; tutti i contratti stipulati con le Pubbliche Amministrazioni con specifica indicazione dell'amministrazione contraente, della durata, dell'oggetto e dell'importo; informazioni di dettaglio relativamente a sovvenzioni, donazioni, atti di liberalità, erogazioni di beni o di servizi in favore di altri enti durante l'esercizio. La nota integrativa dovrà, al minimo, indicare la denominazione dell'ente sovvenzionato, le motivazioni della sovvenzione ed il suo valore; laddove l'ente lavora per progetti, in appositi prospetti il dettaglio dei costi sostenuti e dei correlati proventi conseguiti per ciascun "progetto", con specifica indicazione del saldo risultante; ogni transazione effettuata nel corso dell'esercizio con soggetti che si possono trovare in conflitto di interessi, denominati parti correlate nel mondo non profit specificando per ciascuna transazione: la denominazione della parte correlata; la descrizione della relazione fra l'ente e la parte correlata; la descrizione della transazione; l'ammontare della transazione; una sintesi, alla data di redazione del bilancio di esercizio, dell'insieme delle attività e della passività - inclusi eventuali fondi rischi - degli oneri e dei ricavi/proventi conseguenti alle avvenute transazioni con ciascuna singola parte correlata; ogni altro elemento che si ritiene utile a meglio comprendere l'effetto delle transazioni con parti correlate sulla situazione patrimoniale e finanziaria nonché sul risultato gestionale dell'ente.

ai processi gestionali che lo contemplino, possono essere presenti crediti per quote associative da incassare.

Il patrimonio netto è composto dal fondo di dotazione, dal patrimonio libero (che accoglie il risultato dell'esercizio e dei precedenti) e dal patrimonio vincolato (che accoglie i fondi vincolati per natura o le riserve vincolate *ex lege*). Lo stato patrimoniale, indicativamente rappresentato nell'allegato n. 4, può essere utilizzato per le sole voci movimentate.

Il rendiconto gestionale presenta il risultato della gestione e può essere considerato come una utile e valida riclassificazione del conto economico tradizionalmente conosciuto. Presenta i ricavi derivanti da rapporti di scambio, i proventi non derivanti da rapporti di scambio e gli oneri della gestione. Queste voci, come già visto per le ASD con ricavi e proventi inferiori ai 250 mila euro annui, deve essere distinta per aree gestionali come evidenziato nel paragrafo 2.1.

Nell'allegato n. 4 viene presentato lo schema utilizzabile per la redazione del rendiconto gestionale.

Nella prassi, uno degli aspetti che crea più incertezza è rappresentato dalla corretta attribuzione degli oneri promiscui, non direttamente riconducibili all'attività istituzionale o all'attività commerciale.

Numerose sono le soluzioni che possono essere individuate affinché le modalità di attribuzione degli oneri di cui si tratta siano oggettive e opponibili ai terzi. Senza aver l'ambizione di aver trovato la soluzione ottimale, si vuole dare un'indicazione che è stata ritenuta valida anche in sede di accesso al controllo della Guardia di Finanza.

Il soggetto sottoposto a verifica era un centro sportivo polifunzionale sotto forma di SSD, sviluppato su una struttura di qualche migliaio di metri quadri utilizzata per campi sportivi, palestre, centro benessere, piscine. In sede di accesso la Guardia di Finanza ha richiesto il criterio con cui erano stati suddivisi gli oneri istituzionali, gli oneri commerciali e quelli promiscui.

Nell'impostare la tenuta contabile della SSD si era provveduto a utilizzare un sezionale distinto per la tipologia di attività esercitata. Inoltre, al fine di attribuire correttamente la parte di oneri promiscui, si è partiti dalla planimetria catastale attraverso la quale sono state ricalcolate le aree accatastate con classe D6 e le aree accatastate con classe D8: questa operazione ha consentito di

determinare esattamente la superficie interessata dalla sola attività istituzionale e quella utilizzata dalla sola attività commerciale.

Il risultato che si è determinato era pari al 29% del totale per l'attività commerciale e al 71% per quella istituzionale. In virtù di detto rapporto, gli oneri promiscui e i costi generali sono stati riattribuiti prudenzialmente per 1/3 all'area commerciale e per i restanti 2/3 all'area istituzionale.

2.3. Altre tipologie di rendiconti

Come osservato nei riferimenti normativi tanto le ASD quanto le SSD sono tenute alla redazione di altre tipologie di rendiconti relativi all'attività svolta: i rendiconti per le raccolte fondi e i rendiconti per il 5 per mille.

Nel primo caso, ogniqualevolta si voglia beneficiare della decommercializzazione dei proventi derivanti da un massimo di due eventi l'anno e fino a un massimo di 51.645,69 euro *ex lege* 398 del 1991, l'ASD o la SSD sono tenute alla redazione di un apposito rendiconto entro 4 mesi dalla chiusura dell'esercizio. Detto rendiconto, a sezioni contrapposte, deve rappresentare i costi e i ricavi relativi alla raccolta effettuata in concomitanza di un pubblico evento occasionale ovvero concomitante con ricorrenze o celebrazioni.

Non è stato predisposto alcun modello di riferimento, essendo il rendiconto richiesto molto elementare. Non deve comunque essere sottovalutata la necessaria relazione illustrativa da accompagnare allo stesso unitamente al materiale a supporto (foto, locandine, filmati dell'evento, richieste di patrocinii, ecc.). Rileva comunque come, nella circolare 9E del 24 aprile 2013, l'Agenzia delle Entrate a proposito dell'adempimento relativo alla redazione del rendiconto stabilisca che *“tale adempimento si considera soddisfatto qualora i dati da inserire nell'anzidetto rendiconto (le entrate e le spese relative a ciascuna celebrazione, ricorrenza o campagna di sensibilizzazione) siano comunque desumibili attraverso le risultanze della contabilità generale dell'ente sportivo dilettantistico, fermi restando gli obblighi di redazione e conservazione, per ciascun manifestazione, della relazione illustrativa, ai sensi degli articoli 20 e 22 del DPR n. 600 del 1973”*.

Continua l'Agenzia sottolineando che *“per gli enti non commerciali, che la tenuta di un unico impianto contabile e di un unico piano di conti, strutturato in modo da poter individuare in ogni momento le voci destinate all'attività istitu-*

zionale e quelle destinate all'*attività* commerciale, non è di ostacolo all'eventuale *attività* di controllo esercitata dagli organi competenti”.

Nel secondo caso, posto che siano stati messi in atto tutti gli adempimenti necessari per essere iscritti al registro degli Enti che possono beneficiare dei contributi *ex* 5 per mille, il dPCM del 19 marzo del 2008 ha stabilito che tutti gli enti beneficiari di detti contributi sono tenuti alla redazione di un rendiconto su un apposito modello di cui all'allegato n. 3.

A questo rendiconto deve essere allegata una relazione illustrativa circa le attività di interesse sociale effettivamente svolte. Il tutto va obbligatoriamente presentato al Ministero di competenza se si sono ricevuti contributi superiori ai 20.000 euro per ciascun anno.

In ogni caso e indipendentemente dall'obbligo di consegna, deve essere conservato il rendiconto con la relazione illustrativa e i relativi giustificativi per un periodo di 10 anni. Ma se nella gestione dell'EnP sono state seguite le *Linee Guida* redatte dall'Agenzia per il Terzo Settore in tema di rendicontazione, si decade dall'obbligo di redazione del rendiconto di cui sopra sempre che dal rendiconto risulti in modo inequivocabile la destinazione della quota del 5 per mille.

3. Appendice

Allegato 1: Rendiconto degli incassi e dei pagamenti

Periodo amministrativo	T	T-1
SEZIONE A Incassi e Pagamenti	Dati in Euro	Dati in Euro
A1 INCASSI DELLA GESTIONE		
Attività tipiche		
Raccolta di fondi		
Attività accessorie		
Incassi straordinari		
Dotazione		
Altri incassi		
sub totale		
A2 INCASSI IN C/CAPITALE		
Incassi derivanti da disinvestimenti		
Incassi da prestiti ricevuti		
sub totale		
A3 TOTALE INCASSI		
A4 PAGAMENTI DELLA GESTIONE		
Attività tipiche		
Attività promozionali e di raccolta fondi		
Attività accessorie		
Attività di supporto generale		
Pagamenti straordinari		
Altri pagamenti		
sub totale		
A5 PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE		
Investimenti		
Rimborso prestiti		
sub totale		
A6 TOTALE PAGAMENTI		
DIFFERENZA TRA INCASSI E PAGAMENTI		
A7 FONDI LIQUIDI INIZIALI		
A8 FONDI LIQUIDI A FINE ANNO		

Allegato 2: Situazione Patrimoniale

Periodo amministrativo

SEZIONE B Situazione attività e passività al termine dell'anno

Categorie

B1 FONDI LIQUIDI

Dettagli

Euro

Totale fondi liquidi

Concordanza con il totale
sezione AB

Dettagli

**B2 ATTIVITÀ MONETARIE E
FINANZIARIE**

Euro

Dettagli

**B3 ATTIVITÀ DETENUTE PER LA
GESTIONE DELL'ENTE**

Costo (optional)

Valore corrente
(optional)

Dettagli

B4 PASSIVITÀ

Ammontare dovuto

Scadenza (optional)

Allegato 3: Rendiconto 5 per mille

MODELLO PER IL RENDICONTO DELLE SOMME PERCEPITE IN VIRTU' DEL BENEFICIO DEL "5 PER MILLE DELL'IRPEF" DAGLI AVENTI DIRITTO

ANAGRAFICA

Denominazione sociale (eventuale acronimo e nome esteso)	
Scopi dell'attività sociale (max 3 righe)	
C.F. del soggetto beneficiario	
Indirizzo	
Città	
N. Telefono	
N. Fax	
Indirizzo e-mail	
Nome del rappresentante legale	
C.F. del rappresentante legale	

RENDICONTO DELLE SPESE SOSTENUTE

Anno finanziario	
Data di percezione	
IMPORTO PERCEPITO	€
1. Risorse umane (dettagliare i costi a seconda della causale, per esempio: compensi per personale; rimborsi spesa a favore di volontari e/o del personale). <i>N.B. nel caso in cui i compensi per il personale superano il 50% dell'importo percepito è obbligatorio per le associazioni allegare copia delle buste paga del personale imputato fino alla concorrenza dell'importo rendicontato</i>	
	€
2. Costi di funzionamento (dettagliare i costi a seconda della causale, per esempio: spese di acqua, gas, elettricità, pulizia; materiale di cancelleria; spese per affitto delle sedi; ecc...)	
	€
3. Acquisto beni e servizi (dettagliare i costi a seconda della causale, per esempio: acquisto e/o noleggio apparecchiature informatiche; acquisto beni immobili; prestazioni eseguite da soggetti esterni all'ente; affitto locali per eventi; ecc...)	
	€
4. Erogazioni ai sensi della propria finalità istituzionale <i>N.B. in caso di erogazioni liberali ad altri enti/soggetti, anche esteri, è obbligatorio allegare copia del bonifico effettuato</i>	
	€

5. Altre voci di spesa riconducibili al raggiungimento dello scopo sociale	
	€
6. Accantonamento (è possibile accantonare in tutto o in parte l'importo percepito, fermo restando che l'Ente beneficiario deve specificare nella relazione allegata al presente documento le finalità dell'accantonamento effettuato ed allegare il verbale del Consiglio di Amministrazione in cui viene deliberato l'accantonamento. Si fa presente, comunque, l'obbligo di spendere tutte le somme accantonate e rinviare il presente modello entro 24 mesi dalla percezione del contributo)	
	€
TOTALE SPESE	€

Data,

Firma del rappresentante legale

Il rappresentante legale, sottoscrittore del rendiconto, certifica che le informazioni contenute nel presente documento sono autentiche e veritiere, nella consapevolezza che, ai sensi degli artt. 47 e 76 del DPR 445/2000, chiunque rilasci dichiarazioni mendaci, formi atti falsi o ne faccia uso è punito ai sensi del codice penale e dalle leggi speciali in materia. Il rendiconto, inoltre, ai sensi dell'art. 46 del DPR 445/2000, deve essere corredato da copia semplice di un documento di identità in corso di validità del sottoscrittore.

Firma del rappresentante legale

Si precisa che il trattamento di dati personali è eseguito senza il consenso dell'interessato in quanto trattasi di consenso obbligatorio previsto da norma di legge.

N.B. Si fa presente che è obbligatoria, per gli enti beneficiari del contributo, la redazione di una relazione in cui venga descritto in maniera analitica ed esaustiva l'utilizzo dei contributi percepiti. In particolar modo per le spese di personale eventualmente imputate, è necessario specificare per ciascun soggetto: il numero di ore imputate ed il costo orario di riferimento come indicato dalle relative tabelle ministeriali.

Allegato 4: Stato Patrimoniale

ATTIVO	ATTIVO STATO PATRIMONIALE	
	Dati in euro	
	Anno T	Anno T-1
A) Crediti verso associati per versamento quote		
B) Immobilizzazioni		
<i>I - Immobilizzazioni immateriali:</i>		
<i>II - Immobilizzazioni materiali:</i>		
<i>III - Immobilizzazioni finanziarie</i>		
Totale immobilizzazioni (B)	€ -	€ -
C) Attivo circolante		
<i>I - Rimanenze:</i>		
<i>II - Crediti:</i>		
<i>III - Attività finanziarie non immobilizzazioni</i>		
<i>IV - Disponibilità liquide</i>		
Totale attivo circolante (C)	€ -	€ -
D) Ratei e risconti		
Totale attivo	€ -	€ -

PASSIVO STATO PATRIMONIALE

PASSIVO	Dati in euro	
	Anno T	Anno T-1
A) Patrimonio netto		
I - Fondo di dotazione dell'ente		
II - Patrimonio vincolato		
III - Patrimonio libero		
Totale A)	€ - €	 -
B) Fondi per rischi ed oneri	€ - €	 -
C) Trattamento di fine rapporto di lavoro subordinato		
D) Debiti		
E) Ratei e risconti		
Totale passivo	€ - €	 -

CONTI D'ORDINE

- relativi agli impegni
- relativi a garanzie e altri rischi in corso
- relativi ai beni di terzi presso l'ente
- relativi a beni propri presso terzi

Allegato 5: Rendiconto Gestionale

Rendiconto Gestionale		Anno T	Anno T-1	PROVENTI E RICAVI		Anno T	Anno T-1
ONERI				1) Proventi e ricavi da attività tipiche			
1) Oneri da attività tipiche				1.1) Da contributi su progetti			
1.1) Acquisti				1.2) Da contratti con enti pubblici			
1.2) Servizi				1.3) Da soci ed associati			
1.3) Godimento beni di terzi				1.4) Da non soci			
1.4) Personale				1.5) Altri proventi e ricavi			
1.5) Ammortamenti				1.6)			
1.6) Oneri diversi di gestione							
1.7)...							
2) Oneri promozionali e di raccolta fondi				2) Proventi da raccolta fondi			
2.1) Raccolta 1				2.1) Raccolta 1			
2.2) Raccolta 2				2.2) Raccolta 2			
2.3) Raccolta 3				2.3) Raccolta 3			
2.4) Attività ordinaria di promozione				2.4) Altri			
3) Oneri da attività accessorie				3) Proventi e ricavi da attività accessorie			
3.1) Acquisti				3.1) Da Attività concesse e/o gestioni commerciali accessorie			
3.2) Servizi				3.2) Da contratti con enti pubblici			
3.3) Godimento beni di terzi				3.3) Da soci ed associati			
3.4) Personale				3.4) Da non soci			
3.5) Ammortamenti				3.5) Altri proventi e ricavi			
3.6) Oneri diversi di gestione				3.6)...			
3.7)...							
4) Oneri finanziari e patrimoniali				4) Proventi finanziari e patrimoniali			
4.1) Su rapporti bancari				4.1) Da rapporti bancari			
4.2) Su prestiti				4.2) Da altri investimenti finanziari			
4.3) Da patrimonio edilizio				4.3) Da patrimonio edilizio			
4.4) Da altri beni patrimoniali				4.4) Da altri beni patrimoniali			
4.5) Oneri straordinari				4.5) Proventi Straordinari			
5) Oneri di supporto generale							
5.1) Acquisti							
5.2) Servizi							
5.3) Godimento beni di terzi							
5.4) Personale							
5.5) Ammortamenti							
5.6) Altri oneri							
5.7)...							
Risultato gestionale positivo				Risultato gestionale negativo			

Luca Pace

Il ruolo del commercialista nella consulenza agli enti sportivi dilettantistici: il passaggio dall'ottica del vincolo a quella dell'opportunità

1. Le premesse

1.1. Qual è l'obiettivo?

Un seminario come quello della Fondazione Nazionale Commercialisti, che potrebbe inserirsi nel più ampio progetto della “Rete delle Conoscenze” in tema di Associazioni Sportive Dilettantistiche, non può che prendere le mosse dall'analisi del fenomeno sportivo dilettantistico sul territorio nazionale. Solo così, infatti, è possibile comprendere a pieno l'ampiezza, la peculiarità e la distribuzione della categoria di Contribuenti/potenziali Clienti la cui domanda di consulenza si è chiamata a soddisfare come Categoria.

L'obiettivo indicato dalla FNC è quello di cercare di uniformare, a livello nazionale, le conoscenze e la proposizione di soluzioni ed interpretazioni all'interno dei vari Ordini locali, in modo da rendere omogenea l'assistenza istituzionale che i Colleghi potranno fornire ai Comitati locali del CONI. Ma, aggiungerei, anche nei rapporti con gli Organi chiamati a fare istituzionalmente opera di monitoraggio e controllo, come Agenzia delle Entrate, Siae, Guardia di Finanza, Ispettorato del Lavoro, ecc.

Riassumendo in un concetto, quindi, fornire uno strumento operativo a quei Colleghi che intraprendono, o proseguono approfondendolo, il ‘cammino’ professionale della consulenza giuridico – fiscale all'associazionismo sportivo dilettantistico.

1.2. Lo scenario di riferimento

La società moderna, per come ce la rappresentano i *mass-media* e per come la viviamo nella nostra esperienza quotidiana, sta attraversando un momento molto difficile reso ancora più allarmante perché caratterizzato dallo smarrimento dei giovani. Il fenomeno non è assolutamente da sottovalutare, come con gravità ci ha insegnato la storia tutte le volte che il disagio sociale non è individuale ma collettivo. Questo malessere affonda le radici nella perdita di nitidezza dei punti di riferimento e dei valori e deve essere trattato con approcci di matrice culturale.

Una delle leve culturali da poter utilizzare è senza dubbio lo sport. Non lo sport che divide, ma quello che aggrega; non lo sport che trasfigura gli avversari in nemici, ma quello che fa condividere la scoperta del proprio corpo e delle sue potenzialità con gli altri; non lo sport 'dopato', ma quello che stimola la gioiosa e leale rincorsa del proprio limite.

Stiamo parlando, per numeri e capillarità di distribuzione sul territorio nazionale, di quello sport che viene praticato, organizzato e gestito, sia a livello amatoriale che agonistico, da decine di migliaia di associazioni e società sportive dilettantistiche italiane. Lo sport dilettantistico è decisamente preponderante all'interno del sistema sportivo italiano, per numero di discipline sportive, di società e di praticanti. Se si considera, poi, che è un fenomeno difficile da monitorare nelle sue reali dimensioni, dal momento che solo una parte dei sodalizi sportivi dilettantistici è censita nel circuito C.O.N.I. delle Federazioni Sportive Nazionali, degli Enti di Promozione Sportiva e delle Discipline Sportive Associate, ci si rende immediatamente conto delle potenzialità che offrirebbe, in termini di resa, intervenire su questa determinante.

Lo sport dilettantistico, però, vive diffusamente situazioni di difficoltà, soprattutto economiche e logistiche, legate alla scarsità dei mezzi a disposizione, alla sottocapitalizzazione dei sodalizi sportivi, alla bassa professionalizzazione del management (intesa non come mancanza di preparazione tecnica, ma come scarsità del tempo da dedicare all'attività sportiva).

A ciò si aggiunga che questa platea di soggetti (associazioni e società sportive dilettantistiche) è oggi sempre più sotto la lente dell'amministrazione finanziaria che, legittimamente, interviene a monitorare un fenomeno che è sempre più diffuso sul territorio nazionale e che gode, come in tutte le situazioni in cui

esistono delle asimmetrie normative, di importanti agevolazioni, soprattutto fiscali. È comprensibile e giusto, dunque, che si voglia monitorare il fenomeno facendo pulizia di tutti coloro che, attirati dai vantaggi fiscali, non hanno di fatto titolo per rientrare legittimamente nella categoria del *no profit* sportivo.

2. Le direttrici della consulenza

2.1. La consulenza interna

La prima domanda di consulenza viene dai nostri Colleghi, che sempre più numerosi si interessano ad un settore che, partito nell'immaginario collettivo come 'di nicchia', pur non essendolo mai stato, si sta rivelando un'importante risorsa di mercato ed un'opportunità di ampliamento della propria platea di Clienti.

Questo Seminario organizzato dalla FNC ne è la dimostrazione.

Naturale corollario di questi momenti di formazione centralizzata dovrebbero essere le Commissioni di Studio tematiche istituite presso gli Ordini locali, attraverso i cui lavori, che solitamente si concludono con momenti di confronto pubblico (corsi, seminari e convegni), e i cui atti possono essere pubblicati *on line* sui siti istituzionali, è possibile raggiungere l'obiettivo della creazione di quella "Rete delle conoscenze" che ci si è prefissati.

2.2. La consulenza esterna

2.2.1. La consulenza ai Comitati locali del C.O.N.I.

- › Ai Comitati locali del CONI, soprattutto prima della riforma che ha declassato i Comitati Provinciali in Delegazioni, si rivolgono numerose Associazioni Sportive Dilettantistiche, in particolar modo quelle affiliate a Federazioni Sportive Nazionali, ma anche le altre.
- › Si tratta, nella maggior parte dei casi, di associazioni che hanno necessità di chiarimenti su alcuni adempimenti obbligatori di cui hanno sentito parlare

(p.es. obbligo di presentazione del Mod. EAS) o di essere informati e seguiti su alcune procedure per loro complesse (p.es. richiesta del contributo del 5 per mille). Si tratta, quindi, nella maggior parte dei casi, di una prima consulenza di base che non sostituisce quella dei propri consulenti, ma che spesso ad essa si affianca.

- › È una consulenza dunque altamente standardizzabile e, soprattutto nei casi di sodalizi sportivi privi di consulente o con un consulente non adeguatamente formato, sono una grande opportunità per far emergere un contribuente da una zona d'ombra culturale alla consapevolezza del sé (ovviamente con riferimento alla materia della gestione amministrativo-contabile della propria attività).
- › Quale altro ruolo più grande abbiamo, come Categoria, se non quello di fotografare lo scenario in cui muove i passi chi si rivolge a noi per una consulenza, mostrargli i 'pro' e i 'contro' delle alternative che gli si presentano davanti e consentirgli una scelta consapevole?

2.2.2. La consulenza al Cliente

- › La tipologia di Cliente ASD è molto varia ed eterogenea, potendo essere gestite attraverso tale schema giuridico, purché nel rispetto delle opportune specificità e delle determinanti imposte dalla legge e dal buon senso, sia piccole realtà di vicinato (quale per esempio potrebbe essere una palestra di periferia di ginnastica artistica di bambini in età prescolare e scolare), che realtà più strutturate (quali per esempio un club nautico, un centro sportivo polivalente o una squadra di pallavolo di livello nazionale). Se nel primo caso è facile trovarsi davanti ad un Cliente che gestisce spesso al suo interno anche la contabilità, e che potrebbe non aver mai avvertito la necessità di un consulente esterno, o pensa magari di non poter sprecare risorse economiche in ciò, nel secondo caso, invece, è più facile che l'esigenza di un consulente esterno sia avvertita e, anzi, che lo stesso sia presente.
- › Ciò a voler significare che spesso il ruolo del Commercialista è anche quello di segnalare all'utenza l'importanza di essere seguiti professionalmente su aspetti gestionali e strategici che comportano, nella stragrande maggior parte dei casi (le associazioni prive di personalità giuridica sono le più diffuse sul

territorio nazionale), per chi è chiamato ad agire una responsabilità piena e solida.

- › Nell'ambito di questo tipo di consulenza al Cliente, variamente declinata e approfondita, si apre poi uno scenario ulteriore: che tipo di consulente vogliamo cercare di essere? Accanto a un tipo di consulenza *standard*, che definirei tradizionale, infatti, è possibile fornire anche un ulteriore tipo di servizio, a mio avviso molto più attuale e al passo con i tempi.
- › Ma di questo ci occuperemo tra poco, nel paragrafo dedicato, all'interno del capitolo 'Progetto Nassa'.

3. Il "progetto nassa"

3.1. Premessa e cenni metodologici

L'obiettivo è quello di fornire, partendo da una visuale di osservazione differente di un fenomeno conosciuto (quello della gestione di un'ASD), un'ipotesi di schema gestionale innovativo, da un lato, al *management* sportivo chiamato ad operare scelte quotidiane e rischiose e, dall'altro, ai Colleghi che affiancano questi dirigenti nelle loro scelte.

Poiché per investire sul futuro non possiamo che partire dall'insegnamento che ci fornisce la nostra Storia, per poi applicarlo allo scenario presente, l'analisi muoverà i suoi passi dall'origine della NASSA, per poi rapidamente passare, attraverso una metafora di immediata comprensibilità, ad uno strumento operativo di immediata applicazione e di interessante sviluppo per il futuro.

Si tratta in sostanza di un *format* declinabile, da un lato, per il manager sportivo, in uno schema di gestione virtuosa di un sodalizio sportivo dilettantistico e, dall'altro, per il Dottore Commercialista, attraverso l'analisi di una matrice di punti di forza e minacce, in una nuova frontiera della consulenza nel settore del *no profit* sportivo.

3.2. Dalla storia all'attualità: uno strumento di gestione vincente

La nassa è uno strumento di pesca usato sin dall'antichità da pescatori che, disponendo di imbarcazioni piccolissime, o non disponendone affatto, non potevano permettersi di perdere, a causa della scarsa efficacia dei propri strumenti di lavoro, nemmeno un pesce pescato.

La nassa è costruita, perciò, in modo che i pesci possano entrare facilmente ma non possano uscire da soli o per cause fortuite: è caratterizzata infatti dalla tipica forma a campana, con un'imboccatura ad imbuto.

La metafora della pesca con la nassa è stata scelta per simboleggiare efficacemente le potenzialità del nuovo approccio gestionale: le società e le associazioni sportive dilettantistiche non possono permettersi di lasciarsi sfuggire nessun introito che potrebbero incamerare, né di vedersi costrette a sostenere oneri che con una più informata conoscenza delle opportunità avrebbero potuto evitare, nel rispetto della legalità.

Questo comportamento in termini economico – finanziari si declina in due modi:

- 1) nemmeno un Euro in più deve uscire dalle casse sociali rispetto a quanto potrebbe;
- 2) nemmeno un Euro in meno deve entrare nelle casse sociali rispetto a quanto potrebbe.

Il condizionale si riferisce all'ipotesi in cui si riuscisse, da un lato, ad ottimizzare l'approvvigionamento delle fonti di finanziamento e, dall'altro, a pianificare efficacemente il carico fiscale.

Dunque le determinanti fondamentali sono tre:

- 1) massimizzare le entrate;
- 2) minimizzare le uscite;

ma non basta, non è possibile perseguire questi obiettivi scriteriatamente e senza rispettare le regole, che nella vita, prima ancora che nello sport, delimitano il campo di azione dell'uomo, del manager e del professionista corretto.

- 3) il rispetto delle regole.

Di tutto ciò siamo investiti come categoria professionale in modo importante e di ciò dobbiamo farci garanti.

Per realizzare questo c'è necessità soprattutto di una cosa: dell'informazione. Per capire la fondatezza di quest'affermazione non c'è bisogno di andare a scomodare le implicazioni della strategia latina di controllo politico del territorio del '*divide et impera*' o del '*panem et circenses*' di Giovenale, basta pensare ad un esempio molto semplice: se due persone escono di casa in un giorno di pioggia ed una delle due prima di uscire ha aperto la finestra per vedere che tempo fa, questa porterà con sé un ombrello, l'altra si bagnerà.

Oggi più che mai detenere l'informazione è il delta che può fare la differenza: 'sapere è potere' e potere, soprattutto in settori che si reggono su risorse limitate, rappresenta una delle poche opportunità di sopravvivenza.

Non è arduo comprendere, memori di quanto si è accennato in premessa delineando lo scenario di riferimento, il risvolto socio – economico di questo discorso.

La nassa, dunque, come metafora della strategia vincente del *manager* sportivo.

Resta ora da comprendere, rimanendo in metafora, a chi spetta il compito di aprire la finestra e di indicare quali sono gli abiti adatti per ciascuna stagione, posto che non esiste un abito adatto a tutte.

3.2.1. Il ruolo della rendicontazione finanziaria

L'informazione, per il *management* di un sodalizio sportivo dilettantistico, è un aspetto rilevante non solo in entrata, ma anche in uscita, ed una delle modalità attraverso cui essa si estrinseca, anche se non l'unica, e forse neanche la più determinante, è rappresentata dalla rendicontazione finanziaria.

La rappresentazione all'esterno dei risultati economico-finanziari di un sodalizio sportivo dilettantistico, infatti, attira l'attenzione di una serie di portatori di interesse: in primo luogo dei soci o degli associati, degli utenti, ma anche dei sovvenzionatori, quali istituti di credito e aziende sponsor, nonché famiglie e tessuto sociale in genere del territorio, e per ultimo, ma non per questo meno importante, di chi è chiamato a monitorare e controllare la correttezza della gestione, come l'Agenzia delle Entrate.

Una buona rendicontazione è fondamentale e il Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti ha da tempo standardizzato le linee guida di base per la redazione dei rendiconti economico-finanziari di un sodalizio sportivo dilettantistico; nella esaustiva e completa relazione dei Collegi Ilacqua e Lusi possiamo trovare tutto ciò che occorre conoscere per poter assistere con efficacia un Cliente su questi aspetti.

Dunque il nostro ruolo è fondamentale su questo aspetto e dobbiamo prestare massima attenzione nella rilevazione dei dati contabili dei nostri Clienti, ovviamente agendo sulla terza determinante che è quella del rispetto delle regole: ma su questo credo che non si debba insegnare niente a nessuno.

3.3. La 'Nassa' come strumento per una consulenza innovativa

La metodologia della nassa, una volta comprese le esigenze delle società e delle associazioni sportive dilettantistiche, è applicabile alla consulenza.

Non è un obiettivo semplice poiché, come già accennato, in alcuni casi si deve addirittura vincere la resistenza culturale dei dirigenti che spesso credono di non aver bisogno di consulenza, ma nemmeno impossibile, dal momento che gli stessi dirigenti quotidianamente si scontrano con le proprie difficoltà gestionali.

La fiducia del *management* si conquista con le armi vincenti della consulenza: affidabilità nella gestione delle attività di *routine*, prontezza e flessibilità nella soluzione delle problematiche specifiche ed atteggiamento proattivo per cogliere opportunità sul 'mercato' normativo.

Molto spesso gli amministratori delle società e delle associazioni sportive dilettantistiche sono le stesse persone che organizzano da un punto di vista tecnico l'attività sportiva dei propri associati e dei propri utenti. In questo devono essere bravi ed in questo devono profondere le loro energie; da tutti gli altri aspetti devono essere impermeabilizzati dal bravo consulente.

Il Commercialista, che invece per vocazione è esperto in materia giuridico-fiscale, dovrebbe partire dal presupposto che il Cliente, magari preparatissimo da un punto di vista squisitamente tecnico, possa esserlo meno nell'orientarsi tra i numerosissimi adempimenti di tipo amministrativo-contabile e giuridico-fiscale cui è chiamato, con assunzione di responsabilità, a confrontarsi. L'obiettivo potrebbe essere quello di offrire un servizio 'chiavi in mano' che

elimini alla radice ogni incombenza non meramente tecnico sportiva: parliamo ovviamente della tenuta della contabilità, ma anche della gestione di tutta la contrattualistica (atto costitutivo e statuto, contratti di lavoro, contratti di pubblicità e sponsorizzazione, locazione, ecc.), della gestione dei rapporti con gli Uffici (amministrativi e sportivi), fino all'impostazione ed alla gestione dei rapporti con gli *stakeholders*, al monitoraggio delle opportunità di finanziamento presenti sul territorio, e via dicendo.

È così che il Cliente può recuperare risorse e tempo per concentrarsi in quello in cui è bravo ed ha vocazione, delegando al Commercialista che lo assiste quello in cui noi siamo bravi, e per cui siamo pagati e ci assumiamo responsabilità.

Massimizzando gli aspetti positivi, che rappresentano una ricchezza.

Minimizzando quelli negativi, e di rischio.

Nel rispetto della legalità.

C'è necessità dunque di dare una risposta alla grande domanda di consulenza che il mercato dello sport dilettantistico fa registrare. È come se l'inverno fosse arrivato troppo in fretta e si disponesse di una coperta troppo corta per ripararsi: chi riscalda i sodalizi sportivi dilettantistici?

3.4. La professione oltre la professione.

Un approccio di questo tipo va sfruttato a mio avviso, vista la preparazione scientifica di settore in un ambito che, come ricordato, è di sviluppo piuttosto recente rispetto ad altri più tradizionali, anche per estendere l'ambito angusto in cui sovente ci riduciamo ad agire all'interno della nostra professione.

Siamo per natura una Categoria se non meno incline sicuramente meno facilitata di altre a 'fare rete' al suo interno. I colleghi Avvocati, per esempio, hanno il Tribunale che è un luogo quotidiano di scontro ma anche di incontro e sono facilitati nell'acquisire una identità di corpo che spesso a noi manca; per non parlare dei Notai o di altre categorie professionali. Per noi, invece, spesso uscire dalla realtà dei nostri Studi, o anche solo alzare il telefono per confrontarsi con un Collega, non è un'operazione così naturale come dovrebbe essere.

Punti di forza	Punti di debolezza
Competenza giuridica e fiscale	Esperienza poco consolidata
Servizio 'chiavi in mano'	Rete giovane (a chi mi rivolgo in caso di necessità?)
Opportunità ambientali	Minacce ambientali
Barriere all'ingresso modeste	Modifiche alla normativa di settore
Possibilità di ricoprire ruoli istituzionali	Concorrenza in aumento
Possibilità di diversificare: Libera professione tradizionale Mezzi di comunicazione (organi di stampa e televisione) Università	

La specializzazione in questa materia rappresenta un'opportunità grande.

I motivi risiedono innanzi tutto nel fatto che esiste una platea molto vasta di potenziali Clienti e poi nella possibilità di ricoprire ruoli istituzionali, siano essi in ambito pubblico che privato.

È sempre più frequente, infatti, trovare Colleghi che ricoprono importanti incarichi di consulenza per Enti Pubblici e per il CONI, quand'anche non vengano chiamati a ricoprire ruoli apicali nell'amministrazione (p. es. come assessori allo sport) o che si distinguono per un'importante attività pubblicistica su quotidiani e riviste di settore.

A riprova del fatto che siamo in presenza di un settore di mercato non ancora adeguatamente esplorato, spesso i Colleghi che si specializzano in questa materia ricoprono anche il ruolo di formatori. In ambito universitario è sempre più frequente trovare Colleghi che ricevono incarichi di docenza a contratto in materie quali Diritto Sportivo, Gestione e amministrazione dei sodalizi sportivi, Contrattualistica Sportiva, ecc., affiancando un corpo docente strutturato su materie più tradizionali e chiamato a fare uno sforzo di adattamento.

Nella professione, poi, è molto facile arrivare all'organizzazione di momenti di formazione e di informazione, quali seminari, convegni, tavole rotonde o *meeting* che coinvolgano attivamente tutti gli attori della scena: oltre naturalmente alla platea dei potenziali Clienti, quindi, anche i Colleghi, da un lato, e, dall'altro, gli enti e gli organismi che come già ricordato sono chiamati a controllare la 'virtuosità' dei sodalizi sportivi dilettantistici.

4. Conclusioni

Dall'analisi svolta si comprende come minimo comune denominatore del movimento sportivo dilettantistico italiano sia il doversi quotidianamente confrontare con la penuria di risorse, dovuta alla congenita limitatezza dei mezzi a disposizione, alla difficoltà di accesso al credito ed alla scarsa conoscenza delle regole del mercato di riferimento.

Mentre sui primi due aspetti (la dimensione piccola o piccolissima delle singole realtà sportive e lo spirito poco manageriale con cui vengono gestite), spesso legati biunivocamente tra di loro da un nesso causale, può essere manovrata la leva della 'NASSA', con l'intento di tracciare la rotta di una gestione manageriale di tali sodalizi sportivi attraverso il mare della cangiante normativa del settore, sul terzo ed ultimo aspetto (conoscenza delle opportunità e assistenza di livello qualificato) siamo direttamente chiamati in causa come categoria professionale, ed è doveroso fare autocritica laddove non riuscissimo ad assicurare questo livello di consulenza al *management* sportivo.

È importante realizzare un cambio di mentalità, passando **dall'ottica del vincolo** (penuria di mezzi a disposizione e di idee) **a quella dell'opportunità**, cogliendo le occasioni che il mercato offre.

Per far questo è necessaria una nuova classe di consulenti, professionisti che calibrino la propria preparazione sulle esigenze specifiche di questa categoria di utenti, che non aspettano altro che di essere assistiti.

Si tratta di un impegno non semplice, declinandosi in un ripensamento di sé come professionisti e nella conseguente collocazione su un mercato che ha ancora bisogno di aiuto per mettere a fuoco le proprie esigenze, ma con prospettive di sviluppo molto interessanti.

Il progetto è assai virtuoso, dal momento che è in grado di offrire vantaggi competitivi, materiali ed immateriali, a tutti gli attori sulla scena, dai professionisti ai tecnici, dai soggetti istituzionalmente preposti al controllo agli esponenti del mondo politico. E poi non va dimenticato il *feedback* sociale: riallacciandoci alle premesse iniziali, infatti, assicurare al movimento sportivo dilettantistico nuova linfa ed energia potrebbe essere un modo efficace per sostenere uno sviluppo sociale un po' traballante.

Emanuele Lusi

Merito creditizio e credito allo sport

1. Note introduttive.

Questa breve trattazione, senza ambire alla completezza, traccia un percorso che parte dalla redazione di un rendiconto degli incassi, dei pagamenti e situazione patrimoniale (in seguito “rendiconto”), secondo le linee guida esposte nel precedente capitolo¹, e passando per una traccia su possibili indici di bilancio, da calcolare previamente, si conclude con la presentazione della documentazione presso i soggetti deputati a offrire finanziamenti.

Oltre a ribadire concetti semplici - che, proprio perché semplici, spesso rischiano di essere trascurati - si intende offrire qualche spunto di riflessione utile a cogliere gli aspetti più significativi per la migliore presentazione dell'ente presso terzi.

La parte numerica avrà il ruolo principale, lasciando alla redazione della relazione di missione il compito di mettere in luce gli aspetti descrittivi che devono interagire al meglio con l'analisi numerica.

2. La valutazione del merito creditizio.

Sin dal 2007, con l'andata a regime degli accordi di Basilea 2, la valutazione del merito creditizio ha assunto un ruolo sempre maggiore nelle pratiche relative alla concessione di finanziamenti bancari.

¹ Cfr. D. Ilacqua, E. Lusi, La rendicontazione nello sport dilettantistico

Di fatto detta valutazione ha il compito di attribuire un punteggio alla capacità di rimborso di un prestito da parte del cliente affidato; la valutazione ha, quindi, il compito di identificare un livello di rischio legato al prestito concesso, con particolare riferimento alla possibile perdita del capitale affidato in caso di insolvenza del cliente.

Ogni istituto di credito ha sviluppato le proprie metodologie di calcolo e comunque rileva come la valutazione del merito creditizio non possa avere un ruolo assoluto, sciolto dal contesto relazionale in atto, ma debba tener conto anche delle relazioni commerciali intraprese con il cliente e delle eventuali garanzie richieste dall'istituto e concesse dallo stesso cliente.

In generale la valutazione viene effettuata attraverso tre differenti tipologie di analisi: l'analisi andamentale, l'analisi quantitativa e l'analisi qualitativa.

L'analisi andamentale ha l'obiettivo di monitorare il comportamento del cliente nei confronti del sistema bancario e nei confronti della stessa banca affidante, monitorando il tipo di affidamenti ricevuti, la destinazione e l'utilizzo degli stessi nonché le tempistiche e le modalità di restituzione.

Con l'analisi quantitativa (anche detta *scoring*), invece, si entra nel dettaglio dei rendiconti economici e finanziari al fine di valutare una serie di indici che devono rappresentare la rischiosità dell'azienda. Si valuta, quindi, un indice di redditività aziendale dato dalla contrapposizione di costi e ricavi, un indice di equilibrio finanziario di breve periodo dato dalla contrapposizione tra entrate e uscite e, infine, un indice di equilibrio a medio/lungo periodo dato dal rapporto tra impieghi e fonti.

L'analisi qualitativa viene svolta con riferimento al settore di attività del cliente e tiene conto degli andamenti, del livello di concorrenza, della profittabilità. Inoltre viene condotta una analisi volta a comprendere anche le specificità dell'azienda e tutti i fattori chiave di cui difficilmente si riesce ad avere contezza da una mera analisi numerica (posizione di mercato, politiche di marketing, struttura organizzativa, ecc.).

Il combinato disposto di queste tre analisi determina un valore che non è solo funzione dei numeri presentati nel rendiconto ma che ha anche una forte componente soggettiva legata alla capacità di far comprendere a terzi le possibilità e le dinamiche peculiari del cliente che si presenta. In questo senso, la *relazione di missione* costituisce il biglietto da visita in un settore, come quello dello sport dilettantistico, difficilmente descrivibile solo con una analisi numerica.

Nella sezione dedicata alla *Corporate Social Responsibility* si avrà modo di approfondire questi aspetti non solo legati allo *stakeholder* banche e istituti di credito ma anche con riferimento a tutti gli *stakeholder* potenzialmente o effettivamente interessati dall'interazione con coloro che operano nel mondo dello sport dilettantistico.

3. Il rendiconto di una ASD con sola attività istituzionale.

Supponiamo di essere innanzi a una ASD che ha iniziato l'attività nell'anno x-1 associando 90 associati che, nell'anno successivo, aumentano a 100.

La quota associativa per il primo anno e per il secondo è pari a 150 euro annui mentre la quota di partecipazione all'attività sportiva è pari a 320 euro per il primo anno e a 350 euro per il secondo anno.

Gli educatori² (allenatori, animatori, tecnici, ecc.) sono 9 nel primo anno e aumentano a 10 nel secondo; sono inquadrati nell'ambito delle collaborazioni sportive³ percependo un rimborso medio pari a 2.444,44 euro nel primo anno che passa a 2.200,00 euro medi nel secondo anno. L'ultima parte dei rimborsi agli educatori viene corrisposta nell'esercizio successivo sia nell'anno x-1 (6.000,00 euro) che nell'anno x (8.500,00) euro.

Con il medesimo inquadramento ci si avvale anche della collaborazione di una figura amministrativa che viene retribuita 4.500,00 euro l'anno.

Il costo di locazione del campo è uguale nei due anni e pari a 10.000,00 euro e nel primo anno si effettua un acquisto di beni a utilità pluriennale che vengono inseriti valutati al costo.

L'esercizio è infrannuale e, quindi, il rendiconto al 30 giugno dell'anno x sarà:

- 2 Si vuole qui porre l'attenzione sull'utilizzo di una terminologia in vece di un'altra. Soprattutto quando si lavora con bambini, presentarsi a terzi trasferendo i valori fondanti della disciplina sportiva che si pratica può conferire uno spessore differente in funzione dell'interlocutore e degli obiettivi della presentazione. Ad esempio, nel rugby, sino all'under 14 si parla solo ed esclusivamente di rugby educativo (non agonistico). Sottolineare che si opera con bambini per il tramite di educatori va esattamente nella direzione indicata.
- 3 Ex art. 35, decreto legge n. 207/2008 convertito con legge n. 14/2009, rientranti tra quelle disciplinate dall'art. 37 della legge n. 342/2000 e successive modificazioni e integrazioni, dall'art. 67, comma 1, lettera m) del DPR 917/86 nonché dall'art. 90 della legge n. 289/2002 e successive modificazioni e integrazioni.

Rendiconto al 30 giugno x					
	x	x-1		x	x-1
A1 Incassi della gestione			B1 Fondi liquidi		
Quote Associative	15.000	13.500	Banca XXX	14.850	1.350
Quote di part. AASS	35.000	28.800	B3 Attività per gestione		
A3 Totale Incassi	50.000	42.300	Tavoli e panche (costo)	3.650	-
A4 Pagamenti della gestione			Pc e stampante (costo)	800	-
Locazione Campo	10.000	10.000	B4 Passività		
Educatori e Animatori	22.000	22.000	Educatori (30/07/x)	8.500	6.000
Coll. Amm.	4.500	4.500			
Altri pagamenti	-	4.450			
A6 Totale Pagamenti	36.500	40.950			
Differenza	13.500	1.350			
A7 Fondi Liquidi iniziali	1.350	-			
A8 Fondi Liquidi finali	14.850	1.350			

4. **Analisi per indici del rendiconto di una ASD con sola attività istituzionale.**

Sulla base del presente rendiconto si può, quindi, procedere alla riclassificazione della sezione B del medesimo al fine di ricostruire le grandezze utili al calcolo degli indici di liquidità. Nello specifico avremo:

- › Attivo Corrente (AC) = fondi liquidi (B1) + attività monetarie e finanziarie (B2)
- › Attivo Fisso (AF) = attività detenute per la gestione dell'ente (B3)
- › Passivo Corrente (PCorr) = passività a breve (B4)
- › Passivo Consolidato (PCons) = passività a lungo (B4)⁴

4 L'indicazione opzionale circa la scadenza del debito diventa di primaria importanza al fine di definire quale parte della voce B4 debba essere considerata a breve e quale a lungo.

Riclassificato lo stato patrimoniale contenuto nella sezione B del rendiconto si può procedere al calcolo degli indici di liquidità secondo le seguenti formule.

- › Liquidità corrente = $AC / PCorr = 174\%$

Questo indice è da valutare positivamente se il suo valore è superiore al 110% e se, considerato l'andamento su una serie storica, presenta un andamento crescente. Esso, infatti, esprime l'equilibrio di breve periodo misurando se le attività a breve siano in grado di coprire le rispettive passività.

- › Capitale Circolante Netto (CCN) = $AC - PCorr = 6.350$ euro

Questo indice misura la capacità di generare liquidità. Al suo aumentare, in una analisi di *trend* su più anni, può esprimere una rafforzata e consolidata capacità di generare flussi di cassa da utilizzare, ad esempio, al fine di restituire un'obbligazione da contrarre con terzi.

- › Leverage = $(AC + AF) / \text{Capitale Proprio} = 1,79$

Questo indice, detto anche leva finanziaria o indice di indebitamento, esprime indirettamente la proporzione tra le risorse proprie e le risorse di terzi utilizzate per finanziare gli impieghi. Se il suo valore è inferiore a 3 è da considerare come indicatore positivo.

Tale indice tende ad aumentare con l'aumento della dipendenza dal capitale di terzi, certamente più oneroso del capitale proprio. Una rappresentazione grafica dello stato patrimoniale, così come riclassificato in precedenza, può contribuire a una sua migliore comprensione.

AC 77% 14.850	PCorr 44% 8.500
	Cap. Proprio 66% 10.800
AF 23% 4.450	

Infatti, all'aumentare delle passività correnti il *leverage* aumenta, andando a ridursi la grandezza del suo denominatore. Inoltre se il *leverage* è molto alto il soggetto richiedente è percepito come molto rischioso.

Anche in questo caso il ricorso a un'analisi pluriennale può aiutare a mettere in luce gli eventuali *trend* positivi registrati.

La serie di indici appena accennati, tradizionalmente conosciuti e utilizzati anche in realtà diverse da quelle operanti nel mondo sportivo dilettantistico, necessitano senza dubbio di una integrazione informativa che può essere espressa per il tramite di altri indici di produttività, non standardizzati, da ricostruire in funzione delle specificità dell'ente interessato.

A mero di titolo di esempio, dal caso dianzi esaminato si possono desumere alcuni semplici indici di produttività che, analizzati nel loro *trend* su più esercizi e contestualizzati in funzione degli accadimenti verificatisi, possono costituire un sostanziale patrimonio informativo su cui e con cui elaborare la *relazione di missione*.

- › Incassi per Associato = incassi da attività tipiche / numero associati

Nel caso in questione l'indice riporta il valore 470 euro per l'anno x-1 e il valore 500 per l'anno x: un *trend* crescente è indice di una maggior capacità di generare liquidità, in coerenza con quanto visto per il CCN alla pagina precedente.

- › Incassi per educatore = incassi da attività tipiche / numero educatori

È questo un indice di produttività che ci consente di dimostrare come si sia stati in grado di rendere più efficiente la forza lavoro utilizzata passando da 4.777 euro dell'anno x-1 a 5.000 euro dell'anno x. È anche un indice che può tornare utile nella misurazione di quanto un educatore sia in grado di fidelizzare gli associati all'Ente.

- › Valore aggiunto per educatore = valore aggiunto / numero educatori

Detto indice passa dai 580 euro dell'anno x-1 ai 1.350 euro dell'anno x evidenziando, come per il precedente, tanto l'efficientamento gestionale quanto la maggiore resa degli educatori utilizzati.

- › Rimborso medio Educatori = Rimborsi agli educatori / numero educatori

Sicuramente di facile estrapolazione, questo indice racchiude in se una informazione che, almeno nel caso in esame, è ben spendibile in sede di *relazione di missione* da presentare al fine di ottenere un finanziamento. Infatti, ineludibilmente, può contribuire a migliorare la percezione qualitativa del lavoro svolto ove affiancato a quanto sopra descritto con riferimento alla riduzione del numero di educatori effettuata in concomitanza con un aumento degli associati e in parallelo con gli indici sopra presentati. Solo a titolo di cronaca, nel caso in esame il rimborso medio passa da 2.444 euro dell'anno x-1 ai 2.200 euro dell'anno x.

Gli indici di produttività, peraltro, non sono esaustivi di quanto si può costruire adattandolo alle singole situazioni in cui si opera. Possono costituire uno stimolo a investire del tempo per elaborarli nella maniera più idonea al fine di supportare quantitativamente e incontrovertibilmente concetti che abitualmente si sarebbe abituati a trasferire solo in sede di analisi qualitativa.

5. Il rendiconto di una ASD con attività istituzionale e commerciale

Analogamente a quanto accennato nel paragrafo precedente si può analizzare un esempio di rendiconto redatto da una ASD che ha svolto tanto attività istituzionale che attività commerciale attraverso una sponsorizzazione ricevuta per 10.000 euro oltre IVA di legge.

Rendiconto al 30 giugno x					
	x	x-1		x	x-1
A1 Incassi della gestione			B1 Fondi liquidi		
Quote associative	17.650	13.500	Banca XXX	10.176	-
Quote di part. AASS	18.800	18.800	B3 Attività per gestione		
Sponsor	10.000	-	Tavoli e panche (val corr)	2.920	-
Sopravv. Iva (398/91)	1.100	-	Pc e stampante (val corr)	600	-
A3 Totale Incassi	47.550	32.300	B4 Passività		
A4 Pagamenti della gestione			Educatori (30/07/x)	8.500	6.000
Locazione Campo	10.000	10.000	Ires (30/09/x+1)	83	-
Educatori e Animatori	22.000	22.000	Scoperto CC (30/10/x)	-	4.150
Vers. Iva (398/91)	1.100	-			
Altri pagamenti	-	4.450			
A5 Pagamenti C/Cap.	4.275	-			
A6 Totale Pagamenti	37.375	36.450			
Differenza	10.176	-4.150			
A8 Fondi Liquidi finali	10.176	-			

A differenza del caso precedente, nell'esercizio x-1 si produce un disavanzo pari a 4.150 euro. Il direttivo dell'Associazione decide, quindi, di aumentare le quote associative per l'esercizio successivo al fine di coprire, a parità di associati, il disavanzo dell'esercizio precedente.

A seguito della sponsorizzazione ricevuta nell'anno x, avendo l'ASD optato per la 398/91 e ricorrendone i presupposti, si procede alla decommercializzazione del 50% dell'IVA riportandola tra gli incassi della gestione alla voce sopravvenienze da Iva. Analogamente si procede al versamento del restante 50% dell'IVA iscrivendolo tra i pagamenti della gestione.

Tra i pagamenti in conto capitale di cui alla voce A5 verrà riportato l'importo, comprensivo di interessi, dovuto alla copertura dello scoperto di conto verificatosi nell'esercizio precedente.

Nella sezione B tra le passività troviamo l'IRES da corrispondere sulla sponsorizzazione ricevuta e lo scoperto di conto che si presumeva sarebbe stato ripianato entro il 30/10/x.

Ulteriore differenza rispetto al caso precedente è rappresentata dall'iscrizione al valore corrente delle stesse attrezzature acquistate per il medesimo valore di 4.450 euro.

Analogamente a quanto fatto in precedenza, dopo aver effettuato la riclassificazione, si può procedere al calcolo e all'analisi dei relativi indici.

Al fine di non appesantire la presente analisi, si sottolinea come per le SSD valgano i principi di redazione previsti dall'art. 2424 c.c. e che, al netto delle riclassificazioni presentate e della documentazione integrativa prevista (cfr. Relazione di missione), non vi sono particolari elementi degni di nota.

6. Alcune tipologie di credito per lo sport.

Numerose sono le possibilità di accedere al credito per le ASD e le SSD che ne abbiano necessità. Nell'esaminare questa opportunità si vuole sottolineare come l'aderenza dei rendiconti alle linee guida dell'Agenzia per il Terzo Settore e l'opportunità di costruire un valido e oggettivo quadro di riferimento da produrre all'interno della relazione di missione possano costituire un fattore discriminante nell'indirizzare l'interlocutore verso l'accettazione della proposta di finanziamento presentata all'istituto di credito.

Anche in questo caso, senza pretesa di essere esaustivi e senza minimamente voler indirizzare la scelta verso una o altra forma, si intende passare in rapida rassegna alcune tra le iniziative che si ritengono efficaci ma che, al tempo stesso, devono essere valutate da ciascun ente che abbia bisogno di raccogliere finanziamenti.

La conformazione delle ASD e delle SSD, per lo più poco capitalizzate e raramente dotate di *asset* appetibili al punto da essere proposti a garanzia, non può escludere questi soggetti associativi dall'accesso al credito.

La rassegna delle opportunità disponibili non può che avere inizio dall'Istituto del Credito Sportivo (ICS) che, per sua natura, nasce con la missione di erogare finanziamenti a favore dello sport. L'ICS, che dal 24 gennaio 2014 si è dotato di un nuovo statuto, vede tra gli azionisti il Ministero dell'Economia e delle Finanze (80%), il CONI (9%) e altri soggetti, tra cui istituti bancari e assicurativi per il restante 11%. Offre mutui di scopo con obbligo di verifica sull'effettivo utilizzo delle somme, previo parere tecnico del CONI.

I destinatari dei finanziamenti spaziano dagli enti locali (EE.LL.) agli enti pubblici, da Coni Servizi alle federazioni sportive nazionali (FSN), oltre agli enti di promozione sportiva (EPS), le ASD, le SSD, gli enti ecclesiastici, quelli di promozione culturale e dello spettacolo, persone fisiche.

L'ICS, che ha stipulato convenzioni con le singole FSN, gli EPS, gli EE.LL. ed altri, ha due prodotti denominati *Mutuo Ordinario* e *Mutuo Light*⁵.

Il *Mutuo Ordinario* è un mutuo ipotecario, richiedibile senza limite di tempo, che vede tra i destinatari sia gli EE.LL. che i soggetti di natura privatistica.

Per i primi offre un tasso variabile Euribor a 6 mesi + 1,10%, con un massimo dell'1,35%, per il quale chiede a garanzia delegazioni di pagamento, cessione di rate e contributi provenienti dallo Stato o da altri enti.

Per i privati offre un tasso variabile Euribor 6 mesi + 5,45% da valutare in funzione della rischiosità dell'operazione, quindi della solvibilità del soggetto, in ogni caso a fronte di garanzie reali. Le rate hanno cadenza semestrale.

Nel caso in cui una SSD voglia richiedere Mutuo Ordinario di 450.000 euro (in 20 anni e con tasso variabile), al fine di restaurare o ricostruire con materiale sintetico di quarta generazione il manto del campo sul quale gioca la propria squadra, deve presentare la seguente documentazione:

- > domanda di mutuo;
- > ultimi 3 rendiconti approvati;
- > piano di fattibilità inclusivo di un business plan ad almeno 5 anni con evidenza dei flussi di cassa e delle ipotesi di base;
- > curriculum professionale del direttivo;
- > documento che attesti la disponibilità dell'area per un periodo almeno pari alla durata del mutuo (proprietà, concessione, ecc.);

5 Cfr. www.creditosportivo.it

- › versamento delle spese di istruttoria;
- › eventuale perizia sugli immobili;
- › parere del CONI sul progetto definitivo;
- › garanzia ipotecaria, fideiussione comunale o bancaria, cessione di crediti degli EE. LL., ecc..

Il *Mutuo Light* è anch'esso un mutuo ipotecario chirografario con durata minima di 18 mesi e durata massima di 5 anni. L'ICS offre per questo prodotto un tasso variabile Euribor a un mese + il cinque per cento con rateazione mensile. Per ottenere il *Mutuo Light* devono essere presentate garanzie fideiussorie personali dei soggetti contraenti (anche suddivise pro quota). L'importo massimo concedibile è di 50.000 euro.

Venendo, quindi, al caso di una ASD che ha necessità di sostituire le attrezzature sportive in suo possesso, allorché la stessa presenti la richiesta per un *Mutuo Light* da 50.000 euro, dovrà presentare la seguente documentazione:

- › domanda di mutuo;
- › atto costitutivo e statuto associativo;
- › ultimi due rendiconti approvati;
- › documento che attesti la disponibilità dell'area per un periodo almeno pari alla durata del mutuo (proprietà, concessione, ecc.);
- › preventivo dettagliato rilasciato dalla ditta venditrice;
- › inoltre, se l'associazione richiedente è di tipologia non riconosciuta, si dovrà procedere alla presentazione della delibera inerente l'attribuzione delle cariche sociali, la delibera del consiglio direttivo inerente il mutuo da contrarsi, il libro verbali assemblee e il libro verbali del consiglio direttivo.

Come accennato in premessa, anche altri soggetti si sono attivati a vario titolo al fine di concedere contributi e finanziamenti a favore delle ASD e delle SSD. Tra questi va segnalata l'iniziativa della Lega Nazionale Dilettanti⁶ che ha stipulato una convenzione con una serie di Banche di credito cooperativo ed altri Istituti per concedere una anticipazione alle ASD e alle SSD, finalizzata a ottenere una somma fino a 10 mila euro da utilizzare esclusivamente per i

6 Cfr. www.lnd.it

diritti di iscrizione ai campionati. Detta anticipazione viene concessa a fronte dell'applicazione di un tasso agevolato sotto forma di mutuo chirografario o di anticipazione di cassa da restituire in 10 rate nel corso della stagione sportiva alla quale si è iscritti.

Tra i contributi a fondo perduto non ci si può esimere dal citare l'esperienza della Federazione Italiana Rugby⁷ che, al fine di promuovere gli investimenti volti ad aumentare gli impianti dedicati alla pratica sportiva rugbistica, ha deliberato la concessione di contributi alle ASD e SSD destinati esclusivamente alle seguenti attività:

- › realizzazione o riconversione di campi in erba o sintetico da destinarsi al rugby;
- › realizzazione di impianti di illuminazione;
- › realizzazione di spogliatori;
- › realizzazione di tribune.

Il titolo da esibire, oltre a un curriculum sportivo consistente, è la proprietà o la concessione di almeno 15 anni.

Una apposita commissione federale accoglie e valuta i requisiti, i progetti nonché la sostenibilità dell'operazione prima di concedere i contributi che possono arrivare fino a 160 mila euro a fondo perduto: 80 mila euro per campi in sintetico, 40 mila per campi in erba, 25 mila per illuminazione, 40 mila per spogliatoi e 15 mila per le tribune.

Altra iniziativa a favore dello sport dilettantistico è quella del Consorzio Spin⁸ soggetto promotore di iniziative sportive attraverso la valutazione di investimenti sostenibili. Il Consorzio si occupa della qualificazione degli impianti sportivi e della promozione della qualità nella gestione degli impianti.

Inoltre il Consorzio promuove e facilita l'accesso al credito previo un processo di asseverazione dei progetti ricevuti. Nel caso di investimenti *no profit* la banca di riferimento è Banca Proxima mentre nel caso di investimenti *for profit* l'istituto di riferimento è Intesa San Paolo. Sul portale del Consorzio si possono trovare numerose *case histories* di successo.

7 Si veda www.federugby.it

8 Cfr. www.consorziospin.com

Un'ultima segnalazione riguarda l'iniziativa sviluppata da Banca Proxima: il portale *Terzo Valore*, attraverso il quale si può accedere a una innovativa fonte di finanziamento sostenibile e inquadrato nella filosofia del *fare rete*.

Gli Enti clienti hanno la possibilità di pubblicare i propri progetti, spiegandone finalità e impatto sociale al fine di intercettare potenziali finanziatori e donatori tra le persone fisiche o giuridiche, rispettivamente residenti o aventi sede legale nel nostro Paese.

Anche in questo caso sul portale si possono trovare numerose *case histories* di successo. Tra i prerequisiti per l'accesso a questa piattaforma vi è quello di disporre "*di bilanci redatti preferibilmente in conformità alle linee guida e agli schemi dei bilanci di esercizio degli EnP oppure alla IV direttiva CEE in materia di Bilanci*".

Molte altre iniziative possono essere reperite nel panorama istituzionale come in quello imprenditoriale laddove i progetti abbiano una forte caratterizzazione di tipo sociale, come nel DNA delle ASD e delle SSD, coniugato per lo più con un radicamento territoriale e un supporto alla fasce di popolazione meno abbiente. In questa direzione si colloca, ad esempio, il *Progetto Colors* della SS Lazio Basket che ha mosso i primi passi grazie anche al contributo della Fondazione Vodafone attraverso il quale sono stati aperti quattro campi nelle periferie di Roma e che, ancora oggi, consente allo sport di offrirsi come valida alternativa a derive di ben altra natura e pericolosità.

Giovanni Castellani

Responsabilità sociale e rendicontazione non finanziaria - Parte generale

1. Premessa

A questo punto del seminario, dopo aver visto ed approfondito le regole civilistiche, la fiscalità e gli aspetti economico-finanziari degli Enti Sportivi Dilettantistici, arriviamo inevitabilmente ad affrontare un argomento, quello della Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI) e della relativa rendicontazione volontaria, che è ritenuto ormai sia un aspetto fondamentale di indirizzo dell'attività degli Amministratori (a qualunque organizzazione essi appartengano: profit oppure not for profit), sia uno strumento estremamente utile per far conoscere a tutti coloro che hanno interessi intorno all'organizzazione (i c.d. *stakeholder*) cosa e come si è fatto non solo sotto il profilo economico, ma anche sotto gli aspetti sociali, ambientali ed organizzativi.

L'argomento della RSI è così ampio che richiederebbe un trattato a parte e tuttavia, abbiamo ritenuto di affrontarlo, almeno nelle sue linee essenziali, proprio per sensibilizzare sul tema anche coloro che si occupano di associazionismo sportivo. E tutto ciò proprio perché, per sua intrinseca essenza, lo sport dilettantistico con i suoi valori e la sua importanza per la collettività può apportare un reale cambiamento al modo di viverlo a 360 gradi. Esso ha la possibilità, attraverso la RSI di "proporre dei progetti che incorporino determinati valori socialmente condivisi" e raccogliere subito i frutti visto che si rivolge, oltretutto a molti *stakeholder*, soprattutto al cuore dell'impianto sociale, al nucleo familiare. "La trasparenza, la credibilità e la reputazione diventano dunque requisiti imprescindibili per le organizzazioni sportive che intendano distinguersi con una condotta socialmente responsabile, capace di promuovere valori per creare una sostenibilità di lungo periodo che tenga conto non solo

della dimensione economica e della dimensione competitiva, ma anche della sempre più delicata dimensione etico/sociale/ambientale”.

L'argomento è affrontato in due parti, una delle quali, la presente, si occupa di definire ragioni, concetti e fondamenti etici delle azioni di RSI, mentre la seconda, affidata a Giovanni Esposito, tratterà delle specifiche modalità di applicazione della RSI allo sport dilettantistico.

2. Il senso etico dell'agire

Affermava Kierkgaard, in una delle sue principali opere, “*Aut Aut*”, che tutto ciò che fa capo all'intelligenza non ha valore etico, esorbita dal campo dell'etica. L'esistere non è, secondo Kierkgaard, un atto unitario o una disposizione genetica, bensì si articola secondo una scala di possibilità e di stadi ciascuno dei quali si oppone al precedente e lo nega.

Per Kierkgaard, in sostanza, l'attività teoretica e l'attività pratica vivono separate.

E invece, probabilmente, vi è un'indiscutibile responsabilità del sapere, perché ve n'è una nell'intelligenza e nell'uso che se ne fa, e dunque, anche nelle sue applicazioni e conseguenze.

È lecito quindi, abbinare l'etica con l'economia, per il fatto che l'etica concerne ogni settore di attività, in quanto umano. Non si può infatti precludere il giudizio, né quello speculativo né quello etico, sull'uso e sui fini che ogni attività umana si propone.

Di qui la richiesta che pulsioni non esclusivamente tecnico-scientifiche controllino e guidino l'uso e i risultati della scienza e della tecnica. Queste sono, si dice, dalla parte dell'uomo. E ciò è tanto vero, quanto più è vero che l'attenzione sembra essere sempre più spostata sulla specializzazione del lavoro.

Essa però non dovrebbe escludere la cultura generale, intendendo, con essa, la disponibilità all'apertura alle altre forme del sapere e quindi, più in generale, ai problemi dell'uomo.

La cultura generale rende l'intelligenza più duttile e più capace dell'uso critico della ragione, che deve essere e può essere di uso pubblico.

Ma è pur vero che la specializzazione richiede competenza. Se si deve consultare un ingegnere, si va da lui non perché credente o miscredente, di destra o di sinistra etc., ma perché conosce il suo mestiere e lo pratica bene. Ed è ovvio che competenti non si nasce, lo si diventa, con una preparazione seria ed un'applicazione costante, che sono, per definizione, requisiti etici. È un sofisma dire che tali requisiti perdono il loro carattere etico, solo perché sono adoperati in vista di una professione profittevole.

Essere produttivi nella società è un dovere. È una vera competenza che permette di ricoprire un ruolo socialmente utile.

Sotto questo profilo, però, il giudizio comune rischia di perdere la considerazione del valore personale, spintovi da criteri quantitativi più che qualitativi, applicati alle nozioni di funzione e rendimento.

Una di esse è l'induzione e la diffusione di un tipo conoscitivo a scapito degli altri.

In altre parole, una specifica utilizzazione di un modello preconfezionato a danno e sacrificio di altre forme di conoscenza, come quelle richieste dall'arte, dalla filosofia, dalla comprensione delle persone, determina un'evidente riduzione, un netto impoverimento dell'ordine conoscitivo più ampio.

La persona non è una formula.

Di qui la necessità di non soccombere allo spirito tecnologico con cui si intendono logicità formale, operatività, efficienza e produttività.

Tutti sanno che esse costituiscono le "tavole della legge" dell'attuale *homo economicus* e dell'*homo faber*, ma né l'uno né l'altro devono significare la morte dell'*homo sapiens*: dopo tutto, è questo che li ha resi possibili e conferisce loro senso.

Dunque nella formulazione dei principi tecnici si può e si deve predisporre un procedimento: quello di focalizzare i singoli problemi, con la preparazione propria che ciascuno di essi richiede, onde poterli affrontare razionalmente ed operativamente, tenendo conto, però, che ve ne sono anche altri a cui i soli tecnicismi non si adattano perché la loro logica è impropria per i problemi del senso dell'esistenza e, quindi, il senso dell'uomo.

Non esiste un'etica economica o scientifica che dir si voglia; è il procedimento che richiede un'etica previa, di rigore e di onestà. Il progresso sociale e scientifico conduce a conoscenze più approfondite e ad un potere accresciuto dell'uomo sull'universo, ma non al senso ultimo dell'uomo.

Il dramma di tanti uomini discende dall'aver misconosciuto e indotto a misconoscere l'interrogazione umana fondamentale, che è di ordine tutt'altro che economico.

Paradossalmente, le cadenze e le scadenze del lavoro, il desiderio di guadagnare sempre più, la corsa per il successo e i sacrifici che impone, sono altrettante trasposizioni ascetiche di antichi ideali e costituiscono la moderna forma sociale di organizzazione, ma anche la fuga dalla domanda di fondo: che senso ha l'uomo? "Nella preoccupazione costante, onnipresente, della moltiplicazione della ricchezza e del potere che può derivarne, l'esistenza è immiserita e sterilizzata", scriveva Marzano nel 1998; mentre già molto prima, nel 1932, Henri Bergson auspicava per la nostra società, "un supplemento di anima". Sono i valori dell'Etica che lo forniscono. Valori di giustizia, di probità, di solidarietà.

3. L'etica in economia

A questo punto sono necessarie alcune precisazioni linguistiche. Il termine "etica", almeno in questo contesto, va utilizzato in assoluta equivalenza con il termine "morale" senza cadere in errati riduttivismi pragmatici per i quali, parlando di morale, ci si dovrebbe riferire al solo mondo dello spirito, contrapponendosi così a "materiale" e talvolta ad "intellettuale".

I due termini sono, invece, sinonimi. La traduzione latina operata da Cicerone di ciò che i greci chiamavano "etica" è *philosophia moralis*: ed il termine *ethicus* come sinonimo di *moralis* è comunque presente, nella letteratura antica, a partire da Seneca.

Per Etica o Morale deve intendersi dunque ogni dottrina o riflessione speculativa intorno al comportamento pratico dell'uomo, soprattutto in quanto intenda indicare quale sia il vero bene e quali i mezzi atti a conseguirlo, quali siano i doveri morali verso sé stessi e verso gli altri, e quali i criteri per giudicare sulla moralità delle azioni umane. E più specificamente, per quello che qui interessa, con "etica professionale o imprenditoriale" facciamo riferimento all'insieme dei valori inerenti a queste attività economiche svolte nella società.

4. Il possibile binomio tra economia ed etica: Econometrica

Uno degli sviluppi più interessanti dell'etica è costituito dall'"etica applicata", che riguarda la ricostruzione di regole morali, di comportamento, adatte a campi particolari, come quello della bioetica, dell'ambiente, della pubblicità ed anche e soprattutto dell'economia, ciascuno con proprie specificità e problematiche che richiedono approcci differenziati per uno studio attento del tema.

Nel novecento si è fortemente sviluppato il dibattito sul possibile binomio etica-economia con l'intento di poter capire se si debba intendere tale relazione una semplice utopia di pochi, o piuttosto un valore imprescindibile per tutto il sistema economico.

L'economista Keynes, figura tra le più importanti nella storia dell'economia, sottolinea come: "il sistema economico non è regolato da forze naturali che gli economisti possono scoprire e ordinare in una chiara sequenza di cause e di effetti".

Il compito dell'economia, continua Keynes, "è quello di selezionare le variabili che possono essere liberamente controllate e governate da un'autorità centrale nel tipo di sistema in cui viviamo".

Keynes analizza le cause che determinano il binomio etica-economia insegnando che l'esistenza di un'etica in economia deriva dal fatto che, data la mancanza di un determinismo economico, per raggiungere un obiettivo si possono percorrere più strade e la scelta di un percorso piuttosto che un altro è dettata da una serie di principi-guida che hanno in sé una valenza etica.

Ma come e con quali criteri dirigere l'azione economica in vista del rispetto della relazione bi-direzionale etica-economia?

Distinguere le azioni etiche da quelle non etiche nel sistema economico è difficile dato che il comportamento dell'imprenditore, pur mosso da alti valori, a volte può produrre effetti di dubbia eticità. L'imprenditore o il manager nella loro attività sanno riconoscere e destreggiarsi facilmente nelle zone "bianche" e in quelle "nere" ma non in quelle "grigie", che invero sono molte.

Posto quindi che la loro condotta oscilli tra ciò che è etico e ciò che è un po' meno etico, bisogna fare un'ulteriore passo in avanti e parlare delle conseguenze che derivano da condotte non del tutto ortodosse.

In prima approssimazione, si può dire che quando un attore dà vita ad un'azione non etica le conseguenze di tale azione, nel mondo in cui viviamo, riecheggiano non solo nel suo ambito di riferimento ma in uno spazio molto più ampio. Identificare altresì il soggetto-colpevole di un'azione non etica, soprattutto se si tratta di un problema generale e le conseguenze sono di ampia portata, diventa impossibile: ad esempio, estremizzando l'analisi, sembra un'utopia individuare il soggetto colpevole del danno ambientale poiché in linea di principio lo siamo un pò tutti.

Proprio per questa difficoltà di individuazione si finisce purtroppo per eccedere nell'opposto, rifugiandosi nell'idea che nessuno sembra essere responsabile delle proprie azioni. Questo paradosso che ha suscitato l'attenzione di studiosi, è stato identificato dal sociologo Ulrich Beck nel fenomeno della "irresponsabilità organizzata".

Il punto è che se un soggetto compie un'azione, ci dovrebbe essere sempre qualcuno che ne chiederà conto e il primo a farlo dovrebbe essere la sua coscienza. Non ci possiamo nascondere, però, che la coscienza farà, il suo "dovere" solo se si riesce a ricondurre con ragionevole probabilità una determinata azione ad un soggetto ben individuato. È constatato come sia difficile tale collegamento, di qui il paradosso.

Si comprende quindi che il binomio etica-economia è ragionevolmente valido solo se si riconosce una responsabilità nell'adempimento delle nostre azioni. Del fondamentale ruolo rivestito dalla responsabilità, si è occupato anche A. K. Sen, il quale asserisce: *"l'economia è un motore, se ne possono conoscere tutti i pezzi. Ma non va da solo. È una questione di responsabilità. È una questione di scelte. È una questione di guida"*.

L'iniziativa economica, quale essa sia, ha bisogno di una guida che si assuma la responsabilità delle sue azioni e che dia dimostrazione di un comportamento etico proteso al raggiungimento delle condizioni che portano al binomio etica-economia, prima che le distorsioni nascenti dal suo non rispetto si possano consolidare in atteggiamenti condivisi.

5. Virtù etiche

L'Etica professionale (con ciò intendendo "lavoro" professionale, quale esso sia) non è quindi una teoria astratta, di tipo contemplativo o puramente speculativo, ma è una guida per la prassi attraverso cui ricongiungere l'azione e la riflessione. E per riuscire nell'impresa, è fondamentale una ricerca di senso condiviso, che implichi un impegno di sedimentazione e di rilettura di ciò che accade. Questo, nella tradizione della teologia morale, è quel che si dice "esame di coscienza"; qui lo dobbiamo e lo possiamo ritradurre in termini più "laici" parlando di "rilettura dell'esperienza".

Come per ogni azione umana, anche i nostri comportamenti professionali sono sempre derivati da qualcosa di più che una semplice dote, abilità o scienza, frutto di qualità innate della conoscenza, di nozioni più o meno universali, o della reiterazione corretta di determinate regole.

Nel nostro agire sono congiunti gli aspetti psicologici e gli aspetti etici delle comuni disposizioni stabili dell'uomo, proteso, per definizione antropologica, verso la realizzazione di tutte le sue potenzialità naturali.

Ma c'è una bella distinzione (il che non vuol dire separazione) tra l'abilità tecnica o artistica, il sapere speculativo, scientifico-professionale e le virtù morali. "Una buona qualità professionale, scientifica o artistica", diceva Socrate, "non appartiene in uguale maniera a tutti gli uomini e può essere utilizzata per un fine parziale, anche perverso, senza che per questo motivo perda l'intrinseco valore positivo di abilità tecnica, artistica, professionale. La virtù morale può essere invece richiesta in pari modo a tutti, incide profondamente sulla perfezione della persona e comporta, essenzialmente, la capacità di agire bene non in relazione ad un fine parziale, ma alla totalità della condotta umana". Non tutti possono essere buoni commercialisti, architetti, medici, giornalisti, poeti, ma ognuno può essere virtuoso.

Esistono, però, anche una unità e una relazione gerarchica tra le diverse qualità di una persona, tra le sue virtù e le sue doti lavorative. Le une contribuiscono gerarchicamente, alla realizzazione della altre: la loro specificità consiste proprio nell'essere ordinate all'ultimo fine della persona, la felicità, e da ciò deriva la sua superiorità rispetto ad ogni altra qualità personale.

E questa riflessione (che dobbiamo fare tutti e ciascuno) ci porta a comprendere come la vera dignità dell'uomo consista nella pratica delle virtù. Le virtù, essendo accessibili a tutti, accorciano distanze ed eliminano conflitti tra gruppi sociali e categorie professionali: né l'età, né la miseria, né la ricchezza, né la mole degli affari né ogni altra circostanza, stato o condizione sociale, impediscono di essere virtuosi. Per questo Montesquieu (seppure su basi riduttivamente razionali) poteva, ai suoi tempi, porre come principio coesivo di una repubblica: la virtù.

A prescindere dai sistemi politici e dalle peculiarità storico-sociali in cui tale giudizio è stato espresso, il principio è sempre attuale.

Se oggi si parla tanto di etica del lavoro professionale è perché ci si accorge che, più ancora delle ingiustizie sociali e degli abusi nell'esercizio del diritto, il lavoro completamente emancipato dalla morale alimenta forme raffinate di egoismo individuale e collettivo che si pongono in contrasto con le istanze del bene comune.

Le esigenze individuali di benessere e di felicità non possono, anzi non devono, entrare in conflitto con la pratica della virtù, dove esistono norme oggettive, "impersonali", che trascendono gli immediati interessi soggettivi.

È vero, l'etica delle virtù si oppone all'etica della bramosia e del successo a tutti i costi, ma non certo all'etica della felicità e della realizzazione personale. La considerazione o il prestigio di una qualunque persona, associazione o corporazione non può provenire se non dalla pratica delle virtù.

6. Etica e Deontologia

L'uomo e la società del nostro tempo non sono più definiti né strutturati secondo i criteri desunti dalle tradizionali classi sociali, e nemmeno secondo mutevoli condizioni oggettive di fortuna o di censo.

Ricordo, però, che l'etica, avendo per materia le virtù, ha in primo luogo la finalità di educare dall'interno disposizioni, inclinazioni e tendenze dell'uomo, e non la realizzazione di singoli atti, come può accadere per le finalità della Deontologia.

“Una rondine non fa primavera”, è un detto popolare con un passato illustre. E infatti Aristotele, nell'*Etica Nicomachea*, fissava con queste parole un importante principio: “non basta un atto solo a qualificare un uomo, sono le virtù e i vizi (abiti ottenuti con un prolungato esercizio di libere scelte) che abilitano ad agire bene o male e, quindi, consentono di dare un giudizio di moralità”.

La virtù si distingue dalla buona azione per il fatto che opera una permanente e profonda conformazione morale di tutto l'essere umano.

Secondo Aristotele, le virtù dell'uomo costituiscono la base delle norme che devono guidarne la condotta. Ogni regola o codice morale viene dopo la virtù. Etica e regole di comportamento professionale sono naturalmente combinate nell'esercizio delle quattro virtù cardinali su cui si regge tutta la vita morale a prescindere da qualsiasi credo religioso: prudenza, giustizia, forza e temperanza.

Sono queste virtù morali, fin dall'antichità chiamate infatti anche “civili”, proprio perché non necessariamente legate alla religione, che riguardando aspetti fondamentali della personalità umana, impediscono (come accade ogniqualvolta si fa un discorso etico in chiave meramente utilitaristica o funzionale) la divaricazione tra principi etici generali e comportamento pratico.

Questo lo dico per sottolineare che non ha perciò senso domandarsi pragmaticamente, quali siano le virtù necessarie per avere riconoscimento e successo negli affari o nella professione.

La risposta a una domanda così povera di contenuto etico si diluisce in un elenco di comportamenti (iniziativa, creatività, sistematicità, sensibilità, fermezza, tatto, e altri ancora) la cui finalità esclusiva finisce per essere quella di assicurare la c.d. integrazione sociale, facendo risaltare unicamente la loro utilità pratica.

Congiungere il discorso etico sulle virtù, all'esercizio corretto della vita professionale comporta una esplicita scelta di campo, ben lontana dalle sabbie mobili della deontologia, così come viene frequentemente intesa, ridotta a semplice constatazione di regole comportamentali e di prassi comuni all'interno di uno specifico ambito lavorativo.

Attenzione, infatti, perché già Adam Smith aveva messo in guardia contro i cosiddetti “*men of system*”, che risolvono le questioni sociali e politiche al modo in cui si manovrano i pezzi su una scacchiera. L'intuizione dell'*homo oeconomicus* descritto dall'economista inglese Bentham, intorno al 1830, oltre a man-

care del carattere di novità, lo aveva già individuato Epicuro millenni prima, gli procurò fama solo per il fatto di aver fornito la versione dei suoi tempi, che però era arida e pericolosa. Parlo dell'inventore, per così dire, della Dentologia (etica utilitaristica dei valori, che purtroppo utilizziamo ancora, anche nella professione, quando piuttosto dovremmo applicare l'etica della responsabilità). La fama di Bentham, dicevo, scaturì purtroppo da una visione che si è rivelata arida e pericolosa.

“Arida”: Bentham fu uno per il quale le arti sono un eccellente surrogato dell'ubriachezza, e si dovrebbe incontrare un altro essere umano “solo per qualche scopo preciso”. “Pericolosa”: Bentham si piccò di ottenere il bene comune massimizzando la somma algebrica dei piaceri e dei dolori individuali. A lui la schiavitù dava fastidio esclusivamente perché gli schiavi che soffrivano erano più numerosi dei padroni che ne traevano utilità.

La morale economica non può dunque esaurirsi nella descrizione empirica di regole che la convenienza chiede di rispettare, e dei doveri che ne conseguono. Un ordinamento così strutturato risulterebbe troppo fragile in quanto legato a mere convenzioni che trasformano la morale professionale in quella che è stata chiamata, appunto, “deontologia efficientista della transazione” cioè (del male minore), utilitaristico, e comunque pieno di sofisticati alibi elusivi.

Si pensi alle difficoltà ed alle zone d'ombra delle leggi fiscali talvolta troppo condizionate da richieste pressanti dei contribuenti, oppure agli ambiti minati della libertà di espressione e dei diritti all'informazione, minacciata dagli intrecci (spesso oscuri) tra informazione e pubblicità; oppure ai settori della ricerca biogenetica e al business indotto, o alle opere di ingegneria civile e alle catastrofi per negligenza umana, ecc. ecc.

Un mero calcolo di “costi e benefici” non è dunque sufficiente a configurare la moralità di un'azione. Si richiedono virtù che attuino il bene e difendano i valori su cui è fondata una società libera e giusta e di conseguenza virtù morali da rispettare nella pratica di ogni singola professione e da cui poi dedurre concrete norme deontologiche che, non può essere sottaciuto, possono esigere la rinuncia a vantaggi non soltanto individuali, ma anche corporativi.

7. La RSI come modello di Governance tra necessità etiche e opportunità

Da quanto sinora esposto appare evidente come la tensione etica trovi il suo ambito di applicazione in ogni sistema di *governance* e come le sue forme siano strettamente connesse al contesto, ai valori, alla creatività e alle scelte degli amministratori. Pertanto, le sue manifestazioni concrete presenteranno canoni differenti da organizzazione ad organizzazione.

Più specificamente le ripercussioni nell'ambito del sistema di *governance* si esplicano in un suo allargamento, poiché, nei fatti, anche nuovi soggetti (tutti gli *stakeholder*) sono chiamati a monitorare l'impresa sia nella dimensione economica che sociale ed ambientale. Per poter attuare in modo efficace tale modello di *governance* "allargata", l'organizzazione deve sviluppare una politica di trasparenza in due direzioni: da un lato deve sviluppare una struttura adatta a sostenere le sollecitazioni degli *stakeholder* che provengono dall'interno e dall'esterno, dall'altro, poi, dovrà implementare la "gestione" di questi impulsi, attivando nuovi strumenti e metodologie per tradurre le esigenze dei suoi *stakeholder* in azioni volte a soddisfarle.

Dopo di che, appare anche evidente che l'organizzazione che abbia scelto di adottare una condotta socialmente responsabile vorrà, poi, anche essere in grado di rendere conto ai propri interlocutori dei risultati ottenuti, dimostrando che i principi etici, che si è affermato di voler seguire, hanno trovato una loro effettiva e concreta applicazione e non sono rimasti a livello di mere dichiarazioni d'intento.

In tale ottica si assiste alla trasformazione dell'etica, da concetto e inclinazione ideale, in strumento competitivo e condizione necessaria per la sopravvivenza e la creazione di valore nel lungo periodo. L'orientamento seguito dalle organizzazioni, quindi, diviene quello di offrire un valore superiore alle controparti comprendendo le loro esigenze, i loro bisogni e fornendo ad essi risposta adeguata. Seguendo tale linea, infatti, la strada che porta all'instaurazione di relazioni profittevoli non è soltanto quella di immettere valori e servizi nel mercato, ma piuttosto quella di dare un mercato ai servizi, ovvero aumentare nel processo di creazione di ricchezza fisica, monetaria e relazionale le componenti valoriali, in modo da evitare che i valori siano solo un elemento residuo

che non rientra nel nucleo principale della vita dell'organizzazione. E lo sport dilettantistico è quasi la quintessenza di ciò.

È per questo motivo che diffondere un'immagine etica, dopo aver agito in tal senso, assume fondamentale importanza anche e soprattutto per l'associazionismo sportivo. La percezione della sua realtà da parte dei diversi soggetti con i quali viene in contatto, in modo più o meno superficiale e con un interesse diverso e mutevole nel tempo, influisce in modo determinante sulla legittimazione e sul consenso. L'ipotesi di fondo è che l'assunzione di responsabilità etiche nei confronti degli *stakeholder* attribuisca credibilità, stabilizzi le relazioni e migliori l'immagine aziendale e che tale processo sia in grado di innescare un andamento virtuoso che abbia ricadute positive anche sui risultati economici. Le azioni di responsabilità sociale d'impresa assumono perciò un diverso significato a seconda del soggetto che le interpreta: se per il *management* è un importante strumento di governo dell'impresa poiché può migliorare le *performance* finanziarie, i processi di coesione interna e di gestione operativa potendo diventare anche uno strumento di *marketing* e un nuovo mezzo di posizionamento sul mercato dei prodotti, per gli *stakeholder* ed in particolare per i fruitori dei servizi di un'organizzazione sportiva, la RSI può diventare un valore e acquistare la connotazione di variabile critica che orienta le scelte.

Ancora oggi molte organizzazioni, soprattutto quelle che si trovano nella fase di start-up, considerano l'applicazione di un sistema di Responsabilità Sociale d'Impresa come un costo aggiuntivo che andrebbe ad incidere sui costi fissi non ancora ammortizzati. Tuttavia tale asserzione non tiene conto che dal valore dell'etica possono scaturire dei notevoli benefici per cui la RSI dovrebbe essere considerata, più che un costo, un investimento in grado di produrre valore nel medio-lungo termine. Infatti, le organizzazioni socialmente responsabili, adottando comportamenti aperti e trasparenti e instaurando una relazione cooperativa con i propri *stakeholder*, che sia basata su una collaborazione reciproca traente origine da un "accordo" volto a regolarizzare e sanzionare eventuali comportamenti opportunistici, riescono a unire la tensione etica con il miglioramento delle *performance* grazie al superamento dei limiti derivanti da comportamenti tesi unicamente al conseguimento del proprio interesse.

Contemperare le diverse esigenze, però, non è un processo semplice ed immediato poiché i portatori di interesse sono molteplici ed hanno interessi a volte non coincidenti o addirittura in contrasto tra di loro, sia per mancanza di

formazione, sia per radicate sovrastrutture intellettuali (pensiamo al mondo del calcio).

Vi è dunque la necessità di instaurare tra i soggetti interessati una sorta di “contratto sociale” in grado di incentivare e mantenere buoni livelli di interazione e cooperazione.

Tuttavia, la cooperazione anche se regolata da un contratto rimane pur sempre un atto volontario accettato da tutti e per raggiungere tale accordo occorre un adeguato livello di fiducia tra le parti.

Se l'organizzazione comunica la propria disponibilità a rispettare il patto sociale, anche gli *stakeholder* saranno in grado di affidarsi e contribuire al meglio alla creazione di valore. Fondamentale quindi in questa fase è dunque la capacità di comunicare.

Attraverso la divulgazione di report che parlano di sé, perciò, l'organizzazione crea un'immagine che verrà percepita dall'ambiente in cui essa opera.

La reputazione è un riconoscimento della “licenza ad operare” senza la quale nessuna organizzazione può prosperare e, dato il suo rilievo strategico, va tutelata e mantenuta nel tempo perché un suo decadimento può provocare un significativo peggioramento della percezione degli *stakeholder*.

Rischiare la reputazione coincide con la possibilità che altri fattori di rischio si manifestino generando una pubblicità negativa, una perdita di clientela, una ridotta possibilità di reclutare i migliori esperti, una perdita di opportunità nelle soluzioni strategiche, etc. etc..

La reputazione comporta così anche dei costi di produzione rappresentati per lo più dall'onere della comunicazione (essenzialmente rappresentata dalla rendicontazione ESG), ma essa diventa una variabile strategica che deve essere finalizzata al meglio, attuabile solo prevedendo un impegno di reciproca utilità che possa sanzionare (o, per lo meno, stigmatizzare) i comportamenti scorretti e riportare l'equilibrio tra le parti, e successivamente consolidarsi grazie a comportamenti etici e reiterati nel tempo.

Giovanni Esposito

Responsabilità sociale e rendicontazione non finanziaria - Parte speciale

1. **Lo sport nel terzo millennio**

Dopo l'introduzione di Giovanni Castellani che ha definito le ragioni, concetti e fondamenti etici delle azioni di RSI, in questa seconda parte saranno trattate le specifiche modalità di applicazione della RSI allo sport dilettantistico.

Nella Carta Europea dello Sport 1992 (art.2) il Consiglio d'Europa definisce lo sport come: "Qualsiasi forma di attività fisica che, attraverso una partecipazione organizzata o non organizzata, abbia per obiettivo l'espressione o il miglioramento della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli" (Definizione confermata anche in WHITE PAPER ON SPORT 2007 Commission of the European Communities).

Nel primo volume del Libro Bianco dello Sport Italiano pubblicato dal CONI il 12 luglio 2012 viene ben evidenziato come lo sport debba essere considerato un fenomeno di assoluta rilevanza civile, economica, ma in prima battuta è sottolineata la sua importanza sociale con particolare riferimento all'attività fisica (svolta dall'80% della Popolazione), alla pratica sportiva (svolta dal 60% della Popolazione) e al miglioramento della qualità della vita (integrazione e aggregazione degli individui, condivisione di valori positivi, lotta la doping, benessere fisico e stato di salute dei cittadini).

Nella seconda parte del "Libro Bianco dello Sport Italiano, Sport-Italia 2020" presentata il 18 dicembre 2012 viene anche sottolineato uno studio sull'impatto della pratica sportiva sulla spesa sanitaria del nostro Paese: la diminuzione di un punto percentuale di sedentarietà porterebbe a 200 milioni di risparmio annuo sulla spesa sanitaria, 4 miliardi di euro l'anno come valore di vita salvaguardato. Il Progetto del Libro Bianco dello Sport Italiano promosso dal CONI

ha dunque confermato quanto sia importante l'utilizzo di metriche aggiuntive al mero risultato agonistico per monitorare il vero valore dell'attività sportiva. "Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo", è una ricerca pubblicata dall'ISTAT. Giunta nel 2015 alla settima edizione, offre un quadro d'insieme dei diversi aspetti economici, sociali, demografici e ambientali del nostro Paese, del suo posizionamento nel contesto europeo e delle differenze regionali che lo caratterizzano. Lo sport è collocato nell'ambito della cultura e del tempo libero. In particolare nello studio è ribadito che l'attività fisica concorre a migliorare la qualità della vita ed è associata positivamente sia allo stato di salute sia alla nascita di valori importanti come lo spirito di gruppo, la solidarietà, la tolleranza e la correttezza, contribuendo così alla realizzazione personale e allo sviluppo dei rapporti sociali. Nel 2014, in Italia, le persone di 3 anni e più che dichiarano di praticare uno o più sport nel tempo libero sono il 31,6 per cento: il 23,0 per cento si dedica allo sport in modo continuativo e l'8,6 per cento in modo saltuario. Coloro che pur non praticando uno sport svolgono un'attività fisica sono il 28,2 per cento della popolazione di 3 anni e più, mentre i sedentari sono il 39,9 per cento. I dati di lungo periodo evidenziano un aumento della propensione alla pratica sportiva (dal 26,8 per cento del 1997 al 31,6 per cento del 2014). Tra il 2013 e il 2014, in particolare, si registra un aumento nella quota di chi pratica sport in modo continuativo (dal 21,5 per cento al 23,0 per cento) e una diminuzione nella quota di coloro che praticano sport in modo saltuario (dal 9,1 per cento all'8,6 per cento).

La specificità dello sport e la sua funzione sociale sono anche citate nel nuovo articolo 165 del Trattato TCE (ex articolo 149 del TCE) - pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 9 maggio 2008 - ridenominato Trattato sul funzionamento della Comunità europea.

2. La responsabilità sociale nello sport

Partendo dalle considerazioni inserite nel precedente paragrafo occorre segnalare come anche nel mondo dello sport si stia diffondendo sempre di più il paradigma basato sulla responsabilità sociale che rappresenta una dimen-

sione della cultura di tutte le organizzazioni, incluse quindi anche di quelle sportive.

È bene chiarire che non esiste una nozione della responsabilità sociale netta e precisa ma è possibile, per ogni organizzazione, l'individuazione di una definizione che risentirà certamente del periodo storico di riferimento e del fermento culturale ad esso strettamente collegato, tenendo presente che la socialità di una organizzazione e la sua responsabilità nascono con l'origine dell'organizzazione stessa.

Il Libro verde sulla CSR pubblicato dalla Commissione europea nel 2001 definiva la responsabilità sociale come: *“l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate”*.

Nel 2011 una Comunicazione della Commissione europea del 25 ottobre ha definito la responsabilità sociale d'impresa come: *“La responsabilità delle imprese per le loro conseguenze sulla società”*.

Nello sport, soprattutto in ambito dilettantistico, possiamo individuare un percorso di responsabilità sociale quando sono colte tutte le opportunità disponibili e sono quindi presenti quattro caratteristiche fondamentali:

- 1) **Fare:** adottare comportamenti etici;
- 2) **Assieme:** creare un sistema virtuoso di stakeholder;
- 3) **Meglio:** aprire all'innovazione e al cambiamento;
- 4) **Con Meno:** tener conto dell'efficienza dei processi e non solo dell'efficacia.

I temi legati alla responsabilità sociale nello sport si innestano in un percorso etico che vede un'organizzazione protagonista di alcune scelte in quanto è costretta da norme (in questo caso l'etica è distante, ma parliamo di comportamento dovuto), da scelte di convenienza (ricalcando i principi del pensiero economico utilitarista) oppure perché esiste la convinzione di uniformarsi a norme di autoregolazione decise dal singolo o concordate all'interno di gruppi più o meno complessi e variegati.

In quest'ultimo caso ci troviamo di fronte alla più autentica responsabilità sociale, quella che risponde a percorsi volontari alimentati dal desiderio di creare un valore condiviso, ovvero la creazione e distribuzione bilanciata del valore nel sistema degli *stakeholder*.

Seguendo tale impostazione merita un posto di primo piano la UNI ISO 26000, una Linea Guida di indirizzo pubblicata nel 2010 che fornisce suggerimenti e raccomandazioni sulla responsabilità sociale. Non si tratta di uno *standard* certificabile, ma piuttosto di una proposta di pratiche migliori da cui anche l'associazionismo sportivo può prendere spunto per conciliare la crescita tecnico sportiva, lo sviluppo sociale e la valorizzazione ambientale.

Occorre comunque segnalare che i temi legati alla responsabilità sociale nello sport, nei suoi contenuti, nella sua rilevanza strategica, nelle modalità di rappresentazione e di comunicazione, nei suoi effetti organizzativi ed economico-finanziari, nella presa di coscienza della necessità di migliorare il proprio rapporto con il complesso ambiente di riferimento hanno vissuto negli ultimi anni una continua evoluzione¹.

3. La rendicontazione non finanziaria

Nell'ambito del contesto culturale ispirato alla responsabilità sociale si inserisce la rendicontazione non finanziaria che esprime la capacità di una organizzazione sportiva di rendere conto ai portatori di interesse (stakeholder) delle scelte, delle attività, dei risultati e dell'impiego di risorse in un dato periodo (oggetto) attraverso precisi strumenti.

Pertanto esistono diverse tipologie di **Report** per la rendicontazione non finanziaria. In particolare possiamo distinguere:

- › **Report ambientale**, rende conto degli impatti ambientali (positivi e negativi) generati dalle attività di cui l'organizzazione sportiva è responsabile e risulta utile, ad esempio, per gli sport ad alto impatto ambientale (es. automobilismo);
- › **Report di sostenibilità**, rende conto degli impatti generati rispetto alle tre dimensioni economica, ambientale e sociale (*triple bottom line*) ed è completo rispetto alle utilità prodotte anche se è impegnativo nella costruzione;

¹ Cfr. Esposito G. (2012), "La responsabilità sociale delle organizzazioni sportive – Condividere valori per creare valore", Edizioni SdS Roma.

- › **Report sociale**, rende lungimirante qualsiasi organizzazione sportiva che verifica la qualità e quantità dei risultati sociali ottenuti in ragione degli obiettivi prefissati;
- › **Report di missione**, bilancio sociale delle organizzazioni *non profit*, ovvero lo strumento attraverso il quale, soprattutto quelle di modeste dimensioni, comprendono e comunicano come e quanto sono state capaci di realizzare la propria *mission*. È il principale strumento in grado di comunicare il valore sociale dell'attività delle organizzazioni sportive che non hanno scopo di lucro e quindi sono legate al terzo settore.
- › **Report Integrato**, ossia un report che consente alle organizzazioni di rendicontare in maniera unitaria i risultati finanziari, ambientali, sociali e di *governance*. In alcune legislazioni questo obiettivo è già un obbligo, quanto meno per le società quotate, mentre in Italia è un traguardo ancora da raggiungere. La rendicontazione non finanziaria è parte del concetto di *accountability*: essere *accountable* vuol dire essere misurabile, leggibile e quindi anche trasparente. Le aree della rendicontazione dovrebbero quindi offrire tutte le informazioni significative sui diversi punti della missione e sugli stakeholder collegati. A tal fine si possono considerare:
 - › **Le “aree di missione”**: in termini di finalità, valori e principi, con una eventuale articolazione in strategie;
 - › **Gli stakeholder significativi**: associati, atleti, tecnici, dirigenti, genitori, volontari, media, sponsor, federazioni, istituzioni, ecc.
 - › **Le “aree di attività-intervento”**: attività agonistiche, educative, ricreative, amatoriali, di raccolta fondi, di marketing sociale, ecc.
- › Risulta quindi fondamentale la mappatura e la segmentazione degli stakeholder per individuare i principali interlocutori con i quali l'organizzazione sportiva deve instaurare una relazione intensa che oltre la semplice comunicazione. Uno strumento per verificare tale coerenza organizzativa è la **Matrice stakeholder /attività** con la quale si possono evidenziare le singole attenzioni rivolte ai diversi stakeholder. È molto importante la scelta degli “indicatori di prestazione” che sono “grandezze” capaci di fornire delle informazioni necessarie a comprendere la performance sociale di una determinata attività o processo.

I KPI (*Key Performance Indicators*) possono essere definiti come degli indicatori strategici che permettono di misurare se e come un'organizzazione sportiva sta progredendo verso i propri obiettivi. Devono perciò essere legati a obiettivi primari (anche se non necessariamente corrispondono ad essi) che si vogliono raggiungere.

Per essere utili i KPI è necessario che siano:

- › pratici: interpretano facilmente il processo preso in esame;
- › misurabili e quantificabili: devono essere presentati in forma di numeri in relazione a un intervallo temporale determinato;
- › orientanti: contribuiscono a valutare se e di quanto si sta migliorando;
- › confrontabili: deve essere possibile fare dei confronti tra KPI con gli stessi periodi degli anni precedenti e valutare così i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Ecco un esempio di griglia di indicatori per misurare il contributo alla realizzazione della mission da parte dei volontari operanti in una organizzazione sportiva dilettantistica.

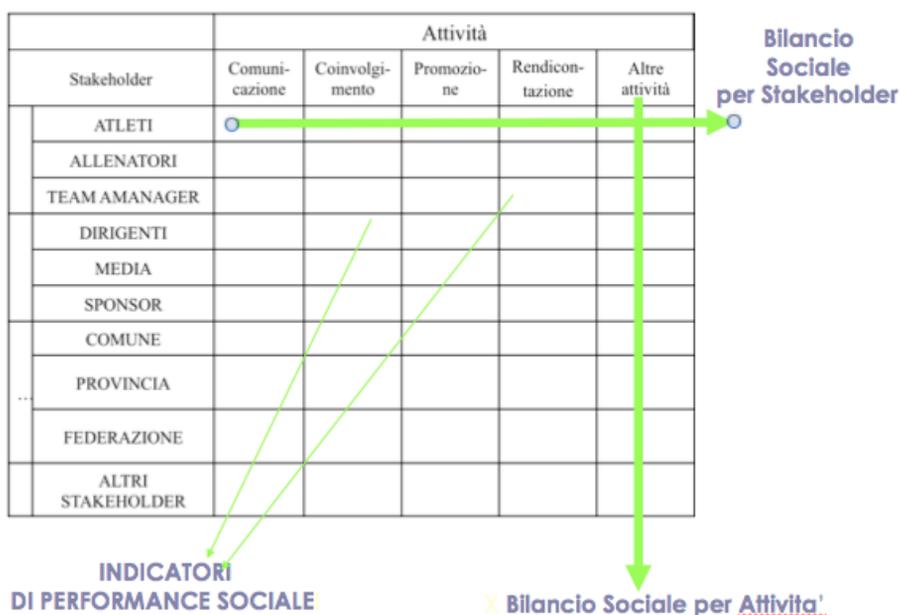
Indicatori per la misurazione della performance legata ai volontari

- › numero di volontari attivi in modo continuativo
- › suddivisione dei volontari continuativi per età
- › suddivisione dei volontari continuativi in base al tipo di impiego presso l'Organizzazione sportiva
- › numero totale di ore di volontariato offerte all'organizzazione sportiva
- › numero totale dei volontari continuativi che sono entrati e usciti nel periodo e tasso di turnover
- › modalità di gestione dei rimborsi spese, specificando i criteri e l'importo complessivo, nonché il numero di volontari che ne hanno usufruito
- › indici di realizzazione della *mission*
- › iniziative rivolte alla socializzazione
- › assegnazione di incentivi simbolici per l'abnegazione e l'impegno dei volontari
- › iniziative formative per la professionalizzazione dei volontari

- › indagini per rilevare la motivazione e la soddisfazione dei volontari e relativi risultati
- › numero e tasso di infortuni sul lavoro specificando il tipo di infortuni subiti dai volontari
- › forme di copertura assicurativa attivate per i volontari (tipologia di assicurazione, tipologia di copertura, massimale garantito)
- › eventuali sanzioni e contenziosi in materia di salute e sicurezza dei volontari
- › ecc.

La matrice stakeholder/attività consente anche di evidenziare la rendicontazione sociale per singolo stakeholder e quella per singola attività.

Matrice stakeholder/Attività



Senza avere la pretesa di essere esaustivi è opportuno riportare un elenco di alcuni dei principali documenti che potrebbero offrire elementi utili per una proficua rendicontazione non finanziaria nell'ambito delle organizzazioni sportive:

- › I principi generali e le linee guida per l'adozione del Bilancio sociale nelle aziende non profit del Consiglio nazionale dei Dottori commercialisti – Commissione aziende *non profit* (2003);
- › La Direttiva Ministero Funzione Pubblica (2006);
- › La Raccomandazione 7 del Codice Unico delle Aziende Non Profit del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti (2007);
- › Le Linee Guida per la redazione del Bilancio Sociale e di Missione delle Organizzazioni di Volontariato, pubblicato dal coordinamento dei Centri di Servizio per il Volontariato - CSV.net (2008);
- › Il decreto attuativo per la stesura del Bilancio sociale nelle imprese sociali (2008);
- › Il documento “La rendicontazione sociale per le ANP” del Gruppo di Lavoro sul Bilancio sociale (2009);
- › Le Linee Guida per la redazione del Bilancio sociale da parte dell’Agenzia per le ONLUS, in collaborazione con ALTIS - Alta Scuola Impresa e Società dell’Università Cattolica (2010);
- › Le Linee Guida per la redazione del Bilancio sociale delle organizzazioni *non profit* da parte dell’Agenzia per il terzo settore (2011).
- › Il modello GBS 2013 (lo standard italiano per la redazione del Bilancio Sociale) – vedi quaderno n. 50 odcec Milano.
- › Il Global Reporting Initiative (GRI), nella nuova versione, la G4, delle linee guida di rendicontazione del Sustainability Report, fornisce un framework alla rendicontazione di sostenibilità verso un processo semplificato e incentrato sulla materialità.

Vale la pena di ricordare che attualmente alcuni organismi internazionali (es. International Integrated Reporting Council IIRC) hanno attivato delle iniziative al fine di creare un framework di reporting integrato che sia condiviso, coerente e globale, capace di offrire un’informativa bilanciata e completa sulle performance non solo economiche, focalizzato verso gli obiettivi strategici del business e sul modello di *governance*.

Nel panorama sportivo italiano si segnala che il CONI ha pubblicato nel 2014 il primo Report di Sostenibilità mentre diverse Federazioni sportive nazionali

(es. Motociclismo, Pallavolo, Basket, Atletica) ed Enti di Promozione Sportiva (es. UISP, CSEN, LIBERTAS) hanno adottato il Bilancio sociale. Di recente anche il Centro Universitario Sportivo Italiano (CUSI) ha adottato il Bilancio sociale, in maniera partecipata e digitale proponendo un aggiornamento continuo e immediato del documento da parte delle strutture territoriali. La pratica della rendicontazione non finanziaria si sta diffondendo anche nelle Leghe e nei diversi Club sportivi che operano sul territorio confermando la diffusione di una cultura che tiene conto non solo della dimensione economica e di quella sportivo/agonistica ma anche della dimensione sociale e ambientale che andrebbero quindi integrate e raccontate in un unico documento.

4. **Il Bilancio sociale**

Il Bilancio sociale rappresenta uno strumento ideale per identificare, valorizzare e comunicare l'utilità sociale prodotta dalle organizzazioni sportive dilettantistiche.

Questa particolare reportistica offre informazioni più complete, rispetto al Bilancio di esercizio, per rivelare la vera identità di un ente sportivo dilettantistico e la sua predisposizione ad assolvere appieno un ruolo sociale ormai irrinunciabile nel terzo millennio.

In tale contesto si rende quanto mai necessaria una forma di rendicontazione "allargata" per misurare e quindi valutare con appropriati indicatori descrittivi, quantitativi e qualitativi, i risultati conseguiti non solo sotto il profilo squisitamente sportivo, ma anche sotto il sempre più delicato profilo sociale. Pertanto l'aspetto economico-finanziario, obiettivo ed oggetto del Bilancio ordinario, da fine diventa vincolo da rispettare nel raggiungimento degli scopi sociali ben identificati consapevolmente dall'organizzazione sportiva dilettantistica.

Per il Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti, con riferimento all'Azienda Non Profit, il Bilancio sociale è "lo strumento tramite il quale rappresentare informazioni qualitative, quantitative e monetarie dell'operato aziendale, raccolte attraverso schemi e procedure con lo scopo di analizzare e interpretare

tali informazioni dall'interno, per monitorare, valutare, programmare e stabilire obiettivi conformi ai valori etici che caratterizzando l'Azienda"².

Occorre ribadire che in Italia non ci sono disposizioni normative che rendono obbligatoria la redazione del Bilancio sociale nello sport dilettantistico³. Del resto ciò è in linea con quanti sostengono che la responsabilità sociale sia un elemento culturale di natura volontaria e che quindi qualsiasi imposizione trasformerebbe l'etica in norma anche nel mondo dello sport.

Vale la pena di rilevare comunque che la 7^a Commissione del Senato ha presentato nel 2011 un documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sullo sport di base e dilettantistico nel quale viene riconosciuta la necessità di adottare un Bilancio sociale che "valorizzi il patrimonio fondamentale dello sport di base per la società italiana"⁴. Del resto sulla stessa lunghezza d'onda si era espresso anche il 1° Rapporto Sport & Società, uno studio redatto nel 2008 dal CONI in collaborazione con il CENSIS per dotare proprio il CONI "di tutti gli elementi necessari per la redazione del Bilancio sociale che travalichi la dimensione finanziaria o quella – comunque fondamentale – dei successi sportivi italiani". Da segnalare altresì che nel programma elettorale del presidente del CONI, Giovanni Malagò, è stato indicato "il CONI come palazzo di cristallo: trasparente, esemplare, aperto e partecipato" e viene prevista una "Adozione del Bilancio sociale e struttura dedicata alla comunicazione delle Federazioni, delle discipline Associate, degli Enti di promozione".

-
- 2 Cfr. "Il Bilancio sociale nelle Aziende Non Profit: principi generali e Linee Guida per la sua adozione", Commissione Aziende Non Profit del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC), 2004.
 - 3 Nel Terzo settore esistono delle eccezioni per le Fondazioni bancarie (che devono redigere un documento più circoscritto del Bilancio Sociale, ovvero il "bilancio di missione" ed inserirlo in una specifica sezione della relazione al bilancio in base al D. lgs. 153/99), le imprese sociali e relative strutture di gruppo (a cui è stato imposto l'obbligo di redazione del Bilancio Sociale, anche su base consolidata, in base alle previsioni dell'art. 10, comma 2, del D. Lgs n. 155, 24 marzo 2006 e del relativo Decreto ministeriale di attuazione, che prevede uno schema sintetico del documento) e le cooperative sociali (per le quali in alcune regioni come ad esempio Lombardia e Friuli Venezia Giulia, sono stati previsti principi, elementi informativi e i criteri minimi di redazione del Bilancio sociale quale condizione per l'accesso agli incentivi regionali, all'accreditamento per la stipulazione di contratti con il sistema pubblico o il mantenimento dell'iscrizione all'Albo).
 - 4 Cfr. Legislatura 16^a - 7^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 306 del 14/06/2011 – Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sullo sport di base e dilettantistico approvata dalla Commissione (Doc. XVII, N. 11).

Affinché il Bilancio sociale di un ente sportivo dilettantistico possa effettivamente assumere una significativa valenza strategica che tocchi oltre la funzione rendicontativa, anche quella comunicativa, gestionale e di controllo, è necessario che esso non sia considerato solo come un prodotto, ma venga soprattutto concepito anche come frutto di un processo articolato e condiviso con una pluralità di portatori di interesse (stakeholder).

Occorre la consapevolezza che la sua adozione può in taluni casi rimettere in discussione l'intera organizzazione sportiva, partendo da un riferimento fondamentale: la comprensione profonda della mission, ossia del reale scopo di esistenza del sodalizio sportivo.

Tale partenza può favorire la ridefinizione, oppure la conferma, degli obiettivi perseguiti, il tutto attraverso un confronto continuo con gli stakeholder sia interni che esterni. Si tratta in sostanza di riconfermare la propria mission iniziando dal riscontro della corrispondenza tra obiettivi e risultati, verificando altresì la propria capacità di comunicare e interagire con nuovi soggetti ed interlocutori.

Alla luce del sistema di rendicontazione prescelto è importante riesaminare tutte le fonti di informazione disponibili per verificare se esse consentono di dare risposte sufficientemente attendibili rispetto alle esigenze dettate dalla natura multidimensionale (sportiva, economica, sociale, ambientale) della rendicontazione non finanziaria.

Molto spesso, soprattutto nello start up del processo, non tutti i dati necessari possono essere disponibili o reperibili con una certa facilità. In questi casi è fondamentale non perdere di vista l'importanza del dato e quindi si dovranno mettere a punto delle strategie per raccogliere successivamente informazioni preziose, ma talvolta "nascoste" nei meandri organizzativi. Ciò permetterà di costruire progressivamente un vero e proprio "sistema di contabilità sociale", capace di collezionare tutti i dati necessari per una buona rendicontazione non finanziaria.

Uno dei pericoli da evitare è quello della ridondanza delle informazioni che portano ad un documento troppo grande la cui lettura potrebbe essere disincentivata da parte di alcuni stakeholder. Ecco perché è opportuno selezionare le informazioni da inserire attribuendo il giusto valore a quelle rilevanti.

Le informazioni primarie da reperire riguardano l'identità dell'organizzazione sportiva dilettantistica. La definizione precisa dell'identità costituisce infatti

un passaggio fondamentale nella redazione del suo Bilancio sociale. Essa si basa su sei punti fondamentali:

- 1) **La storia** (Da dove veniamo?): Scrivere la storia consente di verificare la capacità di un sodalizio sportivo di generare senso di appartenenza favorendo consapevolezza e valore condiviso.
- 2) **La missione** (Perché esistiamo? Cosa facciamo?): La missione rappresenta la rotta che una organizzazione sportiva decide di seguire per realizzare la propria visione: dunque indica il ruolo (la parte) che l'organizzazione sportiva vuole recitare. È quindi fondamentale reperire tutte le informazioni che consentono di scomporre la missione associativa nelle principali finalità avendo ben presente i diversi stakeholder con le relative aspettative (quelle dei genitori, ad esempio non sempre coincidono con quelle degli allenatori o dei dirigenti sportivi).
- 3) **I valori** (In cosa crediamo?) Il sistema valoriale esprime il criterio decisionale sulla base del quale valutare la bontà e la correttezza del proprio agire in un percorso coerente, gerarchizzato e rendicontabile. Con riferimento ai valori sarebbe opportuno formalizzarli inserendo poi nel Bilancio sociale anche le modalità con le quali i singoli valori si concretizzano in politiche, scelte, atteggiamenti e comportamenti quotidiani. Pensare ad una carta dei valori (carta etica) è assolutamente qualcosa di attuale per le organizzazioni sportive dilettantistiche. Essa definisce uno stile di comportamento nel perseguimento dei propri scopi ma non prescrive comportamenti né tantomeno sanzioni. Nella sua realizzazione, l'aspetto fondamentale è la condivisione dei valori e del loro significato. Il codice etico fissa invece i principi, le norme e le procedure di comportamento che regolano i rapporti di una organizzazione sportiva dilettantistica con i suoi interlocutori interni/esterni, allo scopo di prevenire conflitti o problemi che potrebbero incidere negativamente sulla sua reputazione. Anche la presenza di un codice etico sarebbe auspicabile all'interno del Bilancio sociale, per indirizzare meglio i comportamenti di tutti gli operatori sportivi.
- 4) **La visione** (Cosa vorremmo ottenere?): La visione è l'identificazione del futuro ideale, del traguardo finale alla base dell'esistenza di una organizzazione sportiva. Essa dovrebbe costituire una sfida motivante per tutto il gruppo. Una chiara visione del futuro desiderato è un elemento essenziale per ottenere performance migliori, ma non sempre è facile reperire informazioni certe su

questo argomento in quanto molto spesso gli operatori sportivi tendono ad avere una propria visione personale spesso non convergente nonostante si stia parlando dello stesso sodalizio di appartenenza.

- 5) **Il sistema di governo e l'assetto organizzativo** (Come è strutturata l'organizzazione?) La descrizione della struttura organizzativa e quindi l'illustrazione dell'organigramma societario riveste un'importanza fondamentale nel Bilancio sociale che dovrebbe enfatizzare gli aspetti di democrazia interna e di partecipazione. Purtroppo non sempre è facile avere informazioni sull'assetto organizzativo che soprattutto nelle organizzazioni di modeste dimensioni non viene formalizzato, o meglio è formalizzato solo nella testa di pochi operatori.
- 6) **Il sistema delle relazioni** (Chi sono i nostri stakeholder?): Occorre ribadire che la conoscenza dei propri portatori di interesse risulta essere una condizione di fondo per un Bilancio sociale di qualità. Particolarmente rilevante in tale contesto risulta la necessità di un adeguato raccordo con la contabilità generale e con il bilancio di esercizio, nonché con gli eventuali sistemi di controllo e di valutazione dell'organizzazione sportiva dilettantistica. L'esistenza dei dati economico-finanziari all'interno di un Bilancio sociale risponde a tre finalità fondamentali:
 - › semplificare la lettura del tradizionale Bilancio di esercizio ricorrendo anche ad opportune aggregazioni ed ausili grafici;
 - › approfondire l'illustrazione delle dinamiche quantitativo-moneterie anche attraverso analisi socio-economiche dei dati che consentono di riclassificare alcuni importi secondo le aree di destinazione;
 - › trasformare il Bilancio sociale nel Bilancio complessivo (oggi si parla di Bilancio integrato) dell'organizzazione sportiva, integrando la parte economico-finanziaria alla rendicontazione sociale e ambientale.

È fondamentale la scelta della forma di riclassificazione e rappresentazione dei dati nonché dei criteri applicati nelle valutazioni (si pensi ad esempio alla valutazione di eventuali risorse volontarie gratuite).

Il Bilancio sociale non è un mero risultato finale, un semplice prodotto da esibire, ma un processo complesso da avviare con dedizione e competenze specifiche.

L'adozione di questo documento offre una serie di opportunità che le associazioni sportive dilettantistiche possono cogliere. Tra queste vanno certamente segnalate: la definizione dell'identità e del quadro valoriale di riferimento; l'esplicitazione degli aspetti qualificanti la propria cultura organizzativa; la verifica della corrispondenza tra obiettivi e risultati nell'azione associativa; il coinvolgimento dei membri dell'organizzazione; lo scambio di valori con gli stakeholder e la risposta alle loro aspettative; la trasparenza verso gli interlocutori e il loro coinvolgimento nei processi di miglioramento.

Si tratta quindi di una nuova forma significativa di trasmissione dei diversi risultati raggiunti che vengono comunicati agli stakeholder di riferimento. L'ente sportivo rendicontato si trova coinvolto in un processo di rilettura della propria missione ed in una revisione del rapporto tra questa, le attività poste in essere e le modalità di individuazione e misurazione delle performance raggiunte verificando la propria capacità di comunicare e interagire con nuovi e sempre più reattivi soggetti e interlocutori.

L'istituzione di un sistema di rendicontazione non finanziaria strutturato, completo, periodico ed in continua evoluzione rappresenta quindi l'unico "Bilancio" possibile per gli attori del mondo sportivo dilettantistico che intendono puntare sulla competitività delle organizzazioni nelle quali operano.

La rendicontazione non finanziaria è infatti fondamentale per dimostrare la legittimazione ad operare nel contesto sportivo creando un valore condiviso dagli stakeholder di riferimento.

Profilo Autori

Giovanni Castellani, Dottore Commercialista - Roma

Direttore Scientifico della Fondazione Nazionale dei Commercialisti

Titolare della cattedra di Sostenibilità e Responsabilità Sociale d'Impresa

Facoltà di Economia - Uniroma LUMSA

Giovanni Esposito, Dottore Commercialista - Rieti

Dottore di Ricerca in Critica Storica Giuridica ed Economica dello Sport con specializzazione in responsabilità sociale delle organizzazioni sportive

Segretario Generale della Federazione Italiana Badminton

Coordinatore scientifico del Corso in Management Sportivo Coni Servizi -

LuiSS Business School. Autore del volume: La responsabilità sociale delle organizzazioni sportive – Condividere valori per creare valore (2012)

Daniela Ilacqua, Dottore Commercialista – Roma

Componente Commissione Società Sportive Fondazione Telos – Roma

Consulente Associazione di categoria delle imprese di fitness

Emanuele Lusi, Dottore Commercialista – Roma

Componente Comitato Regionale Lazio Federazione Italiana Rugby

Componente Commissione Società Sportive Fondazione Telos – Roma

Enrico Lubrano, Avvocato – Roma

Docente di Diritto dello Sport presso la LUISS Guido Carli.

Docente di Diritto Amministrativo Avanzato presso la Link Campus University

Autore di numerose pubblicazioni in materia di Diritto Amministrativo e di Diritto dello Sport

Andrea Mancino, Dottore Commercialista – Napoli

Consulente di Enti Non Profit

Coordinatore Commissione Fiscale del Coni

Membro Consiglio Nazionale del Coni

Luca Pace - Dottore Commercialista - Pescara, Roma e Padova.

Presidente Commissione no profit sportivo ODCEC Pescara

Professore a contratto di diritto sportivo

Consulente C.O.N.I. – F.S.N. – E.P.S. – Pubblicista

Alessio Pistone, Dottore Commercialista - Roma

Consulente Ente di Promozione Sportiva ASI

Giudice di appello Federazione Italiana di American Football

Docente scuola dello sport CONI

Fabio Romei, Dottore Commercialista - Roma

Vice Presidente commissione società sportive ODCEC Roma

Consulente Federazione Italiana Pallavolo

Docente scuola dello sport CONI

Piero Sandulli, Avvocato – Roma

Titolare della cattedra di Diritto Processuale Civile nell'Università di Teramo;
nella stessa Università insegna la Giustizia Sportiva

Autore di numerosi testi giuridici

Presidente della seconda sezione della Corte Federale d'Appello presso la
Federcalcio

Presidente del Collegio di Garanzia della Federnuoto

Luca Scarpa, Dottore commercialista - Roma

Master Universitario in Diritto ed Economia dello Sport

Collaboratore Procura Federale FIGC

Presidente Commissione Società Sportive Fondazione Telos – Roma

Patrizia Sideri, Dottore Commercialista – Siena

Docente Scuola Regionale dello Sport Toscana

Consulente Coni Point Siena

Componente Comitato Redazione della rivista "Fiscosport"

Giuliano Sinibaldi, Dottore Commercialista – Pesaro

Docente Scuola Regionale dello Sport Marche

Componente Comitato Redazione della rivista “Fiscosport”

Titolare di contratto per attività didattica integrativa in materia di “La fiscalità nello sport”

c/o la facoltà di Scienze Motorie dell’Università degli studi “Carlo Bo” – Urbino

Alberto Succi, Avvocato - Roma

Esperto in Diritto sportivo

Docente al master “Management dello Sport” – Uniroma Tor Vergata

ISBN 978-88-99517-06-9



9 788899 517069 >