

ISSN 1825-6678

Rivista di

---

Diritto ed Economia dello Sport

---

Quadrimestrale

Anno Quinto

Fascicolo 1/2009

EDUS LAW INTERNATIONAL







# Rivista di Diritto ed Economia dello Sport

Quadrimestrale

Anno Quinto

Fascicolo 1/2009

## **Rivista di Diritto ed Economia dello Sport**

www.rdes.it

*Pubblicata in Avellino*

*Redazione:* Centro di Diritto e Business dello Sport  
Via M. Capozzi 25 – 83100 Avellino

Ruhlplein 6 Overijse – Belgio – Tel. Fax 0032-2-7671305

*Proprietario ed editore:* Michele Colucci, Edus Law International

*Provider:* Aruba S.p.A. P.zza Garibaldi 8 – 52010 Soci (AR)  
*url:* www.aruba.it

Testata registrata presso il Tribunale di Avellino al n° 431 del 24/3/2005

*Direttore:* Avv. Michele Colucci

Sped. in A. P. Tab. D – Aut. DCB/AV/71/2005 – Valida dal 9/5/2005

L'abbonamento annuale alla Rivista è di Euro 90,00.

Per abbonarsi è sufficiente inoltrare una richiesta al seguente indirizzo e-mail:  
info@rdes.it

## **Redazione**

Direttore: Michele Colucci  
Vice Direttore: Nicola Bosio  
Capi redattori: Raul Caruso (*Economia*)  
Anna Lisa Melillo (*Diritto*)

Assistente di redazione: Antonella Frattini

### Comitato Scientifico:

Prof. Roger Blanpain (*University of Leuven – Belgio*)  
Prof. Luigi Campiglio (*Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano – Italia*)  
Prof. Paul De Grauwe (*University of Leuven – Belgio*)  
Prof. Frank Hendrickx (*University of Tilburg – Paesi Bassi*)  
Prof. Filippo Lubrano (*Università LUISS “Guido Carli” di Roma – Italia*)  
Prof. Paolo Moro (*Università di Padova – Italia*)  
Prof. Giovanni Sciancalepore (*Università degli Studi di Salerno – Italia*)  
Prof. Salvatore Sica (*Università degli Studi di Salerno – Italia*)  
Prof. Robert Siekmann (*Asser Institute – Paesi Bassi*)  
Prof. Pasquale Stanzone (*Università degli Studi di Salerno – Italia*)  
Prof. Adriana Topo (*Università degli Studi di Padova – Italia*)  
Prof. Maria José Vaccaro (*Università degli Studi di Salerno – Italia*)

### Comitato di redazione:

Paolo Amato; Francesco Bof; Valerio Forti; Federica Fucito; Mattia Grassani;  
Domenico Gullo; Marco Longobardi; Gaetano Manzi; Fabrizio Montanari;  
Francesco Lucrezio Monticelli; Alessio Piscini; Stefano Sartori; Ruggero  
Stincardini; Davide Tondani; Flavia Tortorella; Julien Zylberstein.



## INDICE

### L'EFFETTO DISCRIMINATORIO DELLA REGOLA DEL 6+5 E DELL'*HOME GROWN PLAYERS* ALLA LUCE DEL DIRITTO COMUNITARIO

di <i>Paolo Amato</i> .....	13
1. Introduzione .....	13
2. Il principio dell'autonomia e della specificità dello sport .....	15
2.1 (segue) Lo sport come «attività economica» e la definizione di norma puramente sportiva .....	15
3. Il Libro Bianco sullo sport adottato dalla Commissione Europea ..	16
4. La posizione delle Istituzioni comunitarie sul 6+5 e sull' <i>home grown players</i> .....	17
4.1 La posizione della FIFA .....	18
5. Il diritto alla libera circolazione dei lavoratori .....	18
5.1 Il divieto di discriminazione .....	19
5.2 L'applicazione agli sportivi .....	20
6. L'illegittimità della regola del 6+5 .....	21
7. L'effetto discriminatorio della regola dell' <i>home grown players</i> .....	23
8. Sulla giustificazione delle norme sportive esaminate .....	25
9. Conclusioni .....	26
Bibliografia .....	28

### IL RUOLO E LE COMPETENZE DELLE REGIONI NELLO SPORT

di <i>Felice Blando</i> .....	29
1. La ripartizione di competenze tra Regione e Coni alla luce del D.P.R. 616/1977 .....	29
2. Su alcuni caratteri del Coni e dell'«ordinamento sportivo». Rapporti tra Coni e Regioni .....	39
3. L'organizzazione pubblica sportiva dopo la prima legge di riforma organica del settore ad opera del d.lgs. 242/99 e la delineazione di un sistema <i>concentrico</i> .....	43
4. Lo sport nel disegno del c.d. «terzo decentramento» amministrativo	47
5. La legislazione regionale nell'attuale ordinamento costituzionale: continuità e discontinuità con l'assetto antecedente la riforma del Titolo V .....	49
6. Il significato della materia «ordinamento sportivo» nell'art. 117 della Costituzione .....	52
Bibliografia .....	55

## COMPETITIVE BALANCE DOPO LA SENTENZA BOSMAN: IL CASO DELLA PALLAVOLO IN ITALIA

di <i>Raul Caruso e Ilaria Verri</i> .....	59
Introduzione .....	59
1.    Economia dello Sport e Competitive Balance: alcuni principali contributi teorici .....	61
2.    Misurazioni del Competitive Balance .....	64
3.    Il Caso della Pallavolo in Italia .....	66
Conclusioni .....	70
Bibliografia .....	78

## WHAT'S THE GAME TEAM OWNERS PLAY?

by <i>Stefan Kesenne</i> .....	81
1.    Introduction .....	81
2.    The Contest Success Function (CSF) .....	82
3.    The Win Percent Function (WPF) .....	85
4.    Conclusion .....	86
References .....	87

## THE BALANCED SCORECARD OF PUBLIC INVESTMENT IN SPORT: PROPOSAL FOR CHANGE

by <i>Ángel Barajas Alonso and Patricio Sánchez Fernández</i> .....	89
Introduction .....	89
1.    Management tools for evaluating public initiatives .....	91
2.    Performance indicators for investment in sport .....	94
3.    Proposed indicators for public investment in sport .....	99
Conclusion .....	104
References .....	106

### **NOTA A SENTENZA**

## NATURA DELL' ATTIVITÀ DI PREDISPOSIZIONE DEL CAMPO DI GARA *Cassazione civile, 13 febbraio 2009, n. 3528*

di <i>Anna Cerbara</i> .....	111
1.    Il caso di specie .....	111
2.    La responsabilità per esercizio di attività pericolosa .....	112
3.    L'attività sportiva come attività pericolosa ai sensi dell'art. 2050 c.c. ....	114
4.    La responsabilità dell'organizzatore dell'evento sportivo .....	117

## **NORMATIVA NAZIONALE**

CODICE DEI GIUDIZI INNANZI AL TRIBUNALE NAZIONALE DI ARBITRATO PER LO SPORT E DISCIPLINA DEGLI ARBITRI .....	125
CODICE DELL'ALTA CORTE DI GIUSTIZIA SPORTIVA .....	143

## **GIURISPRUDENZA NAZIONALE**

DIVIETO DI ACCESSO ALLO STADIO: I TERMINI DA OSSERVARE NEL CASO DI PRECEDENTE ANNULLAMENTO DELL'ORDINANZA DI CONVALIDA <i>Cassazione penale, sez. III, sent. n. 1461/2009</i> .....	161
NATURA DELL'ATTIVITÀ DI PREDISPOSIZIONE DEL CAMPO DI GARA <i>Cassazione civile, sez. III, sent. n. 3528/2009</i> .....	167
LA CONVALIDA DEL "DASPO" PRESUPPONE L'ACCERTAMENTO DELLA PERICOLOSITÀ DEL SOGGETTO <i>Cassazione penale, sez. IV, sent. n. 7094/2009</i> .....	175
NIENTE DASPO IN ITALIA PER GLI "ULTRAS" PROTAGONISTI DI VIOLENZE ALL'ESTERO <i>Cassazione, sez. III, sent. n. 12977/2009</i> .....	179



## L'EFFETTO DISCRIMINATORIO DELLA REGOLA DEL 6+5 E DELL'*HOME GROWN PLAYERS* ALLA LUCE DEL DIRITTO COMUNITARIO

di *Paolo Amato*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il principio dell'autonomia e della specificità dello sport – 2.1 (segue) Lo sport come «attività economica» e la definizione di norma puramente sportiva – 3. Il Libro Bianco sullo sport adottato dalla Commissione Europea – 4. La posizione delle Istituzioni comunitarie sul 6+5 e sull'*home grown players* – 4.1 La posizione della FIFA – 5. Il diritto alla libera circolazione dei lavoratori – 5.1 Il divieto di discriminazione – 5.2 L'applicazione agli sportivi – 6. L'illegittimità della regola del 6+5 – 7. L'effetto discriminatorio della regola dell'*home grown players* – 8. Sulla giustificazione delle norme sportive esaminate – 9. Conclusioni – Bibliografia

### 1. *Introduzione*

Pur non avendo una competenza specifica nello sport, almeno sino a quando entrerà in vigore il Trattato di Lisbona,<sup>1</sup> l'Unione Europea, nel rispetto dell'autonomia e specificità dello sport, si è a più riprese dichiarata competente in tale settore attraverso decisioni e pronunce, sia della Commissione Europea sia della Corte di Giustizia delle Comunità Europee (di seguito, Corte di Giustizia), sulla base del seguente principio: il diritto comunitario si applica allo sport nella misura in cui esso costituisca un'attività economica ai sensi dell'art. 2 CE.<sup>2</sup>

---

\* Studio legale Monaco, sede di Roma. Università degli Studi di Trento, Dottorando di ricerca in studi giuridici comparati ed europei. E-mail: p.amato@monacolex.com.

<sup>1</sup> Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, pubblicato in *GUCE*, del 17 dicembre 2007, C-306, disponibile su [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) (gennaio 2009).

<sup>2</sup> Trattato che istituisce la Comunità Europea, disponibile su [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) (gennaio 2009).

Le norme attinenti all'organizzazione della pratica sportiva non aventi rilevanza economica (definite anche come «puramente sportive») sono invece escluse dall'ambito di applicazione del diritto comunitario.

In tale contesto si è inserito il Libro Bianco sullo sport (di seguito, Libro Bianco)<sup>3</sup> il quale – pur essendo un atto di natura politica – ha avuto il merito (tra gli altri) di delineare un quadro delle politiche comunitarie in tale settore, precisando al contempo i rapporti tra ordinamento comunitario ed ordinamento sportivo.

Esso, inoltre, ha in parte anticipato i contenuti dello studio elaborato dalla Commissione Europea sulla norma del «6+5»<sup>4</sup> proposta dalla FIFA e sulla regola dell'«*home grown players*», adottata dalla UEFA nei Regolamenti Uefa Cup e Uefa Champions League (nel presente lavoro si farà riferimento alle versioni 2008/2009).<sup>5</sup>

Detto studio è stato commissionato al fine di verificare la legittimità delle suddette regole alla luce delle disposizioni contenute nel Trattato, ed in particolare la compatibilità con il divieto di discriminazione ed il diritto alla libera circolazione dei lavoratori.

La regola del 6+5 proposta dalla FIFA prevede che in ogni competizione ufficiale il club sia tenuto a schierare un minimo di sei calciatori aventi la medesima nazionalità del sodalizio (ovvero aventi la cittadinanza dello Stato in cui il club è stabilito) senza alcuna limitazione – invece – con riguardo al numero dei giocatori tesserabili.

Dal canto suo, invece, il Regolamento UEFA Cup prevede che ciascun club – partecipante alle competizioni UEFA – potrà inserire in un elenco definito «*Lista A*»<sup>6</sup> un numero massimo di venticinque (25) atleti nel corso della stagione sportiva, di cui almeno otto (8) dovranno essere calciatori di «*formazione nazionale*».

Tra i calciatori di formazione nazionale, quattro (4) di essi dovranno essere stati formati nel vivaio del club, mentre i rimanenti quattro (4), potranno provenire anche da vivai di altri sodalizi, purché appartenenti alla medesima Federazione.

In aggiunta, il club potrà tesserare un numero illimitato di calciatori – da inserire in una lista definita «*Lista B*» – nati il 1° Gennaio 1987 o, a certe condizioni previste dal regolamento, successivamente.

I calciatori aventi sedici anni, invece, potranno essere inseriti (illimitatamente) nella Lista B solo se «*tesserati*», ininterrottamente, nei due anni precedenti per la società di appartenenza.

Le medesime limitazioni sono state stabilite per le società partecipanti alla UEFA Champions League.

Nel presente lavoro saranno quindi analizzate sia la regola FIFA sia il

<sup>3</sup> Disponibile su [www.ec.europa.eu/sport/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/sport/index_en.htm) (gennaio 2009).

<sup>4</sup> Risoluzione del Congresso FIFA, *FIFA Congress supports objectives of 6+5*, Sidney, 29 e 30 maggio 2008, disponibile su [www.fifa.com](http://www.fifa.com) (gennaio 2009).

<sup>5</sup> Regulations of the UEFA Cup, 2008/2009, Regulations of the UEFA Champions League, disponibili su [www.uefa.com](http://www.uefa.com) (gennaio 2009).

<sup>6</sup> La Lista A va comunicata alla UEFA entro certi termini, a seconda del girone, al fine di consentire ai calciatori ivi iscritti di poter partecipare alle partite ufficiali.

Regolamento UEFA al fine di verificarne la compatibilità con il diritto comunitario, ed in particolare con l'art. 39 CE e la normativa derivata rilevante, partendo dalle conclusioni dello studio elaborato dalla Commissione europea sull'argomento.

Prima di procedere all'analisi della legittimità delle regole suindicate sarà analizzato il tema dell'autonomia e della specificità dello sport, al fine di comprendere i rapporti tra il settore sportivo ed il diritto comunitario.

## 2. *Il principio dell'autonomia e della specificità dello sport*

La Comunità, e quindi le Istituzioni che ad essa appartengono, sono legittimate ad agire esclusivamente nei limiti delle competenze e delle materie a loro assegnate dal Trattato.

Sulla base di tale assunto le Federazioni, siano esse nazionali o internazionali, hanno da sempre rivendicato autonomia, in ordine alla regolamentazione della propria organizzazione ed alla determinazione delle regole sportive.

Il concetto di «*autonomia*» è stato riconosciuto sin dalla Dichiarazione di Nizza del 2000, ove è stato quindi affermato il diritto delle associazioni sportive ad organizzarsi in via «*autonoma*», attraverso strutture adeguate e conformi allo scopo perseguito.

La Comunità Europea deve quindi tener conto delle funzioni proprie dello sport, al fine di rispettare e promuovere «*l'etica e la solidarietà necessarie a preservarne il ruolo sociale*».

La «*specificità*» dello sport attiene invece al suo scopo, ovvero alla funzione sociale, educativa, ricreativa, culturale e di salute pubblica da esso espletata.<sup>7</sup>

In virtù dei suddetti principi, la Corte di Giustizia, attraverso numerose pronunce, ha quindi individuato: (i) i limiti entro i quali l'autonomia e la specificità dello sport debbano essere confinate, e (ii) fino a che punto norme puramente sportive possano sottrarsi all'ambito di applicazione del diritto comunitario.

### 2.1 *Lo sport come «attività economica» e la definizione di norma puramente sportiva*

Lo sport rientra nella sfera di applicazione del Trattato nella misura in cui esso rappresenti un'attività economica ai sensi dell'art. 2 CE.<sup>8</sup> Tale è il caso di un

<sup>7</sup> Sulla nozione di autonomia e specificità dello sport, si veda J. ZYLBERSTEIN, *La specificità dello sport nell'Unione Europea*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 4, n. 1, 2008, 59-61.

<sup>8</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 12 dicembre 1974, causa 36/74, *B.N.O. Walrave, I. J. M. Koch c. Association Union Cycliste Internationale, Koninklijke Nederlandsche Wierlen Unie e Federacion Espanola Ciclismo*, in *Raccolta*, 1974, 1405; sentenza del 14 luglio 1976, causa 13/76, *Donà c. Mantero*, in *Raccolta*, 1976, 1333, punto 12; sentenza del 15 dicembre 1995, causa C 415/93, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL e altri c. Jean Marc Bosman e altri*, in *Raccolta*, 1995, C 415/93, punto 73; sentenza dell'11 aprile 2000, cause C 51/96 e C 191/97, *Christelle Deliège c. Ligue francophone et judo et disciplines associées ASBL, Ligue belge de judo ASBL, Unione Européene de judo e François Pacqueé*, in *Raccolta*, 2000, I-2549, punto 68.

calciatore professionista o semi-professionista che svolga un lavoro subordinato retribuito, o effettui una prestazione di servizi, dietro compenso.<sup>9</sup>

In principio, la Corte di Giustizia<sup>10</sup> ha sempre affermato che il diritto comunitario non poteva trovare applicazione per questioni definite puramente sportive e nelle quali non fosse ravvisabile alcun profilo economico.

Quanto alla definizione, costituisce regola puramente sportiva ogni norma giustificata da motivi non economici ed inerenti alla sola essenza agonistica.<sup>11</sup>

Pertanto, le norme connesse ad aspetti agonistici e di organizzazione delle competizioni - nelle quali i profili di carattere sportivo prevalgono su quelli aventi natura economica - sono state ritenute estranee alla competenza dell'Unione Europea.<sup>12</sup>

In tale contesto si è inserita la sentenza *Meca-Medina*,<sup>13</sup> la quale ha stabilito in che misura il diritto europeo debba applicarsi anche a regolamenti puramente sportivi.

La Corte ha precisato che: (i) la natura specifica delle norme puramente sportive non può comportare l'esclusione dalla competenza dell'Unione Europea di un intero settore sportivo o di un'intera regolamentazione, e (ii) le norme puramente sportive devono limitarsi a quanto strettamente necessario al raggiungimento dello scopo perseguito.

### 3. *Il Libro Bianco sullo sport adottato dalla Commissione Europea*

Nel Libro Bianco per la prima volta l'Unione Europea si è occupata in modo così ampio delle questioni legate allo sport.

Il documento ha una valenza meramente politica, ma risulta chiarificatore in quanto definisce i rapporti tra ordinamento comunitario ed ordinamento sportivo ed anticipa i contenuti dello studio effettuato dalla Commissione Europea sulla regola dell'*home grown players*, fornendo delle indicazioni utili al tema in esame. Come già affermato nella Dichiarazione di Nizza, le organizzazioni sportive hanno una responsabilità primaria nel gestire le questioni attinenti alle diverse discipline

<sup>9</sup> Corte di giustizia, sentenza del 14 luglio 1976, *Donà*, cit., punto 12.

<sup>10</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 12 dicembre 1974, causa 36/74, *B.N.O. Walrave, I. J. M. Koch c. Association Union Cycliste Internationale, Koninklijke Nederlandsche Wierlen Unie e Federacion Espanola Ciclismo*, in *Raccolta*, 1974, 1405.

<sup>11</sup> Conclusioni dell'avvocato generale, C-519/04 P, *David Meca-Medina, Igor Majcen v Commissione delle Comunità europee*, 23 marzo 2006, disponibili su [http://www.rdes.it/C\\_519\\_04\\_conclusioni.pdf](http://www.rdes.it/C_519_04_conclusioni.pdf) (febbraio 2009). In dottrina si veda M. SANNINO, F. VERDE, *Il diritto sportivo*, Cedam, Padova, 2008, 396.

<sup>12</sup> In dottrina si veda F. HENDRICKX, *Future direction of Sports Law*, in R. BLANPAIN, M. COLUCCI, F. HENDRICKX (a cura di) *The Future of Sports Law in the European Union. Beyond The EU Reform Treaty and the White Paper*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2008, 16-17; M. COLUCCI, *Sport in the EU Treaty. In the name of Specificity and Autonomy*, in R. BLANPAIN, M. COLUCCI, F. HENDRICKX, *The Future of Sports Law in the European Union*, cit., 29-32.

<sup>13</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 18 luglio 2006, *David Meca-Medina e Igor Majcen*, C-519/04 P, disponibile su [www.curia.eu](http://www.curia.eu) (febbraio 2009), punti 40 e ss.

e devono organizzare e promuovere lo sport «nel rispetto delle normative nazionali e comunitarie».

Lo stesso principio è stato espresso nel Libro Bianco, in cui si afferma che laddove lo sport sia soggetto all'applicazione del diritto comunitario, la Commissione Europea «deve tener conto, anche se non dispone di competenze dirette in questo settore, delle funzioni sociali, educative e culturali dello sport, che ne costituiscono la specificità, al fine di rispettare e promuovere l'etica e la solidarietà necessarie a preservarne il ruolo sociale».

Tuttavia, le disposizioni relative alla concorrenza ed al mercato interno si applicano al settore sportivo «in quanto quest'ultimo costituisce attività economica»;<sup>14</sup> lo sport è inoltre soggetto alle disposizioni riguardanti il divieto di discriminazione basato sulla nazionalità, le norme relative alla cittadinanza europea ed il diritto alla parità per quanto riguarda l'accesso all'impiego.

#### 4. La posizione delle Istituzioni comunitarie sul 6+5 e sull'*home grown players*

Nella Risoluzione relativa ai contenuti del Libro Bianco sullo Sport,<sup>15</sup> il Parlamento Europeo – con riferimento alla regola del 6+5 – ha invitato gli Stati membri a non introdurre norme che possano determinare discriminazioni dirette fondate sulla nazionalità, affermando al contempo che la regola dell'*home grown players*, adottata al fine di tutelare i vivai ed i giovani atleti, risulterebbe invece «proporzionata» e «meno discriminatoria».

La stessa Commissione – con comunicato del 28 maggio 2008<sup>16</sup> – ha affermato che, laddove la regola del 6+5 sia da ritenersi illegittima alla luce della normativa comunitaria, il sistema dell'*home grown players* sembrerebbe invece compatibile con il diritto alla libera circolazione, sancito dall'art. 39 CE, in quanto norma proporzionata allo scopo perseguito (tutela dei vivai).<sup>17</sup>

Tuttavia, nello stesso comunicato la Commissione ha annunciato di voler seguire attentamente l'evoluzione futura e l'implementazione di tale norma.

Le conclusioni sopra riportate, laddove possono essere sottoscritte riguardo alla regola proposta dalla FIFA, non convincono per quanto concerne il Regolamento UEFA, il quale, di fatto, potrebbe essere ritenuto discriminatorio e risultare contrario alle disposizioni di cui agli artt. 12 CE, 39 CE ed al diritto alla parità di trattamento sancito dal Regolamento CEE n. 1612/68.

---

<sup>14</sup> Sul punto si veda anche Parlamento Europeo, *Risoluzione sul Libro Bianco sullo sport*, dell'8 maggio 2008, Considerando I, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 4, n. 2, 2008, 126, in cui viene riconosciuto il principio, già espresso dalla Corte di Giustizia e dalla Commissione, secondo il quale «il diritto della concorrenza e le disposizioni del mercato interno si applicano allo sport professionistico in quanto attività economica».

<sup>15</sup> Parlamento Europeo, *Risoluzione dell'8 maggio 2008 sul libro bianco sullo sport*, cit. in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 4, n. 1, 2008, 59-61.

<sup>16</sup> Unione Europea, *UEFA rule on 'home grown players': compatibility with the principle of free movement of workers*, Brussels, 28 maggio 2008, disponibile su [www.europa.eu](http://www.europa.eu) (gennaio 2009).

<sup>17</sup> Unione Europea, *Study on training of young sportsmen/women in Europe*, disponibile su

#### 4.1 La posizione della FIFA

Nonostante il Parlamento e la stessa Commissione abbiano chiaramente pronunciato l'illegittimità della regola del 6+5, la FIFA<sup>18</sup> – attraverso l'elaborazione di uno studio indipendente<sup>19</sup> – ha affermato che (i) il Trattato di Lisbona (dimenticando però che esso ancora non è entrato in vigore) sancisce l'autonomia e la specificità delle associazioni sportive; (ii) che «*lo sport deve rimanere sport*».

Sulla base di tali assunti si è quindi sostenuto che lo scopo perseguito dalla regola del 6+5 – tutela dello sport nazionale – risulterebbe legittimo e che, per tale ragione, detta regola sarebbe estranea all'applicazione del diritto europeo.

Inoltre, dal sistema del 6+5 non si evincerebbe alcuna discriminazione diretta – fondata sulla nazionalità – ma, al limite, una discriminazione indiretta.

Le conclusioni sopra riportate non sono condivisibili, in quanto – come affermato dalla stessa Commissione Europea – gli effetti che la regola FIFA produrrebbe, ove adottata, sono assolutamente da ritenersi discriminatori e contrari sia alle disposizioni del Trattato che al diritto derivato.

Tale questione verrà affrontata nei paragrafi che seguono, partendo dalla normativa UE rilevante in materia di parità di trattamento, divieto di discriminazione e libera circolazione dei lavoratori.

#### 5. Il diritto alla libera circolazione delle persone e dei lavoratori

L'art. 39 CE sancisce il diritto alla libera circolazione dei lavoratori subordinati e prevede l'abolizione di ogni discriminazione basata sulla nazionalità, per quanto concerne «*l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro*».

Tale principio si inserisce nel quadro delineato dagli artt. 2 CE e 3 CE, i quali prefigurano la creazione di un mercato unico in cui persone e lavoratori possano liberamente circolare, al fine di incrementare le opportunità lavorative in esso presenti.

Condizione necessaria per il godimento di tale diritto è il possesso della cittadinanza di uno degli Stati appartenenti all'UE.

L'art. 39 CE trova applicazione soltanto per i lavoratori subordinati; la Corte di Giustizia – nella sentenza *Lawrie-Blum*<sup>20</sup> – ha affermato che «*caratteristica essenziale di un rapporto di lavoro [subordinato] è la circostanza che una persona fornisca prestazioni di indiscusso valore economico ad un'altra persona e sotto la direzione della stessa, ricevendo come contropartita una retribuzione*»; tale

[www.ec.europa.eu/sport/news/news270\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/sport/news/news270_en.htm) (gennaio 2009).

<sup>18</sup> Comunicato FIFA del 26 febbraio 2009, *According to legal experts, 6+5 is compatible with European law*, disponibile su [www.fifa.com/aboutfifa/federation/releases/newsid=1032676.html](http://www.fifa.com/aboutfifa/federation/releases/newsid=1032676.html) (febbraio 2009).

<sup>19</sup> INEA, *Expert Opinion on the Compatibility of the "6+5 Rule" with European Community Law*, Summary, disponibile su [http://inea-online.com/download/regel/gutachten\\_eng.pdf](http://inea-online.com/download/regel/gutachten_eng.pdf) (febbraio 2009).

<sup>20</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 3 luglio 1986, causa C-66/85, in *Raccolta*, 1986, 2121.

nozione assume «valenza comunitaria».<sup>21</sup>

Tale definizione assume valenza comunitaria e non può essere quindi interpretata in via restrittiva dalle norme interne di uno Stato membro, al fine di eludere l'applicazione dello stesso art. 39 CE.<sup>22</sup>

Quanto agli effetti, il lavoratore gode del diritto di uscita dal proprio Paese e di ingresso in un altro Stato membro, anche al fine di accettare un'offerta di lavoro o di ricercare un'occupazione.<sup>23</sup> In ultimo, l'art. 1 del Regolamento CEE n. 1612/68, in attuazione dell'art. 39 CE, afferma che «ogni cittadino di uno Stato membro, qualunque sia il suo luogo di residenza, ha il diritto di accedere ad un'attività subordinata e di esercitarla sul territorio di un altro Stato membro».

### 5.1 Il divieto di discriminazione

Strettamente connesso al diritto alla libera circolazione è il divieto di discriminazione fondato sulla nazionalità.

L'art. 12 CE vieta ogni discriminazione fondata sulla nazionalità; lo stesso principio è sancito in materia di lavoro subordinato dall'art. 39 CE, il quale afferma che il riconoscimento del diritto alla libera circolazione dei lavoratori «*implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri*» per quanto riguarda «*l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro*».

L'art. 7 del Regolamento CEE n. 1612/68 prevede che «*il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere sul territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato*».

Da quanto precede si può quindi desumere il seguente principio: il lavoratore in cerca di occupazione o già occupato in uno Stato membro – diverso da quello di origine – ha diritto alla parità di trattamento nel rapporto di lavoro e deve godere dei medesimi diritti riconosciuti ai propri cittadini dalla legislazione del Paese di destinazione.

Anche le norme emanate da persone fisiche o giuridiche, e quindi da associazioni di natura privata, possono essere ritenute discriminatorie, in quanto – nella misura in cui le previsioni di cui all'art. 39 CE fossero limitate ai soli atti della pubblica autorità – gli effetti del divieto di discriminazione potrebbero essere vanificati, alla luce del fatto che (spesso) negli Stati membri le condizioni di lavoro

<sup>21</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 19 marzo 1964, causa 75/63, *Unger in Hoekstra*, in *Raccolta*, 1964, 351.

<sup>22</sup> In dottrina si veda R. BLANPAIN, *European labour law*, Kluwer law International, The Netherlands, 2005, 306.

<sup>23</sup> In dottrina si veda M. COLUCCI, *La libera circolazione delle persone*, in M. COLUCCI, S. SICA, *L'Unione Europea*, Zanichelli, Bologna, 2005, 176.

sono disciplinate da atti di natura privatistica (si pensi, ad esempio, alla contrattazione collettiva).<sup>24</sup>

In relazione agli effetti dell'atto considerato si può fare distinzione tra discriminazioni dirette, ovvero facenti espressamente riferimento alla nazionalità, e discriminazioni indirette, le quali – seppur fondate su criteri apparentemente neutri (ad esempio, la residenza, il domicilio e la lingua) – producono, nei fatti, un risultato discriminatorio contrario alle disposizioni del Trattato.<sup>25</sup>

Sul punto la Corte di Giustizia<sup>26</sup> ha opportunamente precisato che «*il principio della parità di trattamento sancito all'art. 39 CE sia all'art. 7 del regolamento n. 1612/68 vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, pervenga al medesimo risultato*».<sup>27</sup>

Il diritto alla parità di trattamento è stato poi esteso anche ai lavoratori – ed in particolare agli atleti – aventi la cittadinanza di uno Stato extracomunitario, legato all'Unione Europea da un accordo di associazione o di partenariato, qualora esso preveda espressamente un divieto di discriminazione sulla base della nazionalità.<sup>28</sup>

## 5.2 L'applicazione agli sportivi

Il Trattato non prevede alcuna competenza specifica dell'Unione Europea nel settore sportivo, anche se le norme adottate a livello comunitario, da tempo, hanno avuto un impatto rilevante nel mondo dello sport.<sup>29</sup>

La Corte – già nel caso *Warlave* – ha affermato che «*l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario solo in quanto configurabile come attività*

<sup>24</sup> Corte di giustizia, sentenza del 15 dicembre 1995, *Bosman*, cit., 84.

<sup>25</sup> Sul punto si veda S. D'ACUNTO, *La libera circolazione dei servizi*, in M. COLUCCI, S. SICA, *L'Unione Europea*, cit., 236. Sulla nozione di discriminazione indiretta si veda anche C. TOBLER, *Indirect discrimination - A case study into the development of the legal concept of indirect discrimination under EC law*, Intersentia, Social Europe Series, 2005, 40.

<sup>26</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 18 luglio 2008, *Gertraud Hartmann/Freistaat Bayern*, Causa C-212/05, disponibile su [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) (febbraio 2009).

<sup>27</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 27 novembre 1997, case C-57/96, *H. Meints v Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, in *Raccolta*, 1997, I-06689, punto 44; sentenza del 23 maggio 1996, causa C-237/94, *O'Flynn*, pag. I-2617, punto 17; sentenza del 12 febbraio 1974, causa C-152/73, *Sotgiu*, in *Raccolta*, 153, punto 11; sentenza del 21 novembre 1991, causa C-27/91, *Le Manoir*, in *Raccolta*, I-5531, punto 10; sentenza del 10 marzo 1993, causa C-111/91, *Commissione/Lussemburgo*, in *Raccolta*, I-817, punto 9; sentenza del 23 febbraio 1994, causa C-419/92, *Scholz*, in *Raccolta* I-505, punto 7.

<sup>28</sup> Corte di Giustizia, sentenza dell'8 maggio 2003, causa C-438/00, *Deutscher Handballbund e. V. c. Maros Kolpak*, in *Raccolta*, 2003, I-04135; sentenza del 12 aprile 2005, *Igor Simutenkov contro c. Ministerio de Educaciòn y Cultura, Real Federaciòn Espanola de Fútbol*, causa C-265/03, disponibile su [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) (gennaio 2009).

<sup>29</sup> Si veda D. GULLO, *L'impatto del diritto comunitario della concorrenza sul mondo dello sport*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 3, n. 3, 2007, 13.

*economica ai sensi dell'art. 2 del Trattato*».<sup>30</sup>

Nell'occasione, i giudici hanno ritenuto che una prestazione sportiva (i.e. lavorativa) resa in forma subordinata, o una prestazione di servizi resa in forma autonoma, possa rientrare nel campo di applicazione degli artt. 39 CE e 49 CE.<sup>31</sup>

Successivamente, nella sentenza *Bosman*, la Corte ha poi precisato che l'art. 39 CE si applica anche alle «*norme emanate da associazioni sportive come l'URBSFA, la FIFA, o l'UEFA per stabilire le condizioni alle quali gli sportivi professionisti esercitano un'attività retribuita*».<sup>32</sup>

Il fatto poi che alcune Federazioni o associazioni abbiano natura e/o vocazione internazionale – con attribuzioni e poteri che fuoriescono dai confini europei (come nel caso della FIFA), non è sufficiente a sottrarle dall'applicazione del diritto comunitario, qualora le norme da esse adottate limitino il diritto alla libera circolazione e la realizzazione del mercato unico.

Il divieto di discriminazione, in ragione del suo carattere imperativo, costituisce infatti un «*parametro inderogabile per qualsiasi rapporto giuridico purché questo, in considerazione sia del luogo in cui sorge, sia del luogo in cui dispiega i suoi effetti, possa essere ricondotto al territorio della comunità*».<sup>33</sup>

Il diritto alla libera circolazione, il diritto alla parità di trattamento e/o il divieto di discriminazione – sia essa diretta o indiretta – trovano quindi applicazione, anche al settore sportivo, a nulla rilevando la natura privata, sportiva e/o internazionale delle associazioni interessate; come sopra affermato, soltanto le norme puramente sportive, entro certi limiti, possono costituire eccezione.

## 6. *L'illegittimità della regola del 6+5*

La Corte di Giustizia ha avuto già modo di confrontarsi con norme discriminatorie, adottate dalla FIFA e/o dalle Federazioni nazionali, che limitavano il numero di stranieri che potevano essere schierati in campo, dichiarandone la illegittimità alla luce dell'art. 39 CE.

Presupposto della sentenza *Bosman*, infatti, è il seguente: l'art. 39 CE dispone espressamente l'abolizione di qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza fra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'occupazione, la retribuzione e le condizioni di lavoro.

Detto principio ha trovato applicazione nell'art. 4 del Regolamento CEE n. 1612/68, ai sensi del quale «*le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che limitano, per impresa, per ramo di attività, per regioni o su scala nazionale, il numero o la percentuale degli stranieri occupati non sono applicabili ai cittadini degli altri Stati membri*».

Sulla base di tale assunto, i giudici hanno rilevato che il divieto di

<sup>30</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 12 dicembre 1974, causa 36/74, *Warlave*, cit.

<sup>31</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 12 dicembre 1974, causa 36/74, *Warlave*, cit., punti 4-6.

<sup>32</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman*, cit., punto 87.

<sup>33</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 12 dicembre 1974, causa 36/74, *Warlave*, cit.

discriminazione «*osta a che le norme dei regolamenti delle associazioni sportive limitino il diritto dei cittadini di altri Stati membri di partecipare, come professionisti, ad incontri di calcio*».<sup>34</sup>

Al contempo, sempre nella sentenza *Bosman*, si legge che «*il fatto che tali norme non riguardino l'ingaggio dei detti calciatori, che non è limitato, ma la possibilità, per le società cui appartengono, di farli scendere in campo nelle partite ufficiali è irrilevante*» in quanto «*la partecipazione a tali incontri costituisce l'oggetto essenziale dell'attività di un calciatore professionista, è evidente che una norma che limiti detta partecipazione incide anche sulle possibilità d'ingaggio del calciatore interessato*».<sup>35</sup>

A conclusione del proprio ragionamento, la Corte ha quindi sancito che l'art. 39 CE «*osta all'applicazione di norme emanate da associazioni sportive secondo le quali, nelle partite delle competizioni che esse organizzano, le società calcistiche possono schierare solo un numero limitato di calciatori professionisti cittadini di altri Stati membri*».

Tale indirizzo giurisprudenziale è rimasto cristallizzato nel corso degli anni e non è più stato confutato.

La regola del 6+5 indubbiamente in nulla differisce rispetto al regolamento impugnato dal Sig. *Bosman*, se non nel numero di stranieri (quindi anche di cittadini comunitari) che il sodalizio potrebbe schierare nelle competizioni ufficiali, ove essa dovesse essere adotta a livello internazionale e/o nazionale.

Quanto alla presunta natura sportiva della regola del 6+5 - si precisa quanto segue.

Nel caso *Bosman*, la Corte ha affermato che «*le norme del Trattato in materia di libera circolazione delle persone non ostano a normative o prassi che escludano i calciatori stranieri da determinati incontri per motivi non economici, attinenti al carattere e all'ambito specifici di tali partite e che quindi hanno natura prettamente sportiva, come, ad esempio, nel caso di incontri fra le rappresentative di paesi diversi*»; di contro, il regolamento ivi impugnato trovava applicazione a tutti gli incontri ufficiali tra società calcistiche e alla parte essenziale dell'attività (lavorativa) esercitata dai calciatori professionisti.

Per tale ragione – se si esclude la composizione delle squadre nazionali – nessuna norma che limita l'impiego di stranieri, e quindi di cittadini comunitari, può essere considerata legittima alla luce del Trattato.

Lo schema prescelto dalla FIFA, quindi, risulta irragionevole ed ingiustificabile, in quanto – nel perseguire il fine di tutelare lo sport a livello nazionale – ostacola l'accesso al mercato del lavoro degli sportivi (e quindi dei lavoratori) provenienti da altri Stati membri, in spregio del diritto alla parità di trattamento sancito dall'art. 39 CE e dal Regolamento CEE n. 1612/68.

<sup>34</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman*, cit., punto 119.

<sup>35</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman*, cit., punto 120.

## 7. L'effetto discriminatorio della regola dell'*home grown players*

Il divieto di discriminazione, come sopra chiarito, si applica anche agli atti che – pur non facendo espresso riferimento alla nazionalità – pongano in essere criteri apparentemente neutrali (ad esempio, la residenza, il domicilio, la lingua etc.), ma suscettibili di determinare, in concreto, una discriminazione (seppur indiretta) nei confronti di un cittadino proveniente da un diverso Stato membro.<sup>36</sup>

In altre parole, rientra in tale nozione ogni discriminazione «*dissimulata*» che, pur fondandosi su canoni differenti dalla nazionalità, nei fatti violi il diritto alla parità di trattamento e/o limiti l'accesso all'impiego dei lavoratori stranieri.<sup>37</sup>

Tale potrebbe essere l'effetto della regola dell'*home grown players*, nella parte in cui richiede che otto (8) degli atleti che una società partecipante alla UEFA Cup o alla UEFA Champions League deve inserire nella c.d. Lista A debbano essere calciatori di «formazione nazionale», provenienti quindi dal vivaio dello stesso club o formati presso la Federazione nazionale cui lo stesso club è affiliato.

La norma in esame, quindi, non fa espressamente riferimento alla nazionalità del calciatore, ma inserisce nel sistema un criterio che potrebbe portare ad un effetto discriminatorio, favorendo i calciatori aventi la nazionalità del Paese all'interno del quale il club è stabilito.

Nei Regolamenti Uefa Cup e/o Uefa Champions League è definito di formazione nazionale («*locally trained players*»): (i) l'atleta che, a prescindere dalla sua nazionalità e dall'età, in età compresa tra i 15 ed i 21 anni è stato tesserato con il club – che partecipa alla competizione UEFA – per un periodo, continuativo o meno, pari a tre stagioni intere, ovvero per un periodo di 36 mesi; (ii) ol'atleta che, indipendentemente dalla nazionalità e dall'età, tra i 15 ed i 21 anni è stato tesserato con una società appartenente alla medesima Federazione del club – che partecipa alla competizione UEFA – per un periodo pari a tre stagioni intere o a 36 mesi.

Dalle definizioni appena riportate e dai criteri previsti dalla regola (i.e. età compresa tra il 15° ed il 21° anno di età) si evince che i calciatori di formazione nazionale provengono dai vivai della Federazione cui è affiliato un determinato club e possono essere inseriti in Lista A anche a distanza di tempo, rispetto allo svolgimento del periodo di formazione.

Tenuto conto della giovane età dei calciatori appartenenti ai vivai ed alla luce del fatto che nei settori giovanili la selezione degli atleti è svolta *in loco*, risulta probabile che i settori giovanili siano costituiti da atleti aventi la stessa cittadinanza della società che provvede alla loro formazione.

Tale conclusione è avvalorata dallo stesso art. 19 del Regolamento FIFA

<sup>36</sup> K. LENAERTS, P. V. NUFFEL, *Constitutional Law of The European Union*, Thomson-Sweet&Maxwell, London, 2006, 185-186; S. D'ACUNTO, *La libera circolazione dei servizi*, M. COLUCCI, S. SICA, *L'Unione Europea*, cit., 236.

<sup>37</sup> L. GALANTINO, *Diritto comunitario del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2005, 99.

sullo Status ed il Trasferimento dei Calciatori,<sup>38</sup> il quale vieta i trasferimenti all'estero dei calciatori che non abbiano ancora compiuto il diciottesimo anno di età.

Costituisce eccezione a tale divieto soltanto il caso in cui:

1. i genitori del calciatore si trasferiscano per motivi indipendenti dal calcio in un Paese della nuova società;
2. il trasferimento avvenga all'interno del territorio UE, qualora il calciatore abbia un'età compresa tra i 16 ed i 18 anni e la società fornisca al calciatore: (i) un'adeguata educazione e/o formazione calcistica secondo gli standards nazionali più elevati; (ii) un'adeguata formazione accademica e/o scolastica e/o una formazione permanente e/o una formazione, oltre alla sua educazione calcistica, che gli consenta di fare una carriera diversa da quella calcistica qualora l'attività sportiva dovesse cessare; (iii) adotti tutte le misure necessarie per assicurare che il calciatore sia seguito nella migliore maniera possibile (ottime condizioni di vita in una famiglia ospite o in una struttura della società, nomina di un tutor all'interno della società, ecc.);
3. il calciatore viva in un località di frontiera, ad una distanza massima di 50 km dal confine nazionale e la società affiliata alla Federazione limitrofa per la quale il calciatore desidera tesserarsi abbia la propria sede a non più di 50 km dal confine (la distanza massima fra il domicilio e la sede della società deve essere quindi pari a 100 km e il calciatore deve continuare ad abitare nel proprio domicilio).

Le due Federazioni interessate devono poi dare il loro esplicito consenso al trasferimento.

Emerge quindi che la FIFA – dal canto suo – limita il trasferimento dei giovani atleti, aventi meno di diciotto anni, mentre la UEFA richiede che almeno otto (8) atleti delle rose che partecipano alle competizioni da essa organizzate debbano essere proprio giovani atleti.

Se si prova a leggere la regola *dell'home grown players* alla luce dell'art. 19 sopra riportato – il quale pone significativi limiti alla circolazione nei settori giovanili – risulta ancora più evidente come il sistema previsto dai Regolamenti UEFA produca l'effetto di favorire non i calciatori di formazione nazionale, come dichiarato, ma semplicemente i calciatori «nazionali» (ovvero cittadini di un certo Stato membro).

Inoltre, tenuto conto che gli otto calciatori di cui alla Lista A non necessariamente debbano provenire direttamente dal vivaio (nel momento in cui il club comunica la suddetta lista), essendo sufficiente che – in passato – essi siano stati tesserati per lo stesso club o nell'ambito della medesima Federazione, è verosimile che le società interessate dall'applicazione della norma in esame saranno incentivate ad ingaggiare giocatori «nazionali» a discapito degli atleti formati altrove.

Di conseguenza, le occasioni di ingaggio e di utilizzo aumenteranno per i calciatori aventi la stessa nazionalità del club e tendenzialmente si ridurranno per

---

<sup>38</sup> FIFA, *Regulations on the Status and Transfer of Players*, 2008, disponibile su [www.fifa.com](http://www.fifa.com) (febbraio 2009).

gli atleti stranieri.

Tale effetto potrebbe produrre una disparità di trattamento, in quanto la norma introduce dei criteri di selezione che – seppur non espressamente riferiti alla nazionalità – nei fatti portano comunque ad un effetto discriminatorio.

Al contempo, la regola non può costituire eccezione al diritto comunitario in quanto essa incide (i) sulla composizione delle rose delle società partecipanti alle competizioni UEFA (i.e. società o associazioni che esercitano la loro attività per fini di lucro) e (ii) sulle condizioni di impiego di giovani atleti o di calciatori già professionisti (la cui prestazione rappresenta un'attività economica rilevante ai sensi dell'art. 2 CE).

Pertanto, il sistema dell'*home grown players* – introducendo dei limiti potenzialmente discriminatori nei confronti degli atleti stranieri – presenta significativi elementi di criticità alla luce sia dell'art. 39 CE sia del Regolamento CEE n. 1612/68.

#### 8. Sulla giustificazione delle norme sportive esaminate

La regola del 6+5 e la regola dell'*home grown players* non costituiscono eccezione al diritto comunitario, in quanto incidono sulla prestazione lavorativa – rilevante economicamente – resa dagli atleti (da esse interessati) in favore dei propri club.

Tali norme non riguardano incontri tra rappresentative nazionali, bensì competizioni tra società calcistiche, il cui legame con il Paese nel quale esse sono stabilite non può considerarsi inerente all'attività sportiva.

In particolare, il sistema dell'*home grown players* si riferisce ai club che hanno ottenuto dei risultati a livello nazionale (in termini di posizionamento in campionato) – il che consente loro di partecipare alla Uefa Cup ed alla Uefa Champions League – senza che la cittadinanza dei calciatori impiegati rivesta (o abbia rivestito) un ruolo particolare.

In entrambi i casi, quindi, lo scopo perseguito non può consentire una deroga al divieto di discriminazione di cui all'art. 39 CE, come invece sostenuto dalla Corte di Giustizia in occasione della sentenza *Donà*, pronunciandosi sulla composizione delle squadre nazionali.<sup>39</sup> Il sistema attuale, oltretutto, non impedisce ai club di ingaggiare atleti nazionali, ovvero di schierarli in campo nelle competizioni ufficiali. Il fatto che le società optino per il tesseramento e l'impiego di calciatori – anche e/o soprattutto stranieri – probabilmente deriva da ragioni di ordine commerciale e/o economico; difatti, spesso i calciatori nazionali più importanti hanno dei costi eccessivi, anche in termini di ingaggio, rispetto ai colleghi provenienti da Paesi esteri.

Essendo il mercato calcistico sorretto da regole di libera concorrenza, non può essere proibito ai club di tesserare ed utilizzare i calciatori che ritengono più adeguati agli obiettivi prefissati; né le norme in materia di cittadinanza UE – che

<sup>39</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 14 luglio 1976, causa 13/76, *Donà c. Mantero*, cit.

sanciscono il divieto di discriminazione – possono essere derogate sulla base della sola logica dello sport nazionale.

Inoltre, nella misura in cui la regola del 6+5 dovesse essere adottata dalla FIFA è verosimile che nel mercato si verifichi un effetto economico distorto ad opera della stessa norma, ovvero l'incremento dei costi dei cartellini e degli ingaggi dei giocatori nazionali, che favorirà i club che dispongono di maggiori risorse economiche, a discapito delle società più deboli.

Quanto alla regola dell'*home grown players*, scopo effettivo della norma è la tutela dei vivai, ed in particolare dello sport nazionale.

Laddove la tutela dei vivai rappresenti un obiettivo legittimo, la tutela dello sport nazionale, come sopra riportato, può giustificare l'adozione di norme discriminatorie soltanto rispetto alla composizione delle squadre nazionali.

I Regolamenti UEFA, per le ragioni esposte al paragrafo precedente, più che tutelare i giovani atleti ed i vivai cui essi appartengono, introducono invece una regola che mira progressivamente all'incremento di atleti nazionali a svantaggio dei calciatori esteri (è bene ripeterlo, siano essi comunitari o extra-comunitari), mediante l'adozione di un sistema potenzialmente discriminatorio.

Il sistema dell'*home grown players*, quindi, difficilmente può essere giustificato in funzione dello scopo da esso perseguito, tenuto anche conto che la tutela dei vivai potrebbe essere realizzata attraverso strumenti alternativi, quali ad esempio: (i) incentivi per le società che investono nel settore giovanile; (ii) sgravi fiscali; (iii) creazione di un fondo cofinanziato dalle Istituzioni competenti e le società sportive finalizzato a finanziare lo sport giovanile.

In buona sostanza, è necessario che sia il mercato a dettare le regole di ingaggio e di impiego dei calciatori, prescindendo dall'adozione di norme che impongono trattamenti discriminatori, e propendendo per l'adozione di misure alternative e proporzionate allo scopo perseguito.

## 9. Conclusioni

Lo sport costituisce un fenomeno di massa, con migliaia di persone che praticano nel mondo, a livello dilettantistico o professionistico, le diverse discipline ad esso afferenti, con un giro di affari – diretto o indiretto – tale da rappresentare uno dei principali settori dell'economia mondiale e quindi dell'Unione Europea.

Le Federazioni sono libere di organizzarsi nel modo ritenuto più opportuno e godono di piena autonomia nel regolamentare il funzionamento delle competizioni da esse disciplinate, in virtù delle esigenze dettate dalla specificità e dal ruolo che lo sport svolge nell'educazione e nel progresso sociale.

Tale autonomia, però, non può costituire una zona franca, immune dai diritti fondamentali dell'uomo e dei lavoratori, garantiti in altri settori produttivi.

In particolare, come sostenuto dalla Corte di Giustizia, lo sport – in virtù della sua rilevanza economica – non può ritenersi dispensato dal rispetto dei principi espressi dal Trattato. La sentenza *Meca-Medina*, inoltre, ha chiarito che i principi

espressi dal diritto comunitario non possono essere violati nemmeno da regolamenti puramente sportivi, i quali dovranno comunque rispondere ad un criterio di ragionevolezza e di proporzionalità.

Ciò comporta che – anche in presenza di un obiettivo legittimo, quale la tutela dei giovani atleti – le Federazioni non potranno comprimere le libertà ed i diritti garantiti dal Trattato ai lavoratori aventi la cittadinanza UE.

Nonostante lo sforzo delle Istituzioni comunitarie in tal senso e le conquiste ottenute dagli sportivi nel corso degli anni, sia la FIFA che la UEFA non desistono dall'adottare unilateralmente norme illegittime e contrarie al diritto comunitario.

È quindi necessario che le Federazioni internazionali riconoscano in via definitiva il diritto degli atleti ad essere riconosciuti come lavoratori, con tutte le tutele che ne conseguono.

Di conseguenza è auspicabile che la FIFA abbandoni l'idea di introdurre nello sport una norma discriminatoria, quale la regola del 6+5 e la UEFA riveda il sistema dell'*home grown players*, optando per la ricerca e l'adozione di misure alternative, concertate con le associazioni di categoria, che – nel perseguire lo scopo di tutelare i vivai ed i giovani atleti – non producano effetti discriminatori e contrari al diritto comunitario.

*Bibliografia*

- BLANPAIN R., *European labour law*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2005.
- COLUCCI M., *La libera circolazione delle persone*, in M. COLUCCI, S. SICA, *L'Unione Europea*, Zanichelli, Bologna.
- COLUCCI M., *Sport in the EU Treaty. In the name of Specificity and Autonomy*, in R. BLANPAIN, M. COLUCCI, F. HENDRICKX (a cura di) *The Future of Sports Law in the European Union. The EU Reform Treaty and the White Paper*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2008.
- D'ACUNTO S., *La libera circolazione dei servizi*, in M. COLUCCI, S. SICA, *L'Unione Europea*, Zanichelli, Bologna, 236.
- GALANTINO L., *Diritto comunitario del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2005.
- GULLO D., *L'impatto del diritto comunitario della concorrenza sul mondo dello sport*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, vol. 3, n. 3, 2007, 13.
- HENDRICKX F., *Future direction of Sports Law*, in R. BLANPAIN-M. COLUCCI-F. HENDRICKX (a cura di) *The Future of Sports Law in the European Union. Beyond The EU Reform Treaty and the White Paper*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2008.
- LENAERTS K., NUFFEL P.V., *Constitutional Law of The European Union*, Thomson-Sweet&Maxwell, London, 2006.
- SANNINO M., VERDE F., *Il diritto sportivo*, Cedam, Padova, 2008.
- TOBLER C., *Indirect discrimination - A case study into the development of the legal concept of indirect discrimination under EC law*, Intersentia, Social Europe Series, Belgium, 2005.
- ZYLBERSTEIN J., *La specificità dello sport nell'Unione Europea*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, vol. 4, n. 1, 2008, 59-61.

## IL RUOLO E LE COMPETENZE DELLE REGIONI NELLO SPORT

di *Felice Blando\**

SOMMARIO: 1. La ripartizione di competenze tra Regione e Coni alla luce del D.P.R. 616/1977 – 2. Su alcuni caratteri del Coni e dell'«ordinamento sportivo». Rapporti tra Coni e Regioni – 3. L'organizzazione pubblica sportiva dopo la prima legge di riforma organica del settore ad opera del d.lgs. 242/99 e la delineazione di un sistema *concentrico* – 4. Lo sport nel disegno del c.d. «terzo decentramento» amministrativo – 5. La legislazione regionale nell'attuale ordinamento costituzionale: continuità e discontinuità con l'assetto antecedente la riforma del Titolo V – 6. Il significato della materia «ordinamento sportivo» nell'art. 117 della Costituzione – Bibliografia

### 1. *La ripartizione di competenze tra Regione e Coni alla luce del D.P.R. 616/1977*

L'evoluzione storica della normativa regionale, come si vedrà tra poco, si è atteggiata in vario modo rispetto alla materia sportiva, e in tali leggi è stato spesso impossibile cogliere una linea di demarcazione fra l'interesse dell'ente territoriale e quello dell'ente sportivo.

Tali difficoltà sono state accresciute dalla circostanza che l'attività sportiva presenta una copiosità di profili, tra loro peraltro strettamente intrecciati, connessi con altri interessi di natura certamente pubblica.

Va osservato ancora che, salvo quanto verrà ora precisato, nel nostro ordinamento costituzionale non è mai esistita una norma che conferisca alle Regioni attribuzioni in materia di sport, e che dello stesso vuoto soffrivan gli statuti delle Regioni ad autonomia speciale<sup>1</sup> che hanno iniziato ad esercitare competenze sulle

---

\* Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico presso la facoltà di Scienze Motorie dell'Università di Palermo. E-mail f.blando@unipa.it.

<sup>1</sup> Con l'eccezione del Friuli-Venezia Giulia che è stata l'unica regione ad autonomia speciale a

attività sportive in ragione della loro connessione con il turismo.

A tal proposito, la Regione antesignana è stata la Sicilia che con la legge 8 agosto 1949, n. 49 istitutiva «dell'Assessorato del turismo e dello spettacolo» conferiva allo stesso il compito di potenziare le iniziative e le attività sportive nella regione con particolare riguardo per quelle che potessero costituire fonte di richiamo turistico.

Nell'esperienza siciliana è da ricordare specialmente la legge 28 novembre 1970, n. 48, che, nell'approntare un congruo stanziamento per la costruzione, l'ammodernamento, l'ampliamento degli impianti sportivi, stabiliva che l'intervento regionale dovesse essere attuato «secondo piani predisposti dal Comitato olimpico Nazionale italiano». La motivazione di questo affidamento veniva così spiegata dall'assessore al turismo dell'epoca «da parte della Amministrazione regionale si è quindi voluto restituire alla sede tecnica più qualificata il compito delle scelte operative, disancorandole dalle suggestioni e dalle pressioni a matrice clienteristica alle quali, per esperienza di questi anni, è assai difficile opporre resistenza».<sup>2</sup>

Copiosi saranno i provvedimenti legislativi che, attraverso l'*escamotage* del turismo, hanno dato avvio ad un processo di implementazione degli impianti sportivi.<sup>3</sup>

Trasformazione, a dire il vero, che si attuò lentamente e con difficoltà specie nelle Regioni del sud Italia.

Tale situazione di difficoltà è stata fotografata nella relazione con cui venne illustrata la proposta di legge che ha dato vita alla legge 27 dicembre 1975, n. 781 (recante disposizioni per la «Costruzione di impianti sportivi nel Mezzogiorno»), nella quale si legge che «la nota carenza di strutture sportive nel nostro paese assume dimensioni veramente preoccupanti nelle Regioni meridionali dove i pochi impianti esistenti, gran parte dei quali presentano precarie condizioni di manutenzione, costituiscono appena la decima parte del fabbisogno. Tutto ciò

---

contemplare nel proprio statuto la competenza legislativa in materia di: «istituzioni culturali, ricreative e sportive [...] di interesse locale e regionale» (art.4, n. 14, l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1 in *G.U.*, 1 febbraio 1963, n. 29). Anche il Trentino Alto Adige, a seguito delle modifiche apportate alle funzioni delle Province autonome di Trento e Bolzano nel 1972, ha previsto nel proprio statuto una competenza di tipo concorrente delle due province con riguardo alle «attività sportive e ricreative con i relativi impianti e attrezzature» (art. 12, n. 11, l. cost. 26 febbraio 1948, n. 5 in *G.U.*, 13 marzo 1948, n. 62, modificata e integrata dalla l. cost. 10 novembre 1971, n. 1, in *G.U.* 5 gennaio 1972, n. 3).

<sup>2</sup> Per questo episodio si veda T. DE JULIIS (a cura di), *Leggi regionali per lo sport. Quadro sintetico della legislazione regionale e delle iniziative interessanti lo sport*, CONI, Roma, 1974., 81-82.

<sup>3</sup> Sono da ricordare altresì la legge della Sicilia 12 aprile 1967, n. 46 (Provvedimenti per lo sviluppo dell'economia turistica della regione siciliana), più volte modificata; nonché le numerose iniziative legislative del Trentino Alto Adige. Provvedimenti legislativi di impulso allo sport, sempre all'interno di politiche mirate al turismo, sono germogliate nell'esperienza delle Regioni a statuto ordinario: un quadro completo (ed indispensabile) per districarsi in tale complesso e aggrovigliato panorama legislativo si trova nel volume a cura di T. DE JULIIS, *Leggi regionali per lo sport*, cit., 22-221; nonché in F.B. ASCANI, *Lo sport e le sue leggi. Analisi degli aspetti socio-politici e della legislazione regionale e nazionale dello sport in Italia*, Ipsa informatica, Milano, 1979, 56-88.

determina gravi ripercussioni negative di ordine sociale, atteso l'insostituibile valore educativo e formativo dello sport, come strumento di sviluppo fisico e psichico dei giovani, oltre che come momento di ricreazione e di occupazione del tempo libero. Emerge, pertanto, l'esigenza di un preciso impegno da parte dei pubblici poteri, in quanto gli impianti sportivi rappresentano un servizio pubblico sociale a disposizione di tutti i cittadini».<sup>4</sup>

Peraltro, anche nella prima legge di approvazione del programma economico quinquennale per gli anni 1966-1970, in un apposito capitolo dedicato allo sport, emergeva che: «uno sforzo considerevole dovrà essere effettuato nei prossimi cinque anni per la promozione dell'educazione fisica e dello sport [...]. L'intervento pubblico è tanto più necessario se si considera la sproporzione tra lo sport dilettantistico e quello professionistico, dotato di ampie risorse finanziarie e di potenti mezzi di suggestione. Sul mancato sviluppo della pratica sportiva a carattere dilettantistico influiscono naturalmente molte cause, tra cui non trascurabili quelle di carattere ambientale e psicologico. Determinante è, però, l'inadeguata attrezzatura di impianti sportivi, particolarmente nelle Regioni meridionali. [...] il riordinamento della legislazione sportiva dovrà tendere a: [...] assicurare allo Stato l'esercizio di un più efficace controllo sulle attività sportive a carattere professionistico, adeguato anche al notevole impegno economico diretto e indiretto da esso sopportato [...] riconoscere le spese degli enti locali nel settore degli impianti sportivi quali spese inerenti a compiti istituzionali».<sup>5</sup>

La legge di un *piano globale* risultò priva della concretezza che sarebbe stata necessaria per la sua attuazione, ma il capitolo sullo sport metteva il dito su di una piaga ereditata dal Testo Unico sugli enti locali del 1934 (r.d. 3 marzo 1934, n. 383) che introduceva rigorose distinzioni nella destinazione di spesa di province e comuni. Gli interventi per lo sport – e in prima linea i finanziamenti degli impianti sportivi – finivano, in forza dell'art. 91, per essere collocati ai margini delle competenze locali, venendo relegati fra le «spese facoltative», e perciò non finanziabili a tasso agevolato.

Eppure i comuni rimanevano gli enti più significativi e, comunque, quelli che, pur nel silenzio legislativo, meglio si sono prestati nello sviluppo

---

<sup>4</sup> Il documento è riportato in una nota di commento alla legge in oggetto redatta da M. TEOFILO, *Impianti sportivi nel Mezzogiorno*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1976, 55 ss. Con un intervento precedente – l. 15 aprile 1971, n. 205 – gli impianti sportivi furono inseriti nei finanziamenti destinati alle opere civili minori nei comuni classificati «a particolare depressione economica» delle zone in cui operava la Cassa per il mezzogiorno e successivamente, con delibera del CIPE del 3 febbraio 1975 fu approvato, ai sensi della legge 6 ottobre 1971, n. 853, un progetto speciale per la realizzazione di impianti sportivi da parte della Casmez.

<sup>5</sup> Legge 27 luglio 1967, n. 685 (Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970). Il piano economico prospettava come necessaria la costruzione di circa duemila impianti sportivi. Utile, anche per capire le aspettative che la classe politica poneva su questa legge, è la lettura dell'intervento dell'allora ministro del Turismo e spettacolo A. CORONA, *Sport e programmazione*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1967, 3 ss. In generale, una riconsiderazione dell'intera problematica, nelle linee di fondo, è in M. CARABBA, *Programmazione economica*, in *Enc. dir.*, v. XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987.

dell'impiantistica sportiva,<sup>6</sup> grazie anche all'accesso al credito speciale dell'Istituto per il credito sportivo.<sup>7</sup>

Negli anni Settanta, da un lato, l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, i cui statuti indicavano obiettivi di rinnovamento anche nelle politiche sportive, sembra costituire una buona occasione per realizzare su nuove basi un governo programmato dello sport, e, da un altro, cominciavano a diffondersi i germi che comporteranno un notevole mutamento nel quadro complessivo dell'intervento pubblico.

Così, da una parte, con il decreto delegato n. 616/1977 si delinea un modello di ripartizione delle competenze sportive nel quale si riconosce un ruolo, adeguato alle rispettive posizioni istituzionali, alle Regioni e agli enti locali minori e si traccia un confine con quelle del Coni.

D'altra parte, veniva messa fuori discussione la natura pubblica del Coni ad opera delle legge 20 marzo 1975, n. 70, che lo includeva fra gli enti parastatali.<sup>8</sup> Restavano però incerte le conseguenze che ne derivavano e non contribuendo a gettare luce sulla questione, e sugli effetti, della estensione o meno alle federazioni di questa natura pubblica.

Nondimeno, gli statuti, e le loro norme programmatiche, restano l'indice più significativo e, comunque, quello che, pur fra molti limiti, meglio si presta a dar conto, *prima facie*, dello spessore del fenomeno.

In essi è sancito l'impegno alla promozione delle attività sportive (Liguria) considerate come «servizio sociale» (Piemonte, Lombardia, Veneto, Toscana, Campania, Puglia, Basilicata), elementi di «formazione della persona umana» (Umbria, Marche, Abruzzo, Calabria), come momento dello «sviluppo civile ed economico» (Emilia Romagna), discipline connesse alla tutela della salute (Lazio), o componenti del «patrimonio culturale» (Molise).<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> È qui possibile far tesoro di un censimento, svolto nel 1964 dall'Istat in collaborazione con il Coni, che rilevò che nella ripartizione degli impianti sportivi pubblici secondo la proprietà, ben l'ottanta per cento del patrimonio pubblico degli impianti apparteneva agli enti locali (il documento è in F.B. ASCANI, *Lo sport e le sue leggi*, cit., 160 ss.).

<sup>7</sup> Con il superamento del sistema delineato dall'art. 91 del T.U. della legge comunale e provinciale, ad opera del d.l. 10 novembre 1979, n. 3, convertito, con modificazioni, nella l. 8 gennaio 1979, n. 3, con cui venne abolita la distinzione in obbligatorie e facoltative delle spese dei comuni e delle province, si aprì ai comuni la possibilità di accendere mutui presso la Cassa depositi e prestiti anche per l'impiantistica sportiva, potendo così accedere a mutui con condizioni ancora più vantaggiose di quelle offerte dall'istituto di credito sportivo.

<sup>8</sup> Esso figura tra gli «Enti preposti ad attività turistiche e del tempo libero», elencati nella tabella V, allegata alla legge 70/1975 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente).

<sup>9</sup> A titolo esemplificativo v. lo statuto delle Marche dove veniva affermato che la regione: «[...] Favorisce la creazione di organismi e istituti culturali, ricreativi e sportivi, come strumenti di autonoma vita associativa e di formazione dei cittadini e in particolare dei giovani. Incoraggia la diffusione dello sport dilettantistico anche mediante la creazione di appositi impianti e attrezzature» (art. 5); in quello della Campania si diceva che la regione: «[...] concorre ad assicurare i servizi civili fondamentali, con particolare riguardo all'abitazione, all'istruzione e alla promozione culturale, alla salute, alla sicurezza sociale, ai trasporti, alla educazione ed attività sportive ed

Si era ormai, per chiari segni, ben all'interno di un nuovo approccio giuridico e culturale al fenomeno sportivo.

Finalità ambiziose e ancor di più largo respiro, dopo aver scontato le tare di una partenza lenta e non priva di contraddizioni, si profilavano man mano con interventi legislativi organici e completi della materia.

La produzione legislativa di quel tempo è stata ampia e a tratti complessa, e una sua valutazione globale oltre a presentare problemi di documentazione risulterebbe inopportuna giacché la gran parte di queste normative sono superate e non più vigenti, è allora più utile dare atto dei pilastri lungo i quali essa si è sviluppata.

Un primo pilastro era diretto alla costruzione, ampliamento, miglioramento ed acquisizione di impianti sportivi, facendo leva, come soggetti operativi, principalmente sugli enti territoriali e in via secondaria sulle società o associazioni sportive senza fine di lucro e/o dilettantistiche.

La linea emergente di maggior interesse è stata quella dell'adozione di una programmazione effettiva, formata dal basso, in tema di localizzazione, tipologia, gestione e fruizione degli impianti.

La programmazione qui va intesa come esigenza, da parte dei pubblici poteri, di prestabilire tanto il quadro coerente degli obiettivi da raggiungere quanto l'insieme coordinato di attività necessarie per perseguirli, con i relativi strumenti.

È la programmazione secondo questo significato che sembra diventare la questione centrale del governo dello sport regionale tra gli anni settanta e ottanta, mostrandosi peraltro di difficilissima realizzazione nella situazione italiana.

In particolare, attraverso questo nuovo modo in cui veniva organizzata l'attività dei poteri regionali, si voleva anche rimediare al fallimento di quel metodo legislativo di impostare il finanziamento in modo da ripartire i fondi sul meccanismo della domanda, appagando la sola esigenza di «essere comunque presenti nel settore sportivo».<sup>10</sup>

Uno strumento rappresentativo di questo nuovo modo di operare, sul piano organizzativo, veniva offerto dalla creazione di organi collegiali – denominati «consulte» – con funzioni e ambiti di azione molto vasti, e con una accentuata propensione ad estendere la rappresentatività di tutti i soggetti pubblici e privati con interessi nel mondo sportivo.<sup>11</sup>

Se a questo si aggiunge la generale tendenza alla realizzazione di impianti polivalenti orientati prevalentemente all'uso sociale e alla loro completa

---

all'impiego del tempo libero» (statuto Campania, art. 4). Tutte le norme statuarie riferite allo sport sono riportate in T. DE JULIIS, *Leggi regionali per lo sport*, cit., 12-19.

<sup>10</sup> L'inciso è di S. LIPPARINI, *Sport e tempo libero*, in S. CASSESE (a cura di), *Annuario delle autonomie locali 1987*, Roma, 1987, 474.

<sup>11</sup> Si veda l.r. Veneto 24 agosto 1979, n. 60 (Provvedimenti per lo sviluppo e la promozione delle attività sportive e ricreative), artt. 4-8 e l.r. Emilia-Romagna, 24 luglio 1979, n. 20 (Interventi per la promozione della pratica sportiva e delle attività motorie e ricreative nel tempo libero), art. 3.

utilizzazione, lo sforzo di innovazione assumeva dimensioni apprezzabili.<sup>12</sup>

Il secondo pilastro su cui si è fondata l'azione regionale concerne il rinforzo delle manifestazioni sportive e delle attività promozionali e il sostegno all'associazionismo.<sup>13</sup>

Si è trattato di erogazioni finanziarie basate su diverse modalità di spesa, la cui concreta destinazione e l'effettiva utilizzazione ai fini pretesi non sempre è stata sottoposta a strumenti di controllo e verifica.<sup>14</sup>

L'attuazione del metodo della programmazione realizzato nel settore dell'impiantistica non è invece attecchito, come strumento generale, in questo campo, anche perché più esposto, rispetto ad altri, all'influenza della temperie politiche.<sup>15</sup>

Il terzo pilastro si è sviluppato sulla valorizzazione degli aspetti sociali dell'attività sportiva,<sup>16</sup> nella formazione professionale di operatori sportivi,<sup>17</sup> nella promozione di studi e ricerche<sup>18</sup> e in quella motoria e sportiva a favore dei disabili e anziani.<sup>19</sup>

La normazione regionale, secondo lo sviluppo tracciato, sembrava incastonarsi perfettamente con le attribuzioni relative alla «promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti e attrezzature» conferite alle Regioni dall'art. 56 del decreto legislativo 24 luglio 1977, n. 616, quali funzioni ricomprese nella materia del «turismo ed industria alberghiera».<sup>20</sup> La norma citata

<sup>12</sup> Valga l'esempio di l.r. Molise, 1977, n. 39, l.r. Emilia-Romagna, *cit.* (art. 15), l.r. Marche 1980, n. 46.

<sup>13</sup> Tra le prime, l.r. Valle D'Aosta 26 agosto 1974, n. 35 (Interventi a favore dello sport), artt. 1 e 2.

<sup>14</sup> Tali carenze, in realtà, venivano colmate ad opera della l.r. Abruzzo 7 maggio 1985, n. 31 (Interventi di promozione e sostegno dell'associazionismo sportivo-ricreativo), l.r. Puglia 16 maggio 1985, n. 32 (Nuova disciplina concernente il servizio sociale regionale per l'attività motoria e sportiva – Abrogazione L.R. 21 luglio 1978, n. 32).

<sup>15</sup> Quanto alle ombre proiettate su questo settore da interessi clientelari v. F.C. RAMPULLA, *Sport e tempo libero*, in S. CASSESE (a cura di), *Annuario delle autonomie locali*, 1986, Roma, 1986, 524 e S. BARTOLE, *Istituzioni e attività sportive nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Le Regioni*, 1982, 273.

<sup>16</sup> Tra gli altri, gli interventi a favore della salute degli sportivi previsti dalla l.r. Campania 29 marzo 1984, n. 21 (Medicina dello sport e tutela sanitaria delle attività sportiva), ll.rr. Liguria 6 settembre 1984, n. 46 (tutela sanitaria delle attività sportive) e 8 maggio 1985, n. 38 (Modifiche alla legge regionale 6 settembre 1984, n. 46); l.r. Piemonte 25 marzo 1985, n. 22 (Tutela sanitaria delle attività sportive).

<sup>17</sup> Tra le tante leggi riguardanti tale peculiare settore, l.r. Friuli-Venezia Giulia 15 giugno 1984, n. 21 (Disciplina dell'esercizio della professione di guida alpina e aspirante guida alpina).

<sup>18</sup> L.r. Veneto 24 agosto 1979, n. 60, *cit.*, l.r. Abruzzo 23 novembre 1986 n. 68 (Interventi di promozione a sostegno della pratica sportiva dilettantistica), l.r. Puglia 16 maggio 1985, n. 32, *cit.*

<sup>19</sup> Si veda ad esempio, l.r. Liguria 22 aprile 1985, n. 23 (Promozione ed incentivazione degli impianti e delle attività sportive).

<sup>20</sup> Per un'analisi della norma si veda M.P. CHITI, *Commento art. 56 D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616*, in A. BARBERA e F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978, 355 ss.; ID., in E. CAPEACCIOLI e F. SATTA (a cura di), *Commento al dpr n. 616/1977*, Milano, 1980, 937 ss.

prevedeva anche che per le attività e gli impianti sportivi e ricreativi di «interesse dei giovani in età scolare», le Regioni provvedessero di intesa con gli «organi scolastici», mentre il Coni teneva ferme le competenze per l'organizzazione delle «attività agonistiche ad ogni livello e le attività promozionali». Il cerchio veniva chiuso con l'attribuzione al Coni del compito di fornire «consulenza tecnica» alle Regioni «per gli impianti e le attrezzature da esse promossi».

Invero, il quadro normativo fin qui esposto, che sembrava tagliare ad angolo retto l'annodatura del riparto di competenze, era destinato a sollevare una serie di questioni di difficile soluzione poiché attraversato da profonde contraddizioni insite in alcuni settori della legislazione regionale e nelle funzioni proprie delle figure soggettive operanti nel settore.

L'art. 56 ipotizza che il Coni operi sulle attività agonistiche ad ogni livello e le relative attività promozionali, ma, c'è da chiedersi, l'agonismo non è insito in ogni attività sportiva anche quando il risultato della competizione si ottiene dalla comparazione di prestazioni singole? Esso, in definitiva, potrebbe comprendere qualsiasi attività sportiva.

È una norma problematica, che richiede finezza applicativa per evitarne usi eccessivamente allargati o impropriamente ristretti, rispetto al suo giusto campo d'azione.

Il giusto campo d'azione è però di difficile delimitazione: l'attività agonistica è fenomeno complesso e differenziato al proprio interno, in ragione dei fini che la ispirano e dei modi in cui si attua.<sup>21</sup> Solo per fare un esempio: i corsi di avviamento al tennis sono da includere nella promozione di attività sportive, e quindi di competenza delle Regioni, o sono da inserire tra le attività promozionali dello sport agonistico, e quindi di pertinenza del Coni? In relazione a esso conviene distinguere fra due situazioni.

Lo sport individuale, come mezzo di miglioramento del proprio corpo e della propria interiorità, esercitato fuori dai circuiti dell'impiantistica tradizionale, è per il diritto pubblico giuridicamente irrilevante.

L'attività sportiva agonistica, esercitata nell'ambito delle strutture organizzative impiegate sul Coni – e che concerne esclusivamente il cosiddetto

---

<sup>21</sup> Le attribuzioni del Coni si estendono, secondo la legge, ad «ogni livello», potendosi arguire da ciò che a esso spetti curare sia l'aspetto organizzativo – a cui sono deputati ora gli organi centrali, ora quelli periferici – sia quello territoriale (internazionale, nazionale, regionale) delle attività sportive agonistiche. Il dettato legislativo è criticato da S. BARTOLE (*Istituzioni e attività sportive nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, cit., p. 265) per il quale sarebbe assurdo che il Coni si occupasse di ogni tipo di «torneo cittadino (delle aziende; degli esercizi pubblici; delle parrocchie, etc.), così come sarebbe insensato che gli attori di questo agonismo municipale o stracittadino fossero vincolati all'osservanza delle regole più rigide dell'agonismo dei livelli superiori». L'A. ravvisa che la differenziazione di fondo è data nella presenza o meno, nell'attività sportiva espletata, di un collegamento relazionale con l'agonismo internazionale. Diverso orientamento è espresso da E. GIZZI (*Sport e Regioni*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1988, 43, nt. 14), ad avviso del quale l'elemento discrezionale sarebbe dato dal collegamento dello sport con l'aspetto ricreativo e del tempo libero.

«agonismo programmatico»<sup>22</sup> – si svolge, invero, all'interno di una dimensione normativa atta a orientarne e disciplinarne puntigliosamente la messe di interessi pubblici che la sottendono (controllo sanitario, ordine pubblico, affiliazione, ecc.).<sup>23</sup>

Oltre ciò, a noi sembra che non ci sia una risposta buona per tutte le scelte legislative: ciascuna situazione va valutata e affrontata alla luce delle circostanze concrete, e le soluzioni potranno essere diverse.

Quel che è certo è che le Regioni, nell'esperienza storica, hanno legiferato in ordine ad aspetti dell'attività agonistica che, secondo il disegno tracciato dall'art. 56, esse non avrebbero potuto realizzare.

Infatti, per quanto sorprendente, quella presa di posizione svelava una realtà di fatto ben più articolata e complessa.

Passando a considerare le misure specificamente volte, in diverso modo, a esplicitare e potenziare lo sport agonistico nelle Regioni, appaiono di maggiore rilievo soprattutto i seguenti tre profili.

In primo luogo, tra le leggi regionali, alcune, pur avendo contenuto una serie di previsioni che tendevano a caratterizzare lo sport formativo-ricreativo come servizio sociale e, di conseguenza, si impegnavano a rendere l'intervento a suo sostegno, cadevano nell'equivoco di privilegiare il finanziamento delle società dilettantistiche.<sup>24</sup> Al legislatore dell'epoca non doveva esser chiaro, e qui sta

<sup>22</sup> Secondo la fortunata distinzione operata da A.B. MARANI TORO, *Sport*, in *Noviss. dig. it.*, v. XVIII, Utet, Torino, 1971, pp. 44 ss.; I. MARANI TORO, A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, cit., 72 ss., 411 ss. e 446 ss.

<sup>23</sup> In mancanza di ammissione all'ordinamento sportivo, ad esempio, l'attività agonistica posta in essere non è giuridicamente rilevante neanche per l'ordinamento statale, in quanto semplice espressione dell'autonomia privata. In materia di costituzione e riconoscimento di federazioni sportive si veda la sentenza con cui il pretore di Brescia (Sez. civ., 19 maggio 1990, n. 209, in *Riv. Dir. Sport.*, 1990, 356) ha negato alla federazione italiana gioco calcio femminile sia il legame organico con il Coni, sia la natura pubblicistica, qualificandola una «semplice associazione privata». Nello stesso senso si era orientata una discussa pronuncia della suprema Corte (Sez. Un., 25 maggio 1965, n. 1027, cit.): «non sono affatto affidati al CONI compiti di inibire o contrastare le varie attività sportive svolte (nel caso specifico) da donne, che sono libere di esercitarle sia singolarmente che in associazioni libere», ritenendo legittimo il rifiuto del Coni di inquadrare la federazione italiano gioco calcio femminile tra le proprie. La tutela degli interessi pubblici che lo Stato riconosce al fenomeno sportivo ha così indotto il Consiglio di Stato (Sez. VI, 20 novembre 1963, n. 838, in *Cons. Stato*, 1963, I, p. 1725 ss. e in *Riv. Dir. Sport.*, 1964, 86 ss.) a qualificare l'affiliazione quale atto costitutivo di uno *status* professionale, intendendola come fenomeno analogo all'ammissione negli albi professionali: «l'esercizio da parte di privati (persone fisiche e giuridiche) di attività professionali dirette a promuovere o ad organizzare manifestazioni sportive è necessariamente subordinato alle condizioni e ai limiti previsti della norme legislative e regolamentari ed è inoltre sottoposto, a tutela dell'interesse generale, al potere di supremazia e di vigilanza degli organi previsti dalla legge».

<sup>24</sup> Si veda l.r. Campania 12 dicembre 1979, n. 42 (Interventi regionali per la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento, il completamento e l'acquisto di impianti e attrezzature sportive per la promozione e la diffusione della pratica sportiva), art. 2, lettera e) ed f). In questa legge, tra l'altro, si ammette anche che le federazioni sportive o i comitati regionali del Coni possano ottenere contributi per le loro attività. In modo analogo operava la l.r. Piemonte 1 marzo 1979, n. 10 (Norme per la programmazione sportiva in Piemonte). La l.r. Friuli-Venezia Giulia 28 ottobre 1980 n. 57 (modificazioni alla l.r. 18 agosto 1980, n. 43 «Interventi regionali per lo sviluppo

l'equivoco, che anche lo sport dilettantistico è gravido di agonismo che copre, infatti, a parte lo sport professionistico, la gran parte dell'area, giustappunto, delle società sportive che costituiscono la base organizzativa e funzionale dell'universo Coni.<sup>25</sup>

In effetti dovrebbe esser chiaro che lo sport agonistico non è fenomeno che appare restringersi ed esaurirsi nell'ambito dello sport professionistico (v'è, solo per fare l'esempio più noto, il c.d. «falso dilettantismo»).

Per un verso, questo tipo di disposizioni non sono state utili a conseguire lo scopo che, almeno alla luce del D.P.R. n. 616/1977, le Regioni avrebbero dovuto darsi, aprendo la via a più o meno volute azioni di sostegno all'agonistica istituzionalizzata.<sup>26</sup>

Per altro verso, un'altra conseguenza derivante da tale *modus procedendi* era la creazione di un sistema che consentiva a molte società dilettantistiche di ottenere sovvenzioni finanziarie, o agevolazioni delle più diverse forme, sia dal Coni che dalle Regioni, tutto ciò a scapito dello sport ricreativo e del tempo libero.<sup>27</sup>

Secondariamente, va menzionato il particolare privilegio riconosciuto dalla legislazione regionale ai Comuni; detti enti, infatti, erano – pur nella diversità delle previsioni legislative – i destinatari principali di quel coacervo di funzioni sinteticamente riconducibili alla programmazione e pianificazione territoriale dello sport.

Se, come ha dimostrato Rampulla, la realtà dell'esperienza locale «almeno

---

delle attività ricreative e sportive»), all'art. 9, prevedeva sovvenzioni ai comuni e, tramite gli stessi, alle associazioni sportive e ricreative ed ai gruppi scolastici o aziendali per la costruzione di impianti sportivi e per lo svolgimento di attività dilettantistiche. Alcune leggi, invero, si riferivano genericamente all'associazionismo sportivo (cfr., art. 10 l.r. Emilia-Romagna 24 luglio 1979, n. 20, cit.), altre a tutte le associazioni o società sportive che avevano come punto di riferimento federazioni sportive nazionali od enti di promozione sportiva (art. 19, l.r. Veneto 24 agosto 1979, n. 60, cit.).

<sup>25</sup> E. GIZZI, *Sport e Regioni*, cit., 44-45, ha colto molto bene i vari filoni confluenti nella qualificazione di attività agonistica, rilevando che: «anche coloro che praticano lo sport al di fuori di un'attività di tipo lavoristico-professionistico *ad hoc*, quali gli studenti, gli appartenenti alle forze armate e ai corpi di polizia, gli addetti a impieghi, arti o mestieri e tutti coloro che sotto varia forma praticano lo sport per diletto o per benessere fisico, possono anche farlo in modo sistematico, attraverso una specifica preparazione tecnica e sotto la guida di allenatori, allo scopo di cimentarsi nel corso di gare organizzate, sicché anche in questi casi si può dar vita all'agonismo sportivo».

<sup>26</sup> Per questo processo si veda F.C. RAMPULLA, *Sport e tempo libero*, nelle varie annate dell'*Annuario delle autonomie locali*, in S. CASSESE (a cura di), Roma (e, più dettagliatamente, in *Guida delle autonomie locali*, 1978, 578 ss.; 1979, 678 ss.; 1980, 573 ss.; che, poi, nel 1981 prenderà il nome di *Annuario delle autonomie locali*, 576 ss.; 1982, 592 ss.; 1983, 684 ss.; 1984, 678 ss.; 1986, 523 ss.), che adduce, tra l'altro, puntuali esempi di leggi regionali la cui potestà in materia sportiva si estende a competenze materiali ad essa non appartenenti.

<sup>27</sup> Sulla necessità di rivedere, entro i limiti derivanti dalle interferenze di diritto privato, i criteri in base ai quali venivano individuati i destinatari dei benefici regionali per dar posto ad una nuova categoria di società e associazioni che avessero il carattere di «territorialità», così da evitare anche nel settore sportivo il c.d. «regime del doppio binario» cfr. S. BARTOLE, *Istituzioni e attività sportive nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, cit., 267 ss.

a livello del volume di spesa» si è situata nel privilegiare il settore agonistico, viene spontaneo concludere che gli ambiziosi progetti regionali dello «sport come servizio sociale» erano destinati a ridimensionarsi nella pratica dell'azione comunale.

A questo proposito basterà dire che i mutamenti anche profondi avvenuti nella legislazione regionale, così come erano enunciati negli statuti, nella scelta cioè di una pratica sportiva agganciata ad una nuova dimensione civica, cedevano il passo alle politiche di sostegno degli sport più diffusi e popolari, vissuti nella loro dimensione spettacolare ed emozionale.<sup>28</sup>

Hanno, infine, specifica rilevanza nella medesima direzione la pluralità di interventi regionali volti alla salvaguardia dell'immagine delle comunità locali con diretta e esplicita promozione dello sport agonistico.<sup>29</sup>

Da questa impostazione derivavano, con ogni evidenza, alcune conseguenze che, per un verso, consolidavano e sottolineavano il disegno tracciato dal D.P.R. 616/77, che all'articolo 60 attribuiva le funzioni amministrative della materia non alle Regioni, bensì ai comuni ai quali perciò competeva «la promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti e attrezzature [...]» e, per altro verso, implicavano anche uno sviluppo ulteriore e coerente di alcuni caratteri propri degli enti territoriali.

Nell'insieme, può dirsi anzitutto che emerge una nuova consapevolezza del valore e della funzione degli enti territoriali, anche ai fini dell'organizzazione amministrativa dello sport, con conseguente stimolo alla ricerca di forme nuove di azione amministrativa, in particolar modo nella amministrazione di servizio, propria di uno Stato sociale, e per raggiungere più effettive frontiere di democraticità e di partecipazione dei substrati comunitari alla gestione degli interessi che le riguardavano (e, segnatamente, tramite il ricorso allo strumento consultivo e la sottoposizione alla programmazione regionale anche delle attività e impianti facenti capo alle componenti territoriali del Coni e delle federazioni).<sup>30</sup>

Da questi pur sintetici elementi si può facilmente dedurre che alle soglie

<sup>28</sup> Anche perché più redditizi da un punto di vista elettorale.

<sup>29</sup> Tra le tante iniziative legislative, spesso sorrette da interventi infrastrutturali e che non nascondevano affatto lo scopo di promuovere l'immagine della comunità regionale, v. la l.r. Lombardia 8 giugno 1984, n. 29 (campionati del mondo di sci in Valtellina) e le ll.rr. Veneto n. 13 dell'8 aprile 1986 e n. 18 dell'8 aprile 1986.

Altre leggi regionali appaiono chiaramente motivate allo scopo di sostenere la candidatura di un comune della regione quale sede dei giochi (es. Cortina d'Ampezzo per i giochi olimpici invernali del 1992; v. l.r. Veneto n. 43 del 29 aprile 1985). Si vedano pure la l.r. Puglia n. 32 del 16 maggio 1985, la l.r. Veneto n. 62 del 12 dicembre 1984 (aventi ad oggetto vere e proprie sponsorizzazioni delle manifestazioni sportive nazionali o internazionali) e ancora la l.r. Puglia n. 41 del 27 agosto 1984 e la l.r. Sicilia n. 31 del 17 maggio 1984 (aventi ad oggetto, questa volta, delle società che manifestazioni sportive nazionali o internazionali).

<sup>30</sup> Più in generale, sui tratti di questo nuovo orizzonte giuridico degli enti territoriali, tra gli altri, fondamentale rimane lo scritto di M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, 531 ss. che condensa incisivamente queste nuove prospettive nelle note formule «territorio-efficienza» e «territorio-democrazia».

degli anni Novanta il disegno pubblicistico dello sport, pur con talune sfasature, appariva esplicito nel delineare un sistema tripolare di governo del settore (con un ruolo essenziale per Coni ed enti locali, e marginali per lo Stato), e dove sul versante dell'attuazione delle Regioni sembrava scorgersi una nuova funzione e finalità che lo Stato non aveva invece individuato: un servizio sociale dello sport.<sup>31</sup>

Da questo punto di vista ci si può limitare a constatare come il processo di adeguamento dello sport alla novità delle Regioni abbia comportato il radicarsi di una competenza reticolare, le cui ragioni non vanno ricercate *aliunde*, ma proprio nelle caratteristiche specifiche della materia sportiva quale è risultata dal coacervo delle singole normative statali e regionali.<sup>32</sup>

## 2 *Su alcuni caratteri del Coni e dell'«ordinamento sportivo». Rapporti tra Coni e Regioni*

Per procedere oltre bisogna ancora insistere nella individuazione dei dati più significativi offerti dall'ordinamento sportivo e dal Coni.

Abbiamo visto che il Coni sviluppa, nel panorama degli enti pubblici, un esperimento del tutto singolare: il suo assetto costitutivo svela niente altro che il momento di emersione e di organizzazione sul piano di una determinata esperienza giuridica di precise forze ed esigenze nate e affermatesi sul terreno politico-sociale; se ogni ente pubblico può assurgere, per propria natura, a nucleo focale nel settore in cui ha vita, questo del Comitato olimpico nazionale italiano ci sembra qualificarsi singolarmente in tal senso.

A proposito dei rapporti tra i due ordinamenti un'autorevole dottrina ha notato che mentre l'ordinamento sportivo si proclama originario ed indipendente,<sup>33</sup> lo Stato ne entifica il soggetto di vertice, cioè lo riconosce, dando così luogo ad un primo rapporto conflittuale.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> La questione è sviluppata organicamente da G. BERTI, *Premesse e ipotesi sui compiti della regione nel servizio sociale dello sport*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 611, con la precisazione che lo sport «diventa così pubblico in senso oggettivo, in quanto rappresenta un fascio di interessi sociali».

<sup>32</sup> Solo così si può realmente avere il quadro delle competenze in materia sportiva, dato che questo è un caso di scuola dove, come molto felicemente aveva messo in luce Giorgio Berti, «il livello della disciplina giuridica si alza sempre di più rispetto alla realtà sociale; al di sotto di questo livello si afferma correlativamente una presenza multipla di centri di interessi, che debbono sperimentare la loro coesistenza molto più in linea di fatto e secondo concordanze spontanee, che non attraverso rivendicazioni autoritarie di sfere protette ed esclusive» (*Premesse e ipotesi sui compiti della regione nel servizio sociale dello sport*, cit., 609-610).

<sup>33</sup> Ci basti qui rinviare alla valutazione di Cons. Stato, Sez. VI, 20 ottobre 1978, n. 1053, in *Foro It.*, 1979, III, c. 376 ss.

<sup>34</sup> F. MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti*, in *Enc. dir.*, v. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, 1 ss., specialmente p. 54; ID, *Ordinamento giuridico (dottrine)*, ivi, v. XXX, Giuffrè, Milano, 1980, 678 ss. Un diverso orientamento si rinviene in W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici*, cit., cc. 1383-1384, il quale ha sostenuto che quando un corpo sociale diviene ente pubblico si ha solamente l'inquadramento nel sistema del potere statale dei poteri d'imperio di cui è già provvisto ogni corpo sociale autonomo e creatore del proprio diritto.

L'osservazione mette in chiaro come sia difficile trovare un equilibrio in un rapporto che nasce all'insegna della conflittualità, tra un ordinamento (quello sportivo) che si sente artefice della propria giuridicità e un ordinamento (quello statale) che lo ingloba nella propria struttura amministrativa considerandolo strumento per la realizzazione dei suoi fini.

In una delle migliori analisi del rapporto tra pubblico potere e gruppi sociali, proprio in relazione all'ordinamento sportivo, si è osservato che «v'è una stretta interconnessione fra la norma statale e il fenomeno giuridico prodotto dal gruppo sociale e che il problema centrale è quello di esaminare il modo in cui questa si realizza; entro quali limiti si può dire che la norma statale crea situazioni di monopolio o di privilegio o, al contrario, determina limitazioni alle manifestazioni del gruppo sociale quali si sono spontaneamente prodotte».<sup>35</sup>

La entificazione del Coni da parte dell'ordinamento statale, almeno nei rapporti con le Regioni, ha avuto l'effetto di rinforzare l'ordinamento sportivo nei confronti di quest'ultime.

L'attività sportiva è stata, infatti, anche con l'avvento delle Regioni ordinarie, un'attività che nel complesso, ben al di là della sola preparazione alle competizioni olimpiche, è stata governata dal Coni proprio in virtù degli ampi poteri di impronta pubblicistica conferitigli dalla l. 426/42.

Questi poteri si sono altresì materializzati, in primo luogo, nell'organizzazione e nell'esercizio dei concorsi a pronostici connessi con manifestazioni sportive svolte sotto il proprio controllo, che non avrebbero potuto competere ad una organizzazione privata visto che tali concorsi erano riservati allo Stato e venivano affidati al Ministero delle finanze.<sup>36</sup>

Per questa parte di attività si è spesso profilata l'ipotesi dell'attribuzione alla Regione, da parte dello Stato, di una quota delle entrate che esso percepiva a titolo di imposta sui concorsi pronostici relativi alle attività sportive o, invero, l'attribuzione di una quota delle entrate percepite dal Coni.

In secondo luogo, il Coni svolge un'attività di consulenza tecnica, prestata a favore delle pubbliche amministrazioni per cui, in numerosi procedimenti amministrativi, il Coni è ente di intervento necessario. Tali poteri si sono esplicitati nel settore sanitario (nella l. 1099/71 in materia di «Tutela sanitaria delle attività sportive», è continuo il raccordo funzionale tra Coni e il Ministero della sanità) e più incisivamente in quello dell'impiantistica sportiva in sede di approvazione dei progetti per la costruzione, l'acquisto, l'adattamento, il restauro e le modifiche

---

<sup>35</sup> G. Rossi, *Enti pubblici associativi*, cit., 87. L'impostazione metodologica segnata dall'Autore, consistente nell'analisi del dato normativo congiuntamente al fenomeno sostanziale che esso regola e dal quale è giocoforza condizionato, consente di evitare i fallimenti dei tentativi interpretativi basati o sull'accentuazione dei profili pubblicistici o, al contrario, di quelli privatistici, tutti destinati a non risolvere le delicate questioni che il fenomeno offre: una cartina di tornasole indicatrice di tali difficoltà (e dei relativi insuccessi interpretativi) è offerta dall'annoso dibattito sulla natura giuridica delle federazioni sportive.

<sup>36</sup> Al riguardo, S. Piasco, *Lotto e giochi organizzati*, in *Dig. disc. pubbl.*, 4<sup>a</sup> ed., v. IX, Utet, Torino, 1994, 283-284.

degli impianti sportivi.<sup>37</sup>

Per questa parte di attività il Coni ha mantenuto un potere che gli ha permesso di essere centro propulsore delle politiche strategiche nel campo dello sviluppo degli impianti sportivi,<sup>38</sup> anche per il determinante rilievo assunto, per molti profili, nel settore del credito sportivo.<sup>39</sup>

Va ricordato ancora come in quegli anni, e anche successivamente, lo stesso Coni, in documenti ufficiali iniziò a dichiarare di volersi occupare del solo settore agonistico,<sup>40</sup> non senza avere rivendicato a sé l'opera di aver sostenuto ogni settore

<sup>37</sup> I. 21 giugno 1928, n. 1580, modificata dal r.d.l. 2 febbraio 1939, n. 302, convertito in l. 2 giugno 1939 n. 739 (ancora vigente, ma nel tempo più volte corretta e modificata). Il potere consultivo del Coni è stato considerato vincolante dalla giurisprudenza, con il corollario che il previo parere favorevole, in linea tecnica, è qualificato come necessario (tra le pronunce più significative si veda di recente Cass. civ., Sez. I, 2 febbraio 2007, n. 2257, in *Foro It.*, 2007, I, c. 2113 ss., con nota di richiami di N. FRANCONI).

<sup>38</sup> Ad opera dell'art. 157 del d.lgs. 112/97 è stato confermato il ruolo decisivo del Coni in materia, con il compito, tra gli altri, di esprimere il parere sulla definizione dei criteri generali che ispirano l'attività programmatica generale.

<sup>39</sup> Con la l. 24 dicembre 1957 n. 1295, con cui fu creato l'Istituto per il credito sportivo, era quest'ultimo a finanziare, con mutui a medio e lungo termine, la costruzione di impianti sportivi da parte degli enti locali e di altri enti pubblici. Il Coni ha qui operato attraverso i conferimenti all'Istituto, attraverso la partecipazione al Consiglio di amministrazione del medesimo e mediante la formulazione di pareri obbligatori sui progetti di impianti (con specifico riguardo all'originario assetto si v. A. MARANI TORO, *Credito sportivo*, in *Nss. D.I.*, Appendice, II, Utet, Torino, 1980, 950 ss.). L'Istituto è attualmente disciplinato dall'art. 4, commi 14, 191 e 192 della L. 24 dicembre 2003 n. 350 (riferimenti essenziali in O. FORLENZA, *Il credito sportivo «conquista» un nuovo statuto*, in *Guida al dir.*, Dossier mensile, *La manovra economica*, 2004, 146; ID, in AA.VV., *Diritto dello sport*, Le Monnier, Firenze, 2004, 97-98), che ha ampliato la sua attività anche nel campo delle «attività culturali».

<sup>40</sup> Va detto peraltro che il Coni ha anche tentato di affermare un proprio diritto al monopolio nelle attività sportive, facendo leva sulla situazione normativa che si era realizzata a causa della caduta del fascismo. Su tale posizione del Coni la giurisprudenza non era univocamente determinata. Esempio è stata la prima pronuncia della Cassazione civile con riguardo al tema della titolarità dei diritti di ripresa dell'avvenimento sportivo. La corte regolatrice in quell'occasione censurò la tesi con cui il Coni sosteneva l'esistenza di un suo diritto alla ripresa cinematografica degli eventi organizzati sotto la sua egida quale bene immateriale tutelabile *erga omnes*, rilevando come ciò potesse accadere solo in presenza di una disposizione di legge, e non sul monopolio che sino a quel momento il Coni aveva esercitato «su di una prassi che, volenti o nolenti, tutti abbiamo sino ad oggi accettata». In un passaggio successivo della sentenza la corte giungeva addirittura ad attribuire al Coni dei poteri di censura, argomentando che proprio le ampie prerogative attribuite dalla legge all'ente, tese al potenziamento e al perfezionamento fisico e morale degli sportivi, potessero far concepire in capo ad esso «un controllo sulle pellicole per eliminarvi quanto per avventura possa riuscire diseducativo»: Cass. civ., 29 luglio 1963, n. 2118, in *Riv. dir. comm.*, 1963, II, 481 ss., con nota di D. PETTITI, *In tema di riproduzione cinematografica della gara sportiva*.

La dottrina che in quel tempo ha esaminato il quadro dell'incidenza complessiva dei poteri del Coni sull'ordinamento statale metteva in luce come il controllo da esso esercitato sull'impiantistica sportiva non solo giuridicamente, ma anche attraverso l'uso esclusivo di essa di cui godevano le società orbitanti nel Coni, costituiva un'eclatante ipotesi di restrizione della sfera di libertà sportiva attraverso il condizionamento degli strumenti per esercitarla (G. AMATO, *Problemi costituzionali connessi all'attuale disciplina del CONI*, cit., 916-917).

dell'attività sportiva.<sup>41</sup>

*Il Libro verde dello sport 1971* sintetizzava così le finalità ufficiali dell'ordinamento sportivo «Coni, Federazioni e società, costituiscono la struttura dello sport agonistico. Altri organismi debbono amministrare lo sport inteso come educazione, formazione, divertimento, tempo libero».<sup>42</sup>

In un altro interessante documento pubblicato sotto il titolo *Il CONI e le federazioni sportive alla conferenza nazionale dello sport*,<sup>43</sup> con riferimento al D.P.R. 616/77 si diceva che il Coni con le sue federazioni «ha il diritto-dovere di organizzare le attività agonistiche ad ogni livello, nonché le relative attività promozionali, finalizzate all'addestramento specifico e alla specializzazione dei giovani che intendono avviarsi alla pratica delle attività agonistiche» e che «può svolgere un'attività di consulenza tecnica allo Stato, alle Regioni e agli Enti Locali, come d'altra parte previsto dall'art. 56 del D.P.R. n. 616 del 1977 per gli impianti promossi dalle Regioni; e ciò in quanto rappresentante dell'utenza sportiva e in ragione della sua vasta e specifica esperienza maturata anche alla luce di quanto si realizza all'estero».

È chiaro che il Coni si ergeva, per citare Augusto Barbera, a moderno «Principe» delle politiche sportive di spessore, al di là di alcun legame sostanziale con le comunità territoriali.<sup>44</sup>

E se, a ben vedere, dai documenti citati non si escludevano forme intense di partecipazione di Regioni e comuni all'esercizio di funzioni pubbliche in materia di sport non era ammissibile tuttavia che per tale via si misconoscessero il ruolo e le prerogative di quest'ultimi, anch'essi in grado di ricondurre gli interessi particolari dell'attività sportiva nell'ambito di interessi politici generali.

<sup>41</sup> Si veda *Libro bianco dello sport 1966*, a cura del Coni (in *Riv. Dir. Sport.*, 1966, 293 ss.). In questo documento si afferma che la «grande società nazionale deve ora compiere il suo dovere nel settore dello sport educativo e formativo [...] ad un'opera così utile e da tanto tempo auspicata, lo sport ufficiale vuole collaborare con assoluta fedeltà» (p. 297).

<sup>42</sup> Approvato dal Consiglio nazionale il 25 febbraio 1971 (in *Riv. Dir. Sport.*, 1971, 144 ss.). Il documento riporta altre interessanti affermazioni che testimoniano la presa di distanza dell'ente dallo sport non agonistico: «Il Coni intende solennemente chiarire che il compito di costruire impianti sportivi per la collettività nazionale non appartiene a lui» (p. 145); ancora: «Esso continuerà ad assicurare finanziamenti delle Federazioni sportive e delle attività che rientrano nell'ambito delle sue strette competenze [...] assicurerà l'aiuto agli impianti sportivi la cui funzionalità è strettamente connessa alla pratica dello sport ed alla specializzazione di atleti e tecnici» (p. 145). In relazione ai rapporti con regione ed enti locali, si afferma che: «Nello stesso tempo le Regioni dovranno resistere alla facile tentazione di erogare denaro pubblico per attività sportive a carattere professionistico [...] esse dovranno offrire il massimo appoggio alle libere società sportive dilettantistiche»; «Ai comuni viene riconosciuto il ruolo di stimolo e organizzazione alla politica dello sport sociale [...] Essi debbono essere liberati dall'ipoteca dell'articolo 91 della legge comunale e provinciale che non include tra le spese obbligatorie la costruzione, manutenzione, attrezzatura degli impianti sportivi comunali» (pp. 148-149).

<sup>43</sup> Nella *Riv. Dir. Sport.*, 1982, 477-539 (documento presentato dal Coni alla Conferenza nazionale dello sport – Roma 10-13 novembre 1982).

<sup>44</sup> A. BARBERA, *Comm. Cost.*, in BRANCA G. (a cura di), Zanichelli – Il foro italiano, Bologna-Roma, 1975, sub art. 2, riferendosi ai partiti politici e sindacati nel problema riguardante l'atteggiamento del giudice di fronte ai diritti del singolo all'interno di tali formazioni.

Per concludere, andava comunque registrata con favore la tendenza delle Regioni a superare una posizione per la quale gli enti pubblici territoriali erano da escludersi dal novero dei soggetti che potessero accostarsi all'attività agonistica, di cui si sottolineava la necessaria caratterizzazione specialistica da parte di un Coni che si considerava soggetto ufficiale dello sport italiano.

3. *L'organizzazione pubblica sportiva dopo la prima legge di riforma organica del settore ad opera del d.lgs. 242/99 e la delineazione di un sistema concentrico*

L'ulteriore copertura pubblicistica che lo Stato aveva conferito al Coni con la l. 70/75 aveva contribuito a irrigidirne le strutture e a mortificare quel dinamismo invece necessario ad un ente che deve operare con modalità e tempi rapidissimi, che ha continui rapporti con organizzazioni internazionali e nazionali, che deve fronteggiare l'allestimento di centinaia di manifestazioni e presenziare ai più disparati avvenimenti collegati allo sport.<sup>45</sup>

I limiti di un tale condizionamento normativo sono stati superati con la l. 138/92 che ha regolamentato il Coni secondo principi di ampia flessibilità conferendo all'ente stesso il potere di emanare «le norme di funzionamento e di organizzazione, l'ordinamento dei servizi, il regolamento organico e il regolamento di amministrazione e contabilità, anche in deroga alle disposizioni della l. 20 marzo 1975, n. 70».<sup>46</sup>

Si è trattato di una disciplina transitoria («fino all'entrata in vigore della legge quadro sullo sport»), che ha però permesso al Coni di assumere una speciale posizione autonomistica con una potestà normativa regolamentare che aveva contenuti simili a quella statutaria.

Il processo di una completa autonomia statutaria<sup>47</sup> trova il suo completamento nel d.lgs. 242/99 che sviluppa e porta a concrete conclusioni le premesse pocanzi citate.

Con la riforma (proseguita ad opera dell'art 8, del d.l. 138/2002,<sup>48</sup> e dal

<sup>45</sup> Si veda il documento pubblicato sotto il titolo *XXXVII Consiglio nazionale del Coni 1984*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1984.

<sup>46</sup> Art. 1, l. 31 gennaio 1992, n. 138 «Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)». Sui nuovi tipi di controllo introdotti da questa legge, L. GHIA, *Il CONI e la legge 31 gennaio 1992 n. 138*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993, 388 ss.

<sup>47</sup> La dimostrazione che anche gli enti privi di statuto possano esibire un grado di autonomia elevato rispetto allo Stato è in G. Rossi, *Gli enti pubblici*, cit., 234 ss.; ivi in nota i riferimenti alla dottrina dominante che, invece, esprime una posizione opposta.

<sup>48</sup> Il decreto, convertito, con modificazioni, nella l. 8 agosto 2002, n. 178, ha disposto la costituzione della Coni Servizi s.p.a. La società è interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze; ha il compito di svolgere tutte le attività strumentali del Coni. È stato disposto il passaggio del personale di quest'ultimo e la successione ad esso nei rapporti attivi e passivi, nella titolarità dei beni e nella gestione delle risorse; i rapporti finanziari fra i due enti sono regolati da un contratto di servizio annuale. È importante osservare, peraltro, che – come è stato sottolineato da G. NAPOLITANO, *Il "riassetto" del Coni*, S. CHERUBINI, C. FRANCHINI (a cura di), *La*

d.lgs. 15/2004<sup>49</sup>) l'organizzazione dell'ente è regolata dal legislatore solo per quanto riguarda i principi generali, la disciplina organica è affidata all'ente sia per ciò che riguarda le norme organizzative che per le regole relative al modo di svolgere le funzioni e/o l'attività.

Tale autonomia viene riconosciuta e garantita a livello legislativo non come tale ma nella misura in cui consente e favorisce il libero sviluppo della persona o nella misura in cui garantisce la tutela di interessi collettivi che hanno nello sport una occasione di manifestazione.

La conclusione si trae in maniera inequivocabile da un'interpretazione meramente letterale dell'art. 2 del d.lgs. 242/99 (come modificato dall'art. 1, comma 1, d.lgs. 15/2004), che demanda al Coni il sostegno alla «massima diffusione della pratica sportiva», lasciando salve le competenze degli enti territoriali, il compito di adottare misure di tutela della salute degli atleti, di concerto con la Commissione per la vigilanza e il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive, e di incoraggiare lo sport dei disabili, in collaborazione con il Comitato italiano paraolimpico, nonché di impedire ogni forma di violenza, discriminazione, razzismo, xenofobia con la promozione e l'assunzione di mirate e adeguate iniziative.

Tutto ciò si innesta in un impianto legislativo che tende ad attribuire al Coni compiti sempre più vasti nel settore sportivo nazionale.

Nella prospettiva in parola, quanto mai dettagliati e stringenti sono i precetti volti ad adeguare gli statuti degli Enti di promozione sportiva che vogliono ottenere il riconoscimento ai fini sportivi da parte del Coni (art. 5, comma 2 lett. c), d.lgs. 242/99),<sup>50</sup> nonché i poteri di controllo esercitati dalla Giunta nazionale del Coni su di essi in merito al regolare svolgimento delle competizioni, alla preparazione olimpica e all'attività sportiva di alto livello e all'utilizzo dei contributi finanziari a questi erogati dal Coni (art. 7, comma 2, d.lgs. 242/1999, come mod. dall'art. 1, comma 13, lett. d), e), d.lgs. 15/2004).

Si tratta di attività che ampliano la sfera del controllo del Coni su gruppi

---

*riforma del Coni. Aspetti giuridici e gestionali*, Franco Angeli, Milano, 2004, 15 – il Coni viene svuotato di gran parte dei suoi compiti, configurandosi così «come un soggetto dell'ordinamento sportivo che assume rilevanza giuridica nell'ordinamento statale soltanto in singoli momenti legislativamente individuati».

<sup>49</sup> D. lgs. 8 gennaio 2004, n. 15 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, recante «Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI», ai sensi dell'art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137). Per un agile commento si veda G. NAPOLITANO, *L'adeguamento del regime giuridico del Coni e delle federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 353 ss.

<sup>50</sup> Ad iniziare dalla esigenza, per gli enti che vogliono ottenere il riconoscimento ai fini sportivi, di uniformare i propri statuti ai principi fondamentali stabiliti dal Consiglio nazionale del Coni (art. 5, comma 2, lett. b., come mod. dall'art. 1, comma 7, lett. a, d.lgs. 15/2004). Gli enti di promozione sportiva per ottenere detto riconoscimento, tra l'altro, devono garantire una presenza organizzata in almeno quindici Regioni e settanta province, avere un numero di società o associazioni dilettantistiche affiliate non inferiore a mille, con un numero di iscritti non inferiore a centomila nonché avere svolto attività nel campo della promozione sportiva da almeno quattro anni (si veda, da ultimo, lo Statuto deliberato dal Consiglio nazionale del Coni il 26 febbraio 2008, artt. 26-28).

sportivi diversi da quelli che lo hanno tradizionalmente costituito e che, anzi, storicamente hanno rappresentato un'alternativa proprio al sistema sportivo incentrato sul monopolio del Coni.<sup>51</sup>

Al contempo, la fuoriuscita delle Federazioni sportive nazionali dal sistema pubblicistico dello sport, non sembra allentare la presa sui forti poteri che l'ente esercita su di esse.

Con riguardo alle federazioni (e alle discipline sportive associate, il cui regime giuridico è in buona sostanza accomunato), in passato si è discusso molto sulla loro natura; e a metà degli anni ottanta, a seguito delle censure rivolte alla prevalente concezione pubblicistica, aveva acquistato credito la tesi della loro natura mista.<sup>52</sup>

Le federazioni sono adesso persone giuridiche di diritto privato; si è con ciò voluto precisare che questi enti svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Cio e del Coni, «anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del CONI» (art. 15, c. 1 e 2, d.lgs. 242/1999, come mod. dall'art. 1, comma 23, d.lgs. 15/2004).

Questa opzione legislativa significa anzitutto prendere le distanze dalla vecchia disciplina che qualificava le federazioni quali organi del Coni, e svela che, accostandosi possibilmente al vero, fosse nel giusto l'interpretazione tesa ad attribuire loro natura pubblica.

Sia come sia, l'attività federale non è svincolata al potere di indirizzo e controllo del Coni, cui spetta il compito di «armonizzare» la loro azione.

Tale compito si traduce nel potere, spettante al Consiglio nazionale, di dettare i principi fondamentali ai quali devono uniformarsi gli statuti delle federazioni, nell'emanazione dei provvedimenti del loro riconoscimento ai fini sportivi, nello stabilire i criteri e le modalità per l'esercizio dei controlli su di esse.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Difatti, la centralità del Coni nel sistema sportivo italiano è stata molte volte messa in discussione proprio dagli enti di promozione sportiva (su queste vicende, che non possono essere approfondite in questa sede, si veda S. BENVENUTI, *Gli enti di promozione sportiva*, in *Studi sen.*, 1988, 7 ss.). Gli Enti di promozione sportiva, ancora oggi molto importanti e diffusi sul territorio nazionale, hanno però perso gran parte della loro peso politico e sociale, perché è presto detto: tali enti traevano la loro origine e la loro importanza dall'essere tutti portatori ed espressione di particolari correnti ideologiche e socio-politiche, ovvero erano nati e poi sviluppati quali espressione sportiva dei partiti politici. Di conseguenza, a partire dagli anni 90', in seguito al tramonto e al declino dei partiti politici tradizionali, gli enti di promozione sportiva si sono trovati privi della piattaforma ideologica e strutturale da cui traevano la loro forza.

<sup>52</sup> Per non ripetere qui inutili citazioni di fonti, R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, Jovene, Napoli, 1997, ed in particolare il primo capitolo (Le federazioni sportive nazionali tra diritto privato e diritto pubblico).

<sup>53</sup> All'organo esecutivo del Coni, che è la giunta nazionale, spetta invece l'esercizio della vigilanza sulle federazioni, approvazione dei bilanci, la ripartizione dei contributi finanziari loro destinati, la deliberazione di commissariamento. Di grande importanza sono, ancora, le molteplici ipotesi di «delega» di poteri del Coni alle federazioni sportive (v., ad esempio, l'art. 12, l. 91/1981, nel

Simili previsioni vengono integrate da altre che condizionano, nella loro esistenza e in parte nel loro contenuto, la loro autonomia. In simile prospettiva si iscrivono, ad esempio, da un verso, il principio per cui gli statuti delle federazioni devono adottare norme volte a salvaguardare il principio della democraticità interna (art. 16, d.lgs. 242/1999, che individua anche alcune garanzie che gli statuti sono tenuti a prevedere in materia di procedure elettorali anche per assicurare un'equa rappresentanza di atleti e atlete);<sup>54</sup> e, dall'altro verso, vi si affianca l'imposizione alle federazioni del dovere di favorire l'esercizio dello sport «da parte di chiunque in condizione di parità» e in armonia con l'ordinamento di settore (art. 16, d.lgs. 242/1999).

Nella prospettiva in parola, assume rilievo pure l'art. 7 della l. 186/2004 che detta una norma di interpretazione autentica in materia di attività sportiva dilettantistica. Esso infatti sancisce che «in relazione alla necessità di confermare che il CONI è l'unico organismo certificatore della effettiva attività sportiva svolta dalle società e dalle associazioni dilettantistiche [...] quale garante dell'unicità dell'ordinamento sportivo nazionale», rimarcando il carattere di ente necessario per l'amministrazione pubblica dello sport.

Una prima conclusione da trarre, alla luce del diritto positivo, è quella che l'autonomia del Coni e delle federazioni è funzionalizzata alla promozione degli interessi generali o sociali che lo sport investe a raggiera; e che, al contempo, il Coni vede accresciuta la sua centralità nel sistema pubblicistico dello sport, anche nei confronti di gruppi con esso non federati.

L'espansione dei compiti affidati al Coni deriva quindi da una consapevole strategia statalistica, dalla necessità di rispondere a specifici interessi che sono stati progressivamente assunti nella sfera pubblica in connessione all'ingresso nella stessa di nuovi interessi collettivi.

Ciò induce ad abbandonare gli orientamenti volti a sostenere una costante e stretta corrispondenza fra l'interesse da realizzare e una certa struttura associativa:<sup>55</sup> il Coni, sempre alla luce del diritto positivo, realizza fini sportivi e fini non sportivi.<sup>56</sup>

---

testo fissato dalla l. 586/1996, che affida alle federazioni il compito, per delega del Coni, di svolgere i controlli sulle società sportive professionistiche, e assumere i provvedimenti necessari a garantire la regolarità dei campionati).

<sup>54</sup> Si consideri soprattutto G. VOLPE PUTZOLU, *Società e federazioni sportive*, in A. LENER, O. MAZZOTTA, G. VOLPE PUTZOLU, G. GAGLIARDI, *Una legge per lo sport?*, in *Foro It.*, V, 308 (e, *amplius*, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Giuffrè, Milano, 1977, 90 ss.), in cui, a proposito del principio di democrazia riferito alle comunità intermedie, si dice che: «è concetto tra i più controversi e di difficile attuazione pratica».

<sup>55</sup> Per l'insufficienza di una simile prospettiva v. M. BASILE, *Le persone giuridiche*, con un contributo di M.V. DE GIORGI, in G. IUDICA e P. ZATTI (a cura di), *Tratt. dir. priv.*, Giuffrè, Milano, 2003, 76 ss.

<sup>56</sup> Fra i contributi dottrinali mette conto di essere segnalato, per l'esposizione lucida che dedica al problema delle finalità che inducono lo stato alla pubblicizzazione dello sport, quello di R. PEREZ, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Giuffrè, Milano, 1988, I, 509 ss.

Altro è dire che il Coni, come è poi nella realtà storica, è l'ente che meglio di ogni altro è capace di garantire le finalità dell'ordinamento sportivo e la cura del suo *ubi consistam* istituzionale: lo sport dei record, dei campioni, dello spettacolo, il cui culmine è sì rappresentato dalla celebrazione delle olimpiadi (art. 2, comma 1, d.lgs. 242/1999).

In questa prospettiva è sintomatica (fra l'altro) la vigenza all'interno dell'ordinamento sportivo del principio del voto plurimo nelle elezioni degli organi federali.<sup>57</sup>

Invero, non si coglierebbe in pieno la realtà contrapponendo fini sportivi e quelli di derivazione esterna. E ciò perché pure i primi sono in varia misura condizionati, nella loro esistenza e in parte nel loro contenuto, dall'intervento legislativo; il quale spesso esige che i fini sportivi siano rispettosi di alcuni valori primari dello Stato.<sup>58</sup>

Concludiamo con una domanda (alla quale cercheremo di rispondere nel prossimo paragrafo): quale spazio e possibilità hanno attualmente le Regioni di fronte al rinvigorirsi delle prerogative del Coni?

#### 4. *Lo sport nel disegno del c.d. «terzo decentramento» amministrativo*

La trasformazione del sistema amministrativo italiano e della ripartizione dei poteri e dei compiti amministrativi e di governo tra i diversi livelli istituzionali operata dal nuovo articolo 118 Cost., sulla base dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione,<sup>59</sup> non hanno spiazzato la disciplina in materia sportiva con il consequenziale superamento dei principi sui quali si imperniava.

La profonda riforma istituzionale, com'è noto, era stata anticipata dalla legge 59/1997, che aveva delegato il governo a provvedere a una larga redistribuzione di funzioni e compiti amministrativi ispirandosi, esattamente, ai tre principi appena menzionati.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Art. 3 dei Principi fondamentali degli statuti delle Federazioni Sportive Nazionali, delle Discipline Sportive Associate e delle Associazioni Benemerite, 2007 (reperibili nel sito [www.coni.it](http://www.coni.it)), approvati dal consiglio nazionale del Coni il 28 febbraio 2007, delib. N. 1352/2007, ove alle società e associazioni sportive che si siano distinte per importanza e qualità dei risultati raggiunti, in aggiunta al voto di base, possono essere attribuiti voti plurimi così da premiare il profilo agonistico da esse esibito.

<sup>58</sup> Si veda la l. 14 dicembre 2000, n. 376 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni sportive agonistiche) che all'art. 1, c. 2°, prevede che tra gli elementi del reato di doping il requisito del dolo specifico consistente nel «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

<sup>59</sup> Da ultimo, v. il saggio del giurista che di questa riforma è stato comunque ispiratore: F. BASSANINI, *Il quadro costituzionale: l'equiordinazione fra stato e istituzioni territoriali e il principio di sussidiarietà*, in AA.VV. (Atti del LII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Giuffrè, Milano, 2007, 43 ss.

<sup>60</sup> Quattro anni prima, all'indomani dell'esito positivo del referendum abrogativo nei confronti della legge istitutiva del ministero del turismo e dello spettacolo, si avviava la vicenda relativa all'assetto dell'amministrazione centrale del settore sportivo. Agli assestamenti relativi agli

Ma, l'atteso ridisegno del sistema amministrativo dello sport, delineato dall'art. 157 del decreto delegato 112/1998, sortiva effetti ben limitati e non soddisfaceva certo le attese delle Regioni.

La norma in oggetto demandava per intero alla scelta delle Regioni l'elaborazione dei programmi relativi agli impianti sportivi destinati alle manifestazioni sportive agonistiche relative ai campionati organizzati secondo criteri di ufficialità, in riferimento al d.l. 2/1997, convertito con modificazioni dalla l. 65/1987 (legge sui campionati di calcio "Italia '90"), mentre riservava la competenza della definizione dei relativi criteri e parametri, su cui la stessa doveva svilupparsi, alla «autorità di governo competente, acquisito il parere del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e della conferenza unificata» (comma 1).<sup>61</sup>

Il secondo comma del medesimo articolo prevedeva anche che per il riparto dei fondi provvedeva l'autorità di governo, una volta acquisito il parere del Coni e della Conferenza unificata, ma il limite della norma era costituito, appunto, dalla mancata previsione di risorse aggiuntive.

Infatti, a fronte di un solo intervento statale – quello connesso al già citato intervento normativo legato all'organizzazione dei mondiali di calcio svolti del 1990 – il peso finanziario per la realizzazione, il completamento e la messa in sicurezza di impianti nuovi, della manutenzione di quelli già esistenti, continuava a gravare, come sempre, interamente sulle Regioni e sugli enti locali.<sup>62</sup>

In altre parole, la conquista di ulteriori spazi di intervento nel settore dell'impiantistica sportiva da parte delle Regioni sembrava svuotarsi di fronte alla

---

effetti abrogativi del referendum si è fatto fronte con il d.l. 4 agosto 1993, n. 27 reiterato, con modificazioni, ben nove volte e, da ultimo, il d.l. 29 marzo 1995, n. 97 veniva convertito con modifiche nella l. 30 maggio 1995, n. 203 (pubblicata nel *Giornale dir. amm.*, 1995, *Il riordino delle funzioni in materia di turismo, sport e spettacolo*, con commento di C. FRANCHINI, 877-888). Il settore sportiva transitava, così, dal soppresso ministero alla presidenza del consiglio. Ad essa venivano attribuite le funzioni di partecipazione ai processi decisionali comunitari, programmazione delle politiche di settore e raccolta ed elaborazione dati (art. 2, primo comma, del d.l. 97/95) e, altresì, le altre competenze previste dagli atti normativi menzionati dal successivo secondo comma, fra cui quelle più importanti erano la vigilanza sul Coni e le competenze statali in materia di impiantistica sportiva. Presso la presidenza del consiglio dei ministri, ad opera del d.p.cm. 10 marzo 1994, veniva anche istituito l'ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi. Per una più estesa analisi GIORDANI, *Il referendum abrogativo del Ministero del Turismo e dello spettacolo e i suoi effetti nel settore dello sport*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1996, 282 ss.; G. DELLA CANANEA, *Sport e tempo libero, Annuario delle autonomie locali 1995*, in S. CASSESE (a cura di), Roma, 1996, 521-523; ID., in *op. cit.*, 1997, 530-531. Con il d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 38, istitutivo del Ministero per i beni e le attività culturali, le funzioni in materia di sport venivano trasferite a quest'ultimo ministero. Esso esercitava le funzioni in materia sportiva nel modo indicato dall'art. 2, comma 2, lett. g e comma 3, lett. b, della legge istitutiva.

<sup>61</sup> Sull'incidenza operata nello sport ad opera del c.d. «terzo decentramento» v., da ultimo, M. GOLA, *Sport e Regioni nel titolo V della Costituzione*, in C. VACCÀ (a cura di), sez. introduttiva di G. BERNINI, *Giustizia sportiva e arbitrato*, Giuffrè, Milano, 2006, 49 ss., spec.52-55. Si veda altresì L. COEN, *Commento all'art. 157 del d.lg n. 112 del 1998*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998, 521 ss.

<sup>62</sup> Per una vivace critica a tale indirizzo v. A. ZANINI, *Sport (Capo VII)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, 652-654.

manca di trasferimento di risorse finanziarie adeguate.

Senza dubbio l'intervento esaminato si è mosso lungo una direzione in buona sostanza già tracciata nei precedenti interventi normativi in materia: conferire alle Regioni ed enti locali tutto ciò che concerne lo sport, mantenendo invece la riserva statale in materia di vigilanza sul Coni (e per mezzo di esso il controllo anche sullo sport agonistico) e sull'istituto per il credito sportivo (comma 3, art. 157 e art. 3, comma 7 del medesimo decreto).<sup>63</sup>

Questa lettura trova conferma anche nel d.lgs. 242/1999 che delinea le funzioni del Coni: «nei limiti di quanto stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616» (art. 2, comma 1).

Nel quadro che precede si inserisce un importante fattore che accomuna nettamente l'intervento statale e quello regionale in materia di sport: il collegamento dello sport nel settore organico «servizi alla persona e alla comunità». <sup>64</sup> Tale qualificazione dello sport da parte del legislatore nazionale trova il suo pendant nella legislazione adottata dalle Regioni successivamente al c.d. terzo decentramento amministrativo del 1998 improntata al tentativo di offrire un servizio sociale dello sport.

##### 5. *La legislazione regionale nell'attuale ordinamento costituzionale: continuità e discontinuità con l'assetto antecedente la riforma del Titolo V*

La normativa regionale avente ad oggetto esclusivo e principale il fenomeno sportivo è, a partire dal 1999, abbondante e, sviluppando l'esperienza normativa maturata nel settore negli anni scorsi, ricca di leggi di ampio respiro finalizzate alla promozione dello sport e alla realizzazione e miglioramento degli impianti.<sup>65</sup>

Tutte queste leggi, spesso denominate come «testo unico», presentano affinità nella finalità che si propongono e nei moduli organizzativi e procedurali allestiti per il loro conseguimento; inoltre, si caratterizzano per la comune aspirazione ad una regolamentazione organica e completa dell'attività sportiva.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Allo stesso tempo, il quarto comma dell'art. 157 disponeva il riordino dell'istituto per il credito sportivo, anche per garantire «un'adeguata presenza nell'organo di amministrazione di rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali».

<sup>64</sup> Così è rubricato il Titolo IV del d.lgs. 112/1998 ove è collocato l'art. 157. Sul peso e le motivazioni di questa opzione legislativa v. L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello stato sociale. Nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Giuffrè, Milano, 2004, 54 e *passim*, che avvia la sua indagine dalla constatazione che nell'espressione «servizi alla persona e alla comunità» si può «cogliere sia il restrittivo *revirement* contenutistico subito dalla figura «servizi sociali», sia il senso della razionalizzazione dello Stato sociale di seconda generazione».

<sup>65</sup> Come abbiamo già visto i settori di intervento delle vecchie leggi regionali in materia si estendevano già gran parte di ambiti quali l'impiantistica sportiva, l'istruzione professionale e la formazione degli operatori sportivi, la tutela sanitaria e la medicina dello sport, il sostegno di iniziative riservate ai disabili, la effettuazione di studi, ricerche pubblicazioni in materia sportiva, i rapporti di collaborazione con gli enti scolastici e con gli organi centrali e periferici del Coni e delle Federazioni sportive.

<sup>66</sup> Tra queste le più organiche sono: l.r. Liguria 5 febbraio 2002, n. 6 (Norme per lo sviluppo degli

Gli obiettivi riguardano la promozione dello sport, delle attività motorie e del tempo libero.<sup>67</sup>

A tal riguardo, vi è una costante affinità lessicale sulle formule adottate, che fanno leva sulla loro natura di servizio sociale o di momenti di sviluppo culturale e civile della comunità.

La stessa somiglianza, tra l'altro, si può ravvisare nelle funzioni rivolte in eguale modo a sostenere e finanziare progetti volti a favorire l'esercizio e lo sviluppo dello sport, il potenziamento dell'impiantistica e l'implementazione dell'associazionismo.

Nell'esecuzione di tali compiti, l'amministrazione regionale opera attraverso interventi sia diretti, disciplinando l'organizzazione degli uffici regionali, che indiretti. Questi ultimi, di gran lunga superiori, consistono in sovvenzioni da erogarsi in favore di soggetti pubblici e privati valutati idonei a perseguire i fini sportivi e approntare le spese necessarie.

Per agevolare il raggiungimento di tali obiettivi, si può procedere alla stipulazione di apposite convenzioni con banche e, in via privilegiata, con l'istituto per il credito sportivo.

Sul piano organizzativo, le Regioni si muovono tutte sullo stesso piano, con la previsione di organismi tecnici e rappresentativi a cui vengono assegnate funzioni consultive e propositive nei confronti degli organi amministrativi regionali: emerge con sufficiente chiarezza il tentativo di ricondurre ad unitarietà e coerenza i diversi strumenti programmatici.

Dal complesso delle leggi regionali appena disegnato, si può argomentare:

- 1) le leggi inerenti ad interventi organici nelle attività sportive rappresentano un dato definitivamente acquisito nell'esperienza regionale e, in genere, sono soggette solo a modifiche parziali soprattutto in sede di approvazione di leggi finanziarie o di quantificazione annuale della spesa;
- 2) la consapevolezza che lo sport rappresenta un sistema dove agisce una pluralità di soggetti pubblici e privati ha comportato la frammentazione dei possibili destinatari dei finanziamenti e degli interventi finanziabili, ma per lo più vengono preferiti quei soggetti che esplicano la loro attività sotto il riconoscimento del Coni e delle federazioni sportive nazionali. Esistono tuttavia ipotesi in controtendenza in cui è richiesta la condizione di non affiliazione dei soggetti beneficiari dei contributi regionali alle federazioni nazionali;

---

impianti e delle attività sportive e fisico-motorie); l.r. Lazio 20 giugno 2002, n. 15 (Testo unico in materia di sport); l.r. Lombardia 8 ottobre 2002, n. 26 (Norme per lo sviluppo dello sport e delle professioni sportive in Lombardia); l.r. Friuli-Venezia 3 aprile 2003, n. 8 (Testo unico in materia di sport e tempo libero); l.r. Valle d'Aosta 1 aprile 2004, n. 3 (Nuova disciplina degli interventi a favore dello sport); l.r. Basilicata 1 dicembre 2004, n. 26 (Nuove norme in materia di sport).

<sup>67</sup> Per una chiara distinzione tra queste aeree di intervento legislativo, vedi C. BOTTARI, *La disciplina giuridica delle attività motorie: i profili istituzionali*, in C. BOTTARI (a cura di), *Attività motorie e attività sportive: problematiche giuridiche*, Cedam, Padova, 2001, 7-9.

- 1) l'attenzione sempre maggiore non tanto alla costruzione di impianti ma alla loro conveniente utilizzazione. La sostanza è questa: la Regioni tendono alla finalità di maggior sfruttamento degli impianti sportivi sul territorio ed a garantire l'uso quanto più allargato di essi;
- 2) il sostegno e lo sviluppo delle attività sportive è patrocinato senza distinzioni esplicite fra le attività di tipo agonistico e quelle di tipo non agonistico. Sempre di più si promuovono interventi a favore dello sport-spettacolo, favorendo sia l'organizzazione di manifestazioni sportive di carattere nazionale o internazionale localizzate nel territorio della regione sia la partecipazione di atleti a manifestazioni e campionati di livello ultraregionale;<sup>68</sup>
- 3) l'estensione dell'intervento regionale nel settore delle sponsorizzazioni delle attività sportive finalizzate a promuovere verso l'esterno l'immagine della regione,<sup>69</sup> o norme che si prefiggono la sola tutela del talento atletico;<sup>70</sup>
- 4) la generale considerazione delle necessità dei disabili, anziani, giovani e delle persone che versano in gravi condizioni di disagio sociale.<sup>71</sup>

A questo primo ordine di leggi, se ne delineano altre in ambiti di intervento alquanto diversificati.

Innanzitutto, vi è una serie di provvedimenti legislativi che promuovono la diffusione delle attività sportive nel più ampio quadro della tutela della salute,<sup>72</sup> o nel contesto di politiche pubbliche a favore della condizione giovanile.<sup>73</sup>

A un secondo ambito sono da ascrivere le iniziative volte alla predisposizione di strumenti giuridici idonei ad assicurare l'effettivo uso pubblico degli impianti sportivi, in aderenza al fondamentale principio dettato in materia dall'art. 90, comma 24, della l. 289/2002: «L'uso degli impianti sportivi in esercizio da parte degli enti locali territoriali è aperto a tutti i cittadini e deve essere garantito, sulla base di criteri obiettivi, a tutte le società e associazioni sportive».<sup>74</sup>

In terzo luogo, vi sono leggi adottate a sostegno di manifestazioni sportive storiche, si assiste così ad un fenomeno di riappropriazione della cultura locale sportiva da parte della Regioni.<sup>75</sup>

---

<sup>68</sup> Si veda l.r. Sardegna 17 maggio 1999, n. 17 (Provvedimenti per lo sviluppo dello sport in Sardegna).

<sup>69</sup> Art. 13 della l.r. Puglia 4 dicembre 2006, n. 23 (Norme per lo sviluppo dello sport per tutti).

<sup>70</sup> Art. 37 della l.r. Sardegna 17 maggio 1999, n. 17, cit.

<sup>71</sup> Si veda l.r. Veneto 14 agosto 2003, n. 17 (Norme per la promozione della pratica sportiva delle persone con disabilità).

<sup>72</sup> Tra gli interventi più significativi si veda l.r. Toscana 9 luglio 2003, n. 35 (Tutela sanitaria dello sport). Per ogni riferimento sull'argomento C. BOTTARI, R. NICOLAI, G. PACIFICO, *Sport e sanità*, Bononia University Press, Bologna, 2008.

<sup>73</sup> L.r. Emilia Romagna 28 luglio 2008, n. 14 (Norme in materia di politiche per le giovani generazioni).

<sup>74</sup> Art. 1 della l.r. Liguria 10 agosto 2004, n. 15 (Disciplina delle modalità di affidamento della gestione di impianti sportivi pubblici).

<sup>75</sup> L.r. Piemonte 24 dicembre 2003, n. 36 (Valorizzazione degli sport della pallapugno e della pallatamburello). L.r. Piemonte 18 dicembre 2002, n. 32 (Tutela e valorizzazione del patrimonio

Completano poi il panorama le discipline particolari concernenti, di volta in volta, gli sport di alta montagna, la sicurezza degli impianti, le professioni sportive; ognuna di esse individua un'area di azione in cui la potestà normativa regionale è ormai consolidata da tempo, di conseguenza in molti casi gli interventi legislativi operano modifiche parziali per migliorarne singoli aspetti.<sup>76</sup>

Semplificando al massimo, importa fermare due punti: il confine delle competenze tra Regioni e Coni, in ragione di una congiuntura legislativa che li ha avvinti, è in molti tratti cancellato, e ha pertanto ingenerato attribuzioni oscillanti e diverse; e, secondo, che il ruolo del Coni, quale soggetto tecnicamente qualificato che esercita funzioni pubbliche statali in materia di sport, tende a coniugare ordinamento regionale e ordinamento sportivo, eccetto alcuni inevitabili scollamenti.

#### 6. *Il significato della materia «ordinamento sportivo» nell'art. 117 della Costituzione*

Come si è ricordato, nel 2001, la legge costituzionale n. 3 ha riformato il Titolo V della parte II della Costituzione relativo alle Regioni e agli enti locali.<sup>77</sup>

Tra le innovazioni più rilevanti va annoverata la nuova distribuzione delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni introdotta dall'art. 117 Cost.,<sup>78</sup> che le ripartisce secondo il tradizionale, ma ampiamente criticato e superato,<sup>79</sup> criterio delle materie, già utilizzato nel precedente testo.<sup>80</sup>

Nell'elenco compare la materia *ordinamento sportivo*, il cui inserimento

---

storico-culturale e promozione delle attività delle Associazioni sportive storiche del Piemonte).

<sup>76</sup> Su queste materie la legislazione è vastissima, sarebbe quindi superfluo voler dare indicazioni.

<sup>77</sup> Per una trattazione approfondita di molte questioni complesse dopo la riforma del Titolo V v. P. CARETTI, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità – Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003; e più recentemente, A. D'ATENA, *Costituzionalismo multivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007.

<sup>78</sup> Una funzione vitale ai fini della interpretazione e della concreta applicazione della norma in oggetto è stata svolta dalla corte costituzionale, che è intervenuta con numerose pronunce: una sintetica e significativa panoramica di questa giurisprudenza è oggi in S. BARTOLE e R. BIN, *Sub art. 117, Commentario alla Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 2008, e in L. ANTONINI, *Sub art. 117, 2°, 3° e 4° co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Comm. alla Cost.*, v. III, Utet, Torino, 2006. Come sottolinea Onida, «Quello che è mancato dopo la riforma del Titolo V non sono tanto gli interventi legislativi dello Stato, che hanno continuato ad essere frequenti [...], ma è quel livello di legislazione statale che nel passato era stato realizzato dalle norme di trasferimento e dalle norme di attuazione degli statuti speciali (queste ultime anche con uno specifico rango nel sistema delle fonti), dando vita sostanzialmente a parametri interposti per i giudizi di costituzionalità delle leggi statali (e non solo regionali) successive», concludendo che, «La Corte infatti, in mancanza di nuove leggi generali, si è trovata per così dire in prima linea nel dover interpretare le nuove norme costituzionali, e ne è ben consapevole»: V. ONIDA, *Conclusioni*, in P. CAVALERI (a cura di), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Giappichelli, Torino, 2008, 293 ss., spec. 297-298.

<sup>79</sup> In tal senso B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006, 117.

<sup>80</sup> Su tutto ciò, per una sintesi recente, si veda A. RUGGERI, in *Digesto disc. pubbl., Regione (dir. cost.)*, IV ed., Utet, Torino, 2008, 708 ss.

ha suscitato un ampio dibattito dottrinale.<sup>81</sup>

Alcuni punti, per vero, ormai sembrano assodati, come quello riguardante la non riconducibilità della materia costituzionale al concetto tradizionale di «ordinamento sportivo».

Ugualmente costante è stato poi il criterio di analisi, avvalorato anche dalla giurisprudenza costituzionale, di cui la dottrina si è avvalsa per delineare la materia: quello storico-normativo che ricostruisce il significato delle materie sulla scorta della legislazione precedente.

L'esito finale dell'utilizzo di tale criterio è stato quello di offrire una prospettiva di continuità, per cui le Regioni avrebbero potestà concorrente sulla promozione delle attività sportive e sugli impianti e alcuna sulle competenze di pertinenza dell'«ordinamento sportivo», quindi nulla sarebbe cambiato con la riforma della l. costituzionale 3/2001.<sup>82</sup>

All'area dell'*ordinamento sportivo* si può collegare altresì la competenza in tema di regolazione e controllo dei soggetti operanti nel settore, la messa a disposizione di attrezzature sportive e l'erogazione di quelle attività che traducono lo sport in «strumento di servizio della persona umana e della comunità» (tutto comunque subordinato non solo ai principi della legislazione statale, bensì anche alle competenze esclusive in tema di immigrazione, giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali).

D'altro canto, la Corte Costituzionale, in una decisione molto criticata, ha voluto allargare l'area della potestà legislativa concorrente, includendo in essa anche le norme sull'uso degli impianti sportivi dei comuni e degli istituti scolastici, ma si è trattato di una sentenza che non ha dato spunti sistematici volti a dare un chiarimento alla definizione della materia.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Attorno ai problemi giuridici posti dalla nuova materia si veda M. PANEBIANCO, *Art. 117 Cost. e materie «ordinamentali»*, in F. MODUGNO – P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. IV. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2008, 165-201; B. MARCHETTI, *Ordinamento sportivo*, in G. CORSO – V. LOPILATO (a cura di), *App. di G. FALCON, Il diritto Amministrativo dopo le riforme costituzionali*, parte spec., v. II, Giuffrè, Milano, 2006, 479 ss.; L. DEGRASSI, *Le Regioni tra «sport» e «ordinamento sportivo»*. *Contributo alla definizione della materia*, in [www.grupposanmartino.it](http://www.grupposanmartino.it); C. PADULA, *La competenza legislativa regionale in materia di «ordinamento sportivo»: una novità apparente*, in *Le Regioni*, 2006, 363 ss.; F. CARDARELLI, *Ordinamento sportivo e potestà normativa regionale concorrente*, in *Foro amm.*, T.A.R., 2006, p. 3707 ss.; G. TIEGHI, *L'«ordinamento sportivo» tra le materie di potestà legislativa concorrente: una nuova competenza riconosciuta alle Regioni?*, in *Il dir. della Reg.*, 2004, 483 ss..

<sup>82</sup> Per una prospettiva diversa si v. M. GOLA, *Il nuovo rapporto tra pubblico e privato nel diritto sportivo nell'ambito dei compiti della P.A. Spunti dal pensiero di Aldo M. Sandulli*, cit., p. 614, per la quale l'indicazione espressa nel testo costituzionale della materia «ordinamento sportivo» sancirebbe «al più alto livello normativo come esista e debba esistere una separazione tra ordinamento sportivo ed ordinamento nazionale». *Contra*, M. COCCIA, *Gli ordinamenti sportivi*, in AA.VV., *Diritto dello sport*, nuova ed., Le Monnier Università, Firenze, 2008, 33-38

<sup>83</sup> Si tratta della sentenza n. 424 del 29 dicembre 2004, pubblicata in *Giur. cost.*, 2005, 4503 ss. e – per la parte in diritto – in *Cons. st.*, 2004, II, 2410 ss. Un commento è di R. BIN, *Quando la*

Le Regioni, dal loro canto, tentano di proporre una soluzione che consenta loro una competenza in materia della massima latitudine.

In relazione alla materia *ordinamento sportivo* esse hanno rivendicato maggiori ambiti di operatività e poteri; in particolare, da un documento interregionale su alcune problematiche dello sport emerge una forte posizione contraria al mantenimento del ruolo regolamentare del Coni in merito all'impianistica sportiva nella quale non vengono svolte competizioni agonistiche regolamentate dalle federazioni sportive.<sup>84</sup>

Se si escludono queste isolate prese di posizione, l'assetto del diritto sportivo in ambito regionale non sembra però toccato dalla riforma costituzionale.

Innanzitutto i nuovi statuti affrontano la disciplina dello sport con poca incisività e con una minore attenzione rispetto alla prima stagione statutaria degli anni Settanta

Un secondo indice significativo è dato dalla assenza di iniziative statali atte ad impugnare leggi regionali in materia, ed in realtà, i motivi di conflitto non sarebbero mancati visto che gli interessi sportivi risultano molte volte intrecciati e raccolti intorno ad altre materie di carattere «trasversale» o con altre di potestà concorrente.<sup>85</sup>

Le numerose leggi emanate dalle Regioni, infine, non richiamano mai il Titolo V della Costituzione.

---

*Corte prende la motivazione "sportivamente" (nota a sent. 424/2004), in Forum di Quad. cost. del 4 ottobre del 2005, nonché in Le Regioni, 2005, 607 ss. Ci sia consentito rinviare anche a F. BLANDO, Titolo V della Costituzione e ordinamento sportivo, nota a Corte cost. 29 dicembre 2004, n. 424, in [www.GiustiziaSportiva.it](http://www.GiustiziaSportiva.it).*

<sup>84</sup> Il documento è stato diffuso con il titolo *Revisioni delle norme Coni per l'impianistica sportiva: osservazioni della conferenza delle Regioni e delle province autonome*, Roma, 30 novembre 2006, rinvenibile in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) (un ampio esame è compiuto da L. DEGRASSI, *Le Regioni tra «sport» e «ordinamento sportivo»*, *Contributo alla definizione della materia*, cit.). Si tratta di considerazioni svolte dalla Conferenza Stato-Regioni al fine di fornire contributi e integrazioni richiesti dal Coni in ordine alla bozza di revisione delle norme Coni per l'impianistica sportiva.

<sup>85</sup> F. DI LASCIO, *L'ordinamento sportivo nelle recenti leggi regionali*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2007, 702 ss., spec. 704.

*Bibliografia*

- AMATO G., *Problemi costituzionali connessi all'attuale disciplina del CONI*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1966, I, 1, 910 ss..
- ASCANI F.B., *Lo sport e le sue leggi. Analisi degli aspetti socio-politici e della legislazione regionale e nazionale dello sport in Italia*, Ipsoa informatica, Milano, 1979
- BARBERA A., *Comm. Cost.*, in BRANCA G. (a cura di), *Zanichelli Il Foro Italiano*, Bologna-Roma, 1975, sub art. 2.
- BARTOLE S., *Istituzioni e attività sportive nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Le Regioni*, 1982, 273.
- BARTOLE S., R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Giappichelli, Torino, 2003.
- BASILE M., *Le persone giuridiche*, con un contributo di M.V. DE GIORGI, in G. IUDICA e P. ZATTI (a cura di), *Tratt. dir. priv.*, Giuffrè, Milano, 2003, 76.
- BASSANINI F., *Il quadro costituzionale: l'equiordinazione fra stato e istituzioni territoriali e il principio di sussidiarietà*, in AA.VV. (Atti del LII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Giuffrè, Milano, 2007, 43.
- BIN R., *Quando la Corte prende la motivazione "sportivamente" (nota a sent. 424/2004)*, in *Le Regioni*, 2005, 607.
- BLANDO F., *Titolo V della Costituzione e ordinamento sportivo*, nota a Corte cost. 29 dicembre 2004, n. 424, in [www.GiustizaSportiva.it](http://www.GiustizaSportiva.it).
- BOTTARI C., *La disciplina giuridica delle attività motorie: i profili istituzionali*, in C. BOTTARI (a cura di), *Attività motorie e attività sportive: problematiche giuridiche*, Cedam, Padova, 2001, 7-9.
- BOTTARI C., R. NICOLAI, G. PACIFICO, *Sport e sanità*, Bononia University Press, Bologna, 2008.
- CAPRIOLI R., *L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, Jovene, Napoli, 1997.
- CARAVITA B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006.
- CARDARELLI F., *Ordinamento sportivo e potestà normativa regionale concorrente*, in *Foro Amministrativo*, T.A.R., 2006, 3707 ss..
- CARETTI P., *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità – Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003.
- CARABBA M., *Programmazione economica*, in *Enciclopedia del diritto*, v. XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987.
- CESARINI SFORZA W., *Enti sportivi e direttori delle gare (1936)*, in *Il Corporativismo come esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, 1942.
- COEN L., *Commento all'art. 157 del d.lg n. 112 del 1998*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998, 521.
- CORONA A., *Sport e programmazione*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1967, 3.
- CORSO G., *Manuale di diritto amministrativo*, III ed., Giappichelli, Torino, 2006.
- DE GIORGI M.V., *Libertà e organizzazione nell'attività sportiva*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1975, IV, 123.
- DEGRASSI L., *La razionalizzazione dello stato sociale. Nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Giuffrè, Milano, 2004.

- DEGRASSI L., *Le Regioni tra «sport» e «ordinamento sportivo»*. Contributo alla definizione della materia, in [www.grupposanmartino.it](http://www.grupposanmartino.it), 2006.
- DE JULIIS T. (a cura di), *Leggi regionali per lo sport. Quadro sintetico della legislazione regionale e delle iniziative interessanti lo sport*, CONI, Roma, 1974, 81-82.
- DELLA CANANEVA G., *Sport e tempo libero*, *Annuario delle autonomie locali 1995*, in S. CASSESE (a cura di), Roma, 1996, 521-523.
- D'ATENA A., *Costituzionalismo multivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007.
- DI LASCIO F., *L'ordinamento sportivo nelle recenti leggi regionali*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2007, 702.
- FORLENZA O., *Il credito sportivo «conquista» un nuovo statuto*, in *Guida al Diritto*, Dossier mensile, *La manovra economica*, 2004, 146.
- FORLENZA O. e M. COCCIA, *Gli ordinamenti sportivi*, in AA.VV., *Diritto dello sport*, nuova ed., Le Monnier Università, Firenze, 2008, 23-28.
- FERRARA L., *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Diritto Pubblico*, 2007, 1.
- FRANCHINI C., *Riordino delle funzioni in materia di turismo, sport e spettacolo*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1995, 877-888.
- GHIA L., *Il CONI e la legge 31 gennaio 1992 n. 138*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1993, 388.
- GIZZI E., *Sport e Regioni*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1988, 43.
- GOLA M., *Il nuovo rapporto tra pubblico e privato nel diritto sportivo nell'ambito dei compiti della P.A. Spunti dal pensiero di Aldo M. Sandulli*, in Aldo M. Saldulli (1915-1984). *Attualità del pensiero giuridico del Maestro*, Giuffrè, Milano, 2004, 610.
- GOLA M., *Sport e Regioni nel titolo V della Costituzione*, in C. VACCÀ (a cura di), sez. introduttiva di G. BERNINI, *Giustizia sportiva e arbitrato*, Giuffrè, Milano, 2006, 49.
- LIPPARINI S., *Sport e tempo libero*, in S. CASSESE (a cura di), *Annuario delle autonomie locali 1987*, Roma, 1987, 474.
- MANZELLA A., *Per una «costituzione sportiva» multilivello*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, 416.
- MARANI TORO I., A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Giuffrè, Milano, 1977.
- MARANI TORO A., *Credito sportivo*, in *Nss. D.I.*, Appendice, II, Utet, Torino, 1980, 950.
- MARANI TORO I., *Giulio Onesti e il diritto sportivo*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1981, 471.
- MARCHETTI B., *Ordinamento sportivo*, in G. CORSO – V. LOPILATO (a cura di), App. di G. FALCON, *Il diritto Amministrativo dopo le riforme costituzionali*, parte spec., v. II, Giuffrè, Milano, 2006, 479.
- MARCHETTI P., *Stato e sindacati nella giuspubblicistica italiana tra “biennio rosso” e corporativismo fascista, Parte prima*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 1994, 169-189.
- MARCHETTI P., *Stato e sindacati nella giuspubblicistica italiana tra “biennio rosso” e corporativismo fascista, Parte seconda*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 1995, 159-171.
- MODUGNO F., *Pluralità degli ordinamenti*, in *Enciclopedia del diritto*, v. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, 1.

- MODUGNO F., *Ordinamento giuridico (dottrine)*, *Enciclopedia del diritto*, v. XXX, Giuffrè, Milano, 1980, 678.
- NAPOLITANO G., *Il "riassetto" del Coni*, in S. CHERUBINI – C. FRANCHINI (a cura di), *La riforma del Coni. Aspetti giuridici e gestionali*, Franco Angeli, Milano, 2004, 15.
- NAPOLITANO G., *L'adeguamento del regime giuridico del Coni e delle federazioni sportive*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2004, 353.
- ONIDA V., *Conclusioni*, in P. CAVALERI (a cura di), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Giappichelli, Torino, 2008, 293.
- PADULA C., *La competenza legislativa regionale in materia di «ordinamento sportivo»: una novità apparente*, in *Le Regioni*, 2006, 363.
- PANEBIANCO M., *Art. 117 Cost. e materie «ordinamentali»*, in F. MODUGNO – P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. IV. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2008, 165-201.
- PEREZ R., *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Giuffrè, Milano, 1988, I, 509
- PETTITI D., *In tema di riproduzione cinematografica della gara sportiva*, in *Rivista di Diritto Commerciale*, 1963, II, 481.
- PORRO N., *Sociologia dello sport*, Carrocci, 2001.
- RAMPULLA F.C., *Sport e tempo libero*, in S. CASSESE (a cura di), *Annuario delle autonomie locali 1986*, Roma, 1986, 524.
- RAMPULLA F.C., *La corte si "esercita" sullo sport*, in *Foro Italiano*, 1989, I, 3354.
- RESCIGNO G.U., *Corso di diritto pubblico*, IX ed., Zanichelli, Bologna, 2005.
- RIGO L., *Storia della normativa del CONI. Dalle sue origini alla legge istitutiva del 1942 (1ª Parte)*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1986, 565.
- ROSSI G., *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, Jovene, Napoli, 1979.
- RUGGERI A., in *Digesto disc. pubb., Regione (dir. cost.)*, IV ed., Utet, Torino, 2008, 708 ss..
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., Jovene, Napoli, 1989, t. 2..
- SANINO M., *Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)*, in *Enciclopedia giuridica*, v. VI, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1988, 5.
- SIMONETTA R., *L'organizzazione dello sport*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1954, 26.
- TEOFILO M., *Impianti sportivi nel Mezzogiorno*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1976, 55.
- TIEGHI G., *L'«ordinamento sportivo» tra le materie di potestà legislativa concorrente: una nuova competenza riconosciuta alle Regioni?*, in *Il diritto della Regione*, 2004, 483.
- VOLPE PUTZOLU G., *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Giuffrè, Milano, 1977.
- VOLPE PUTZOLU G., *Società e federazioni sportive*, in A. LENER, O. MAZZOTTA, G. VOLPE PUTZOLU, G. GAGLIARDI, *Una legge per lo sport?*, in *Foro Italiano*, V, 308.
- ZANINI A., *Sport (Capo VII)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, 652-654.



## COMPETITIVE BALANCE DOPO LA SENTENZA BOSMAN: IL CASO DELLA PALLAVOLO IN ITALIA

di Raul Caruso\* e Ilaria Verri\*\*

SOMMARIO: Introduzione – 1. Economia dello Sport e Competitive Balance: alcuni principali contributi teorici – 2. Misurazioni del Competitive Balance – 3. Il Caso della Pallavolo in Italia – Conclusioni – Bibliografia

Classificazione Jel: L83

### *Introduzione*

Oggetto di questo lavoro è la relazione che intercorre tra l'apertura a un numero crescente di giocatori stranieri e l'andamento del *competitive balance*, con particolare applicazione al caso della pallavolo maschile e femminile in Italia. Più precisamente, l'articolo si propone di comprendere se il crescente numero di giocatori stranieri presenti nel campionato di pallavolo possa influenzare l'andamento del campionato stesso, interferendo con l'equilibrio della competizione. In altre parole, si vuole accertare se – come spesso viene sottolineato – la progressiva apertura globale del mercato del talento sportivo determini un deterioramento del *competitive balance* dei campionati.

In primo luogo, definiamo il mercato del talento sportivo come il *luogo di scambio, tra diversi club dei diritti alle prestazioni sportive di diversi giocatori*. L'espressione si riferisce al talento sportivo poiché esso è 'incorporato' negli atleti. L'individuazione prima e la successiva acquisizione del talento sportivo costituiscono una delle attività principali di ogni club sportivo. Il mercato del talento sportivo,

---

\* Istituto di Politica Economica, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. E-mail raul.caruso@unicatt.it.

\*\* Dottore in Scienze Linguistiche, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

fino a pochi anni fa, era legato principalmente ai confini degli Stati: i club acquisivano il talento localmente, e investivano su di esso. Questo era dovuto principalmente a una tradizione consolidata per cui l'attività sportiva si declina e si nutre solitamente di un significativo radicamento locale. In questi ultimi anni, come sottolinea Andreff,<sup>1</sup> è comunque in atto una tendenza alla globalizzazione nello sport professionistico. Semplicemente, questa è verificabile nel momento in cui l'attività sportiva professionistica si estende a nuovi paesi, in associazione con (a) la progressiva globalizzazione degli eventi sportivi; (b) un numero crescente di scambi di mercato finalizzati all'acquisizione di talento sportivo straniero.

Per quanto riguarda il caso specifico della pallavolo in Italia, il numero di presenze straniere ha seguito un andamento particolare, e soprattutto molto diverso tra il campionato maschile e quello femminile. Nel campionato maschile, si osserva negli ultimi anni una crescita significativa e costante del numero di stranieri (da 23 nel 1988/99 fino ad arrivare a 81 nella stagione 2007/08). Il campionato femminile ha, invece, seguito un andamento anomalo: il numero delle giocatrici straniere è rimasto infatti abbastanza costante durante il periodo analizzato, raggiungendo il suo apice nella stagione 1999/00, per poi sperimentare un curioso calo.

I cambiamenti che si sono verificati nel mercato del talento sportivo sono chiaramente riconducibili al fenomeno della globalizzazione che ha investito in pochi anni anche gli altri ambiti della vita economica e sociale. In Europa, comunque, essi sono da riportare alle evoluzioni regolamentari degli ultimi anni e in particolare alla sentenza Bosman<sup>2</sup> che ha eliminato qualsivoglia limite all'acquisizione di giocatori stranieri comunitari da parte di un club sportivo. La nuova tendenza liberista che seguì alla sentenza Bosman ha riscosso un grande successo iniziale: il numero di giocatori stranieri tesserati da team italiani ha raggiunto l'apice in quegli anni,<sup>3</sup> per poi lasciare negli ultimi anni il posto a una tendenza opposta, definibile protezionista, il cui scopo principale è la protezione dei vivai giovanili, vale a dire la ricerca di campioni 'fatti in casa', meglio definiti *home-grown players* e *local trained*.<sup>4</sup> Una delle diverse motivazioni comunemente portate a sostegno della tendenza protezionista è che la disparità economica tra i diversi club produca una acquisizione di talento significativamente asimmetrica. I club più ricchi troverebbero gioco più facile all'acquisizione di talento a livello globale. Questo determinerebbe

---

<sup>1</sup> W. ANDREFF, *Globalization of the Sport Economy*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 4, n. 3, 2008, 13-31.

<sup>2</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 15 dicembre 1995, causa C-415/93, in *Raccolta della Giurisprudenza della Corte*, 1995, 4921.

<sup>3</sup> Tra il 1988 e il 1998 il numero di giocatori stranieri è raddoppiato (da 23 si passa infatti a 45 presenze straniere), ma le conseguenze dell'influenza liberale sono più chiare nel campionato femminile, nel quale nel 1994 si sono registrate 23 giocatrici straniere, che sono diventate 77 nel 1998, una possibile conseguenza della Sentenza Bosman.

<sup>4</sup> È stato stabilito dal CONI che dovrà essere assicurata una presenza in tutte le discipline di giocatori "formati" – per un certo numero di anni (da due a quattro in base ai regolamenti dei vari settori) – nelle squadre giovanili. Questa decisione è anche interpretabile come un modo per aggirare gli effetti della sentenza Bosman e le prescrizioni comunitarie sulla libera circolazione dei giocatori.

un'asimmetria nella distribuzione del talento che penalizzerebbe l'equilibrio dei campionati. In questo articolo si prova a verificare se tale ipotesi sia confermata per i campionati di pallavolo maschile e femminile in Italia dalla stagione sportiva 1998/99 fino al 2007/08, per un totale di 10 stagioni analizzate. I risultati di una semplice analisi quantitativa mostrano che – con eccezione di due stagioni nel campionato femminile – non vi è una correlazione significativa tra il numero degli stranieri e l'equilibrio del campionato. Questo è il primo lavoro che ha come oggetto il campionato di pallavolo.

L'articolo è così suddiviso. Nel primo paragrafo, si presenta il concetto di *competitive balance* (di qui in poi, CB per brevità), vale a dire di equilibrio della competizione così come è stato sviluppato nella letteratura consolidata. In un secondo paragrafo, sono presentati gli strumenti analitici di misurazione del CB e la loro applicazione. In una terza parte, viene approfondito nello specifico un interrogativo: si cercherà infatti di capire se l'apertura agli stranieri possa interferire sull'andamento dell'equilibrio della competizione relativamente al caso della pallavolo in Italia.

### 1. *Economia dello Sport e Competitive Balance: alcuni principali contributi teorici*

La nascita dell'economia dello sport è generalmente individuata nella pubblicazione dell'articolo di Simon Rottenberg,<sup>5</sup> dall'Università di Chicago, riguardo al mercato del lavoro dei giocatori di baseball.<sup>6</sup> Rottenberg ha evidenziato ciò che è poi rimasto alla base di ogni studio in materia fino ai nostri giorni: l'incertezza del risultato (*uncertainty of outcome*) è fondamentale per il successo di un evento sportivo. Essa costituisce il fattore da cui nasce l'interesse del pubblico e lo predispone all'acquisto o alla partecipazione dell'evento stesso. È proprio dal concetto di incertezza del campionato che deriva l'idea di CB: è generalmente accettato che una lega sportiva necessiti di un certo grado di equilibrio della competizione per poter sopravvivere. La mancanza di equilibrio dovuta all'assenza di incertezza del risultato porterebbe pertanto all'incapacità di massimizzare il numero di spettatori, e il conseguente rischio di diminuzione del pubblico stesso. Per molto tempo si è discusso riguardo all'eventuale legame tra incertezza del risultato e grado di CB negli sport a livello professionistico: al crescere del grado di competizione, cresce anche l'incertezza del risultato, che quindi è funzione diretta dello stesso CB. Peraltro a Rottenberg è attribuibile anche la paternità del principio di invarianza (*invariance principle*) secondo il quale il libero mercato produce spontaneamente la migliore allocazione possibile del talento sportivo e che qualsivoglia politica o limitazione

<sup>5</sup> S. ROTTENBERG, *The Baseball Players' Labour Market*, in *J. of Pol. Ec.*, vol. 64, n. 3, 1956, 242-258.

<sup>6</sup> In realtà l'articolo di J. H. Topkis, *Monopoly in Professional Sports* pubblicato nello *Yale Law Journal*, risale al 1949, ma ciò nonostante il fondamento della materia è da sempre considerato l'articolo scritto da Rottenberg.

finalizzata alla salvaguardia del CB non potrà essere parimenti efficiente.<sup>7</sup>

Altro contributo seminale è l'articolo di Walter Neale,<sup>8</sup> pubblicato nel 1964 sul *Quarterly Journal of Economics*, in cui l'autore delinea le specificità delle imprese operanti nell'industria dello sport rispetto ai mercati tradizionali. L'oggetto del suo studio non è più il singolo club sportivo, come ipotizzato da Rottenberg, bensì il campionato. Secondo Neale, infatti, è la lega che può essere assimilata all'impresa tradizionale e, in particolare, Neale introduce l'idea della lega sportiva come monopolio naturale. Infatti, è la lega che organizza i campionati e quindi che crea il prodotto sportivo. Ogni lega sportiva costituirebbe un monopolio. Questo nasce dal fatto che, a differenza di altri settori, le singole squadre sono tenute a cooperare. Invero, le leghe tendono a divenire monopoliste nell'offerta di un singolo sport. È pertanto prevedibile una concorrenza reale tra diverse leghe che organizzano diversi sport e non tra diverse leghe nello stesso sport. Nel lavoro di Neale l'azienda sportiva non coincide con quella considerata dall'analisi economica, e il prodotto venduto da quest'ultima non è lo stesso delle aziende tradizionali, o almeno non perfettamente. Le imprese sportive producono necessariamente un *joint product*, vale a dire un prodotto congiunto la cui produzione dipende dall'interazione di almeno due attori, vale a dire – nel caso degli sport di squadra – delle due squadre che si sfidano sul campo. I club non dovrebbero quindi essere eccessivamente dotati in abilità, in modo da non permettere che il gap di abilità diventi talmente ampio da azzerare l'interesse per la competizione stessa da parte del pubblico.

Negli anni successivi, Sloane<sup>9</sup> ha messo in risalto la multidimensionalità del CB distinguendo l'incertezza del risultato a breve termine da quella a lungo termine. L'intuizione principale contenuta nell'articolo è che le squadre hanno diversi obiettivi: possono agire infatti come *profit maximizers* (storicamente applicabile al caso americano) o come *utility maximizers* (più vicino al modello del calcio europeo). Sloane, infatti, suggerisce che l'ipotesi della massimizzazione dei profitti dell'impresa sportiva non sia universalmente applicabile. Sloane parla in maniera più generale di imprese che massimizzano una funzione di utilità con diversi argomenti tra cui anche il profitto. Altri obiettivi di un club sportivo sarebbero: (i) la sopravvivenza; (ii) il seguito da parte dei tifosi; (iii) il successo nelle competizioni; (iv) la salvaguardia della lega di appartenenza. A ognuno di questi può essere attribuito un 'peso' differente. Pertanto, i comportamenti e le scelte strategiche dei

<sup>7</sup> Per una discussione si veda P.J. SLOANE, *Rottenberg and the Economics of Sport after 50 years: An Evaluation* IASE working papers, 06-08, 2006.

<sup>8</sup> W.C. NEALE, *The Peculiar Economics of Professional Sports, A contribution to the theory of the firm in sporting competition and in market competition*, *Quart. J. Econ.*, vol. 78, n.1, 1964, 1-14.

<sup>9</sup> P. J. SLOANE, *The Economics of Professional Football, The football club as a utility maximizer*, *Sc. J. of Pol. Ec.*, vol. 4, n. 2, 1971, 87-107; si vedano inoltre N. GIOCOLI, *Competitive Balance in Football Leagues when Teams have Different Goals*, in *Int. Rev. of Ec.*, vol. 54, 345-370, 2007; N. GIOCOLI, *L'Equilibrio sul campo quando i Club hanno obiettivi differenti: l'esperienza recente della Serie A di Calcio*, paper presentato alla 47° R.S.A della Società Italiana degli Economisti, 2006.

singoli club facilmente si discostano da quelle che erano le previsioni di Neale e Rottenberg. Infatti, molti club potrebbero effettuare i propri investimenti sulla base di motivazioni diverse dal profitto quali il prestigio e l'onore derivanti dal successo. Chiaramente se l'obiettivo dei club non è la massimizzazione dei profitti, questi non saranno interessati a un campionato equilibrato.

Negli ultimi anni, uno dei principali riferimenti è il lavoro di Stefan Szymanski, che ha infatti approfondito diversi temi, come (a) le limitazioni al trasferimento del talento, (b) il principio di invarianza, ma anche (c) l'applicazione della *contest theory* all'economia dello sport. Tra l'altro, Szymanski<sup>10</sup> ha anche fornito una suddivisione più articolata del concetto di CB. Nel suo studio, infatti, questi analizza tre generi di incertezza: (i) incertezza del match, (ii) incertezza della stagione sportiva, e (iii) incertezza del campionato. In breve, la *match uncertainty* è l'incertezza della partita stessa; la *seasonal uncertainty* rappresenta lo sviluppo di gare eque in un campionato, mentre la *championship uncertainty* si riferisce all'incertezza dei campionati e dipende dalla presenza di una varietà di campioni in un certo periodo di tempo. In linea con le classiche predizioni del CB, è necessario evitare campionati squilibrati che porterebbero a un calo della domanda, vale a dire al disinteresse dei fan. Per questo motivo, gli economisti dello sport sono soliti usare il concetto di CB per giustificare le restrizioni imposte alla libertà d'azione dei team, come ad esempio (a) il *revenue sharing*; (b) le *transfer fees*; (c) *salary cap*. Questi sono stati oggetto di studio in questi ultimi anni anche da parte di Stefan Kesenne in diversi suoi articoli.<sup>11</sup> Tra questi, in particolare, il *revenue sharing* è l'argomento che ha ottenuto l'attenzione maggiore, in modo particolare in un articolo congiunto con Szymanski.<sup>12</sup> L'importante conclusione riportata dagli autori è che il *revenue sharing* riduce l'ammontare degli investimenti monetari delle squadre nel talento, ma diminuisce anche il grado di CB del campionato.

Come notato in precedenza, il concetto di CB e l'ipotesi di incertezza del risultato sono indispensabili per comprendere la natura della domanda di sport da parte del pubblico. Un ulteriore aspetto da tenere presente, che incide sulla formazione della domanda del prodotto sportivo, attiene alle caratteristiche dei tifosi. I tifosi, vale a dire i consumatori del prodotto sportivo, possono essere distinti tra tifosi *committed* (tifosi affezionati o tifosi veri) e tifosi *uncommitted*, vale a dire i tifosi (occasionalmente o sbadati) con diversi gradi di interesse, ma senza particolare passione e trasporto.<sup>13</sup> Nel caso vi sia una prevalenza di tifosi affezionati

<sup>10</sup> S. SZYMANSKI, *The Economic Design of Sporting Contests*, in *J. of Ec. Lit.*, 41, 2003, 1137-1187.

<sup>11</sup> S. KESENNE, *Revenue Sharing and Competitive Balance in Professional Team Sports*, in *J. of Sp. Ec.*, vol. 1, 2000, 56-65. S. KESENNE, *Revenue Sharing and Competitive Balance, does the Invariance Proposition hold?*, in *J. of Sp. Ec.*, vol. 6, 2005, 98-106.

<sup>12</sup> S. SZYMANSKI, S. KESENNE, *Competitive Balance and Gate Revenue Sharing in Team Sports*, in *J. of Ind. Ec.*, vol. 53, n. 1, 2004, 165-177.

<sup>13</sup> S. SZYMANSKI, *Income Inequality, Competitive Balance and the Attractiveness of Team Sports: Some Evidence and a Natural Experiment from English Soccer*, in *The Ec. J.*, vol. 111, n. 469, 2001, F69-F84.

l'ipotesi di incertezza del risultato tende a non essere confermata. In sostanza, il tifoso appassionato preferisce assistere a un campionato equilibrato ma non troppo, poiché la sua preferenza sarà particolarmente orientata alla vittoria della propria squadra. Al contrario, la presenza di tifosi affezionati rende la domanda particolarmente anelastica e l'ipotesi della preferenza dell'incertezza del risultato perde la sua portata esplicativa. Diversa è invece la concezione per quella parte di tifosi *uncommitted*, cioè coloro che assisteranno alla partita solo con la premessa che sia uno scontro alla pari caratterizzato da un'alta incertezza del risultato. In parole più semplici, nel caso in cui vi sia una prevalenza di tifosi *uncommitted* l'ipotesi dell'incertezza del risultato quale base della domanda del prodotto sportivo tende ad essere maggiormente confermata. I club sportivi, comunque, intendono conquistare quest'ultima parte del pubblico.

## 2. Misurazioni del Competitive Balance

Esistono diversi strumenti analitici per la misurazione del CB.<sup>14</sup> Quello più utilizzato per i campionati degli sport di squadra, è la deviazione standard che, in quanto indice di dispersione, appare particolarmente appropriato. Si possono utilizzare due diverse formulazioni di deviazione standard: (i) la deviazione calcolata sui punti conquistati; (ii) la deviazione standard calcolata sul numero di partite vinte. Nella seguente applicazione pratica nella pallavolo è stato utilizzato il numero di partite vinte, che può credibilmente rappresentare la distribuzione del talento tra le squadre, in quanto il sistema di assegnazione punti è complesso.<sup>15</sup> In linea generale, minore è la deviazione standard, più bilanciato sarà il campionato. Al contrario, maggiore è la deviazione standard, meno equilibrato sarà il campionato. Di seguito si presentano brevemente alcuni contributi in questo senso.

Vamplew<sup>16</sup> ha misurato il CB per la Lega di Calcio Scozzese per il periodo che va dalla stagione sportiva 1890/91<sup>17</sup> fino al 1914/15, arrivando alla conclusione che la Lega Scozzese ha generalmente rappresentato un esempio di disequilibrio competitivo, soprattutto se messa a confronto con la Lega Inglese. Infatti la deviazione standard per numero di vittorie risulta essere sempre inferiore nel campionato inglese rispetto allo Scozzese. Ad esempio, la prima stagione sportiva analizzata riporta una deviazione standard pari a 28,36 per il calcio scozzese mentre è 12,44 per il campionato inglese. E lo stesso si verifica anche negli anni successivi.

<sup>14</sup> Per una comparazione completa tra le misurazioni del CB si può far riferimento a K. GOSENS, *Competitive Balance in European Football: Comparison by Adapting Measures: National Measure of Seasonal Imbalance and Top 3*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 2, n. 2, 2006, 77-12; B.R. HUMPHREYS, *Alternative measures of Competitive Balance in Sports Leagues*, in *J. of Sport Ec.*, vol. 3, n. 2, 133-148, 2002.

<sup>15</sup> Il sistema dei punti è così rappresentabile: 3 punti per vittoria 3-0 o 3-1; 2 punti per vittoria 3-2; 1 punto per sconfitta 2-3; 0 punti per sconfitta 3-0 o 3-1.

<sup>16</sup> W. VAMPLEW, *The Economic of a Sports Industry: Scottish Gate-Money Football, 1890-1914*, in *The Ec. His. Rev.*, vol. 35, n. 4, 1982, 549-567.

<sup>17</sup> Anno di inizio del Campionato di Calcio Scozzese.

La stagione sportiva 1898/99 rappresenta il caso di differenza maggiore tra i due campionati di calcio: si nota infatti una deviazione standard pari a 27,15 per il calcio scozzese, mentre nel caso inglese è pari a 8,20. Ciò che è importante sottolineare a fronte di un'analisi tanto prolungata nel tempo è che negli ultimi anni l'incertezza del risultato è aumentata, comportando una conseguente diminuzione della deviazione standard. Nonostante la deviazione standard sia inferiore nel calcio inglese rispetto a quello scozzese, è sempre troppo elevata per poter rappresentare un esempio di campionato equilibrato.

Nel 1992 Quirk e Fort<sup>18</sup> hanno proposto un'analisi completa dell'applicazione della deviazione standard quale misura dell'equilibrio della competizione al baseball americano (MLB) ma anche alla NFL, NBA, AL, e NL.<sup>19</sup> Il periodo analizzato va dalla stagione 1901/02 fino al 1990/91, ma è particolare in quanto i risultati riportati non sono annuali, ma decennali. Il pensiero degli autori è che: « [...] a better measure of dispersion of W/L percentages for a league is the standard deviation of the distribution of W/L percentages, which is calculated as follows: for each team, calculate the difference between the team's W/L percentage for the season and the league average (.500); square the difference for each team. Add these figures for all teams in the league, and then divide the total by the number of team in the league. Take the square root and you have the standard deviation of the league W/L percentages for the season.[...]».<sup>20</sup> In questo lavoro gli autori hanno anche introdotto una nuova importante caratteristica nel calcolo: con il cosiddetto *Noll-Scully approach*, utilizzano  $0,5/\sqrt{N}$  come misura ideale della deviazione standard, con N uguale al numero delle partite che ogni squadra giocherà durante la stagione. Una lega sarà in perfetto equilibrio quando ogni squadra ha una probabilità pari a 0,5 di vincere il match. Di conseguenza, il valore della deviazione standard ideale dipende dal numero di partite che verranno giocate.

Gli autori dimostrano che la deviazione standard riflette l'aumento nel tempo del numero di partite giocate da ogni squadra. L'importante conclusione a cui giungono gli autori è che l'NFL è la Lega con il CB maggior, mentre l'NBA al contrario ha il CB inferiore. All'interno del baseball, la NL è caratterizzata da un CB medio maggiore rispetto all'AL, anche se la differenza è poco significativa. Per quanto riguarda l'analisi a lungo termine, il baseball si è lentamente mosso verso un aumento del CB mentre il NFL ha subito un declino. Al contrario, né NBA né NHL hanno mostrato una chiara tendenza predominante.

Successivamente, nel 1996 Vrooman<sup>21</sup> ha presentato un'ulteriore applicazione della deviazione standard, e nello stesso anno è stato anche pubblicato il lavoro di

<sup>18</sup> J. QUIRK, R. FORT, *Pay Dirt: the Business of Professional Team Sports*, Princeton University Press, 1992.

<sup>19</sup> La National League (NL) è la più antica delle due leghe che formano la MLB, fondata nel 1876. L'altra è l'American League (AL) che è nata nel 1901.

<sup>20</sup> J. QUIRK, R. FORT, *Pay Dirt: the Business of Professional Team Sports*, cit., 245-247.

<sup>21</sup> J. VROOMAN, *A general theory of Professional Sports League*, in *South. Ec. J.*, vol. 61, n. 4, 1995, 971-990.

della deviazione standard, e nello stesso anno è stato anche pubblicato il lavoro di Michael Butler<sup>22</sup> incentrato sul caso del baseball. Vrooman, al pari di Quirk e Fort, ha proposto un'analisi completa che tratta le più importanti leghe esistenti negli Stati Uniti, ovvero AL, NL, NFL e NBA, dal 1970 al 1992. In un lavoro più recente Utt e Fort<sup>23</sup> confermano l'uso preferenziale della deviazione standard quale misura dell'equilibrio della competizione, ancora una volta applicato al baseball professionistico americano, criticando al contempo l'utilizzo alternativo del coefficiente di Gini.

Halicioglu ha sostenuto<sup>24</sup> che ogni tipo di misurazione (*standard deviation of winning percentage, standard deviation of league points*, differenza nei punti ottenuti, differenza nelle posizioni in classifica) ha i propri vantaggi ma anche immancabili svantaggi, e non è quindi possibile stabilire uno strumento che calcoli in modo completo il livello di competitività nella Lega di Calcio. Comunque, il coefficiente di variazione stagionale dei punti conquistati a fine campionato può essere ragionevolmente utilizzato come misura del CB. Questa proposta è basata sull'idea che la dispersione dei punti assegnati a fine stagione sia un risultato diretto della competitività che ha luogo tra le squadre durante il campionato. Lo scopo dell'articolo era quello di misurare l'impatto di sistemi di punti alternativi sul livello di CB nel calcio professionistico. La conclusione a cui porta l'analisi empirica è che, tra i sistemi di assegnazione punti trattati, il campionato di calcio più competitivo avrà luogo quando si ottengono tre punti per la vittoria, due per il pareggio e un punto in caso di perdita. L'analisi però è stata applicata a cinque stagioni sportive (1999/00-2003/04), e non è quindi totalmente generalizzabile.

### 3. *Il Caso della Pallavolo in Italia*

Nel caso di studio, si cercherà di rispondere all'interrogativo iniziale: se l'apertura ai giocatori stranieri da parte delle squadre di pallavolo in Italia ha avuto un impatto sull'andamento del campionato stesso, cercando di stabilire se possa esistere una correlazione tra l'equilibrio della competizione e la presenza di giocatori stranieri.

#### 3.1 *Regolamentazioni della Federazione*

La Federazione Italiana Pallavolo (di qui in poi, FIPAV per brevità) è responsabile della regolamentazione che i team sono tenuti a seguire nella 'pallavolo-mercato' in Italia. Nel 2000 la FIPAV ha deciso di imporre delle restrizioni, invertendo la tendenza originata dalla liberalizzazione conseguente alla sentenza Bosman: il

<sup>22</sup> M. BUTLER, *Competitive Balance in Major League Baseball*, in *Am. Ec.*, vol. 39, n. 2, 1995, 46-52.

<sup>23</sup> J. UTT, R. FORT, *Pitfalls to Measuring Competitive Balance with Gini Coefficients*, in *J. of Sp. Ec.*, vol. 3, n. 4, 2002, 367-373.

<sup>24</sup> F. HALICIOGLU, *The Impact of Football Point System on the Competitive Balance: Evidence from some European Football Leagues*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 2, n. 2, 2006, 67-76.

consiglio federale della FIPAV «nell'ottica di salvaguardare il vivaio nazionale», ha stabilito un numero minimo di tre giocatori italiani su sette (sei più il libero) in campo. Ed entro il 2002 avrebbero dovuto essere almeno tre su sei. Questo ha interessato anche il campionato femminile: dalla stagione 2001/2002 sono stati infatti obbligati a schierare almeno una giocatrice italiana nel sestetto, e di inserirne complessivamente 4 a referto.<sup>25</sup> La FIPAV sottolinea che «[...] solo le federazioni nazionali possono stabilire la composizione dei club che giocano nei campionati nazionali ufficiali[...]»; inoltre i campionati nazionali «devono essere composti da club con giocatori che abbiano la stessa nazionalità ed operare in linea con le decisioni della corrispondente federazione nazionale».<sup>26</sup> La FIPAV condivide la proposta del Presidente Internazionale su utilizzo e tesseramento dei giocatori stranieri, ma al tempo stesso conferma che «[...] valutata la particolare situazione della pallavolo italiana, è intenzionata a presentare, in accordo con le Leghe, delle proposte alternative alla Federazione Internazionale[...]».<sup>27</sup>

Il regolamento in vigore ad oggi per affiliazione e tesseramento di atleti provenienti da federazioni straniere, sottolinea prima di tutto l'importanza, per gli stranieri che necessitano del permesso di soggiorno, di adempiere agli obblighi previsti dalle norme in materia. Il regolamento stabilisce anche che le società che partecipano ai Campionati Nazionali di serie A maschile o femminile non hanno limiti nel numero di atleti stranieri tesserabili. Il numero di atleti stranieri utilizzabili in ogni gara viene poi determinato dal Consiglio federale in accordo con le Leghe Nazionali. Per i campionati di serie A femminile, non è consentito avere tesserate più di 2 atlete provenienti dalla stessa Federazione Straniera.<sup>28</sup>

Lo scopo della FIPAV è limitare sempre più la presenza straniera in campo italiano, consentendo ai club di tesserare soltanto tre giocatori stranieri (di cui due utilizzabili in campo) e nove formati sportivamente in un vivaio locale. Il cambiamento però dovrebbe essere applicato a partire dalla stagione sportiva 2010/11. La regolamentazione in questione non riguarderà i giocatori 'comunitari', parificati ai locali. Ancora non è detto che questa sia la risoluzione finale, ma rimane comunque certo il fatto che per il 2009/10 la Lega Italiana potrà autorizzare uno straniero in più in campo, facendo salire a 3 il numero complessivo, per non penalizzare squadre che abbiano già investito in contratti pluriennali con giocatori stranieri.

---

<sup>25</sup> Notizie e dati a riguardo sono stati reperiti da diverse fonti. Si vedano: [www.legavolley.it/upload/17927-parere%20giocatori%20stranieri1.pdf](http://www.legavolley.it/upload/17927-parere%20giocatori%20stranieri1.pdf) (ultimo accesso marzo 2009); M. BELLINAZZO, *Torna in gioco la voglia di protezionismo*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 aprile 2008; M. BELLINAZZO, *Campioni made in Italy*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 aprile 2008.

<sup>26</sup> Norme organizzative per le procedure di affiliazione e tesseramento" – FIPAV, [http://portal.federvolley.it/pls/portal/docs/page/pgr\\_fipavhome/pag\\_appoggio/pag\\_appoggio\\_2007/norme\\_tesseramento\\_2008-09%5b.pdf](http://portal.federvolley.it/pls/portal/docs/page/pgr_fipavhome/pag_appoggio/pag_appoggio_2007/norme_tesseramento_2008-09%5b.pdf), (ultimo accesso marzo 2009).

<sup>27</sup> Si veda: CORRIERE DELLO SPORT, *Stranieri: scontro Lega-Federazione*, 11 Aprile 2008, [www.corrieredellosport.it/Notizie/AltriSport/25797/Stranieri:+scontro+Lega-Federazione](http://www.corrieredellosport.it/Notizie/AltriSport/25797/Stranieri:+scontro+Lega-Federazione) (ultimo accesso marzo 2009).

<sup>28</sup> [http://portal.federvolley.it/pls/portal/docs/page/pgr\\_fipavhome/pag\\_appoggio/pag\\_appoggio\\_2007/norme\\_tesseramento\\_2008-09%5b.pdf](http://portal.federvolley.it/pls/portal/docs/page/pgr_fipavhome/pag_appoggio/pag_appoggio_2007/norme_tesseramento_2008-09%5b.pdf) (ultimo accesso marzo 2009).

### 3.2 I dati e l'analisi

Nell'analisi che segue, i dati sono stati reperiti dal sito della FIPAV,<sup>29</sup> in cui è possibile, consultare le formazioni relative alle passate stagioni. Prima di tutto mostriamo il numero degli stranieri, suddivisi in base alla provenienza, che hanno fatto parte dei team italiani nel periodo che va dalla stagione sportiva 1998/99 fino al 2007/08, per un totale di 10 stagioni analizzate. La tabella 1 riporta le caratteristiche numeriche del campionato di pallavolo in Italia nel periodo analizzato, mentre il grafico 1 rappresenta chiaramente le differenze tra la presenza straniera nel campionato maschile e in quello femminile. Ciò che è importante sottolineare ai fini di questo studio è la variazione del numero di giocatori stranieri all'interno del campionato italiano: in campo maschile, in cui i dati sono disponibili a partire dal 1980/81, si può osservare un aumento del 640% (da 11 a 81 stranieri), mentre per quanto riguarda il campionato femminile, i cui dati disponibili partono dal 1994/95, è verificabile un aumento del 182% (da 22 a 62 giocatrici straniere). Si noti, inoltre, che si è modificato anche il numero delle squadre della Lega. Nel campionato maschile è infatti passato da 12 nelle prime due stagioni per poi rimanere stabile a 14; il campionato femminile, invece, è sempre stato composto da 12 squadre, tranne la stagione 2002/03, con solo 11 squadre. Nella Tabella 1 è anche possibile osservare la media di giocatori stranieri per anno in entrambi i campionati. Nel campionato maschile, il numero medio di stranieri per squadra cresce da 3,8 della stagione 1998/1999 a 5,8 nella stagione maschile 2007/2008. Nel campionato femminile esso decresce da 6,4 della stagione 1998/1999 a 5,2 della stagione 2007/2008. Nella tabella 2 sono invece rappresentate le nazionalità di provenienza predominanti dei giocatori stranieri, e per avere un dato relativo, è stato aggiunto il valore totale dei giocatori provenienti dalle altre nazionalità non citate. Osservando la tabella si nota che il Brasile è la nazionalità più presente nel campionato italiano: in modo particolare nelle ultime due stagioni sportive i giocatori brasiliani rappresentano più della metà rispetto al resto del mondo. I giocatori provenienti dall'ex Jugoslavia sono, soprattutto nel campionato femminile, una presenza costante e rilevante, mentre il numero di giocatori di origine cubana ha subito un calo nel periodo analizzato, al pari della Russia. L'Olanda, nonostante le dimensioni ridotte, è una presenza costante tra gli stranieri della pallavolo italiana, e anzi il numero totale di giocatori olandesi è lo stesso dei giocatori russi.

---

<sup>29</sup> Per il campionato maschile si veda [www.legavolley.it/stagione.asp](http://www.legavolley.it/stagione.asp) (ultimo accesso marzo 2009) e per il campionato femminile [www.legavolleyfemminile.it/stagione.asp](http://www.legavolleyfemminile.it/stagione.asp) (ultimo accesso marzo 2009).

TABELLA 1: NUMERO DI SQUADRE E GIOCATORI STRANIERI, CAMPIONATO MASCHILE E FEMMINILE, RIFERITI AL PERIODO ANALIZZATO (1998/1999 – 2007/2008) FONTE: WWW.FEDERVOLLEY.IT

ANNO	SQUADRE MASCHILE	SQUADRE FEMMINILE	GIOCATORI STRANIERI	GIOCATRICI STRANIERE	MEDIA STRANIERI MASCHILE	MEDIA STRANIERE FEMMINILE
1998/1999	12	12	45	77	3,8	6,4
1999/2000	12	12	48	88	4	7,3
2000/2001	14	12	63	73	4,5	6,1
2001/2002	14	12	56	75	4	6,3
2002/2003	14	11	54	63	3,9	5,7
2003/2004	14	12	58	78	4,1	6,5
2004/2005	14	12	68	76	4,9	6,3
2005/2006	14	12	71	60	5,1	5
2006/2007	14	12	83	60	5,9	5
2007/2008	14	12	81	62	5,8	5,2

GRAFICO 1: PRESENZE STRANIERE – CAMPIONATO MASCHILE E FEMMINILE

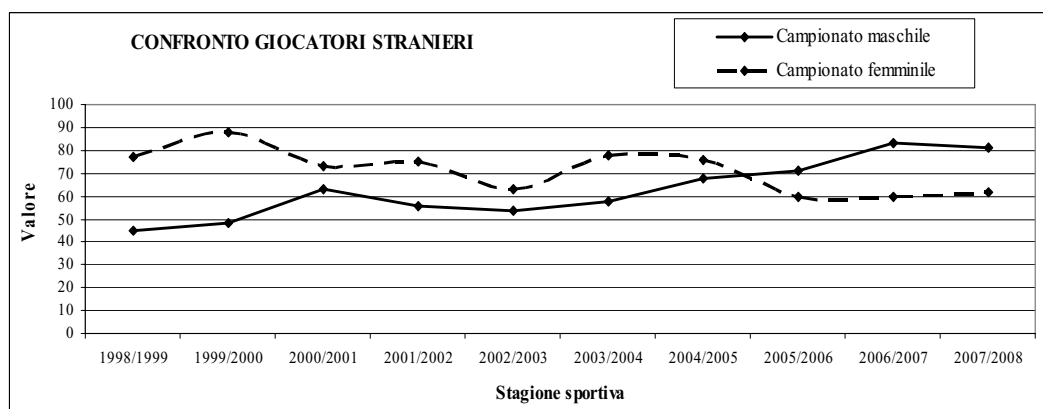


TABELLA 2: PRINCIPALI NAZIONALITÀ PRESENTI NEL CAMPIONATO ITALIANO, DIVISE PER ANNO

ANNO	BRASILE		EX JUGOSLAVIA <sup>A</sup>		CUBA		RUSSIA		GERMANIA		USA		OLANDA		RESTO DEL MONDO	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
1998/1999	2	3	5	7	10	13	3	13	3	2	/	3	6	5	16	31
1999/2000	4	5	4	12	8	10	8	8	/	3	/	4	5	4	19	42
2000/2001	1	4	14	13	1	/	8	6	/	3	7	9	5	4	27	34
2001/2002	2	2	9	17	3	2	6	6	1	6	4	8	4	5	27	29
2002/2003	12	1	8	15	1	2	6	3	1	6	3	10	3	3	20	23
2003/2004	8	5	10	10	5	2	4	1	3	4	3	10	3	3	22	43
2004/2005	6	7	12	12	4	2	/	/	8	5	2	9	3	7	33	34
2005/2006	17	4	9	13	4	2	/	3	6	4	2	8	3	2	30	24
2006/2007	22	10	11	14	4	1	1	/	7	3	1	10	3	/	34	22
2007/2008	16	10	13	16	3	/	/	/	4	5	4	5	4	4	37	22
<b>TOTALE</b>	<b>90</b>	<b>51</b>	<b>95</b>	<b>129</b>	<b>43</b>	<b>34</b>	<b>36</b>	<b>40</b>	<b>33</b>	<b>41</b>	<b>26</b>	<b>76</b>	<b>39</b>	<b>37</b>	<b>265</b>	<b>304</b>

<sup>A</sup> PAESI DELL'EX JUGOSLAVIA: CROAZIA, MONTENEGRO, SERBIA, SLOVENIA.

Come sottolineato in precedenza, la misura del CB utilizzata è la deviazione standard. La deviazione standard, ha la stessa unità di misura dei valori osservati ed è utilizzata per misurare la dispersione dei dati intorno al valore atteso. La formula della deviazione standard è la seguente:

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x - \bar{x})^2}{n - 1}} \quad (1)$$

Nel nostro caso,  $x$  rappresenta il numero di partite vinte,  $\bar{x}$  è il numero di partite che ogni squadra dovrebbe vincere in un campionato perfettamente bilanciato, e  $n$  il numero totale delle squadre nel campionato. Minore sarà la deviazione standard ( $\sigma \rightarrow 0$ ) più bilanciato sarà il campionato. Al contrario, campionati con deviazione standard più elevata saranno più prevedibili e i loro scontri meno interessanti.

<sup>30</sup> Ci si riferisce al numero di partite vinte e non ai punti ottenuti, in quanto il metodo di assegnazione punti è complesso e la media perfetta non può essere rappresentata da 0,5.

TABELLA 3: CB CALCOLATO SUL NUMERO DI PARTITE VINTE, CAMPIONATO MASCHILE E FEMMINILE

	MASCHILE	FEMMINILE
ANNO	CB	CB
1998/1999	2,42	2,50
1999/2000	2,15	2,21
2000/2001	2,18	2,34
2001/2002	2,10	2,07
2002/2003	2,12	2,45
2003/2004	1,90	2,51
2004/2005	1,84	2,36
2005/2006	1,91	2,72
2006/2007	1,81	2,36
2007/2008	2,05	2,49

Una volta calcolata la deviazione standard relativa a ogni stagione sportiva, è stata messa in rapporto al numero di giocatori stranieri (logaritmato) presenti nelle squadre italiane allo scopo di comprendere il grado di interdipendenza esistente tra le due variabili. Per rendere più chiaro il confronto, i dati della tabella 3 sono stati inseriti in due grafici, relativi rispettivamente al campionato maschile (Grafico 2) e al campionato femminile (Grafico 3).

Per quanto riguarda il caso maschile, a fronte dell'andamento a forbice assunto dal grafico, sembra da escludere un'associazione tra il numero di stranieri e l'andamento del CB: in questo caso infatti il numero di stranieri ha subito un aumento durante tutto il periodo analizzato, mentre il CB, anche se non costante, ha comunque assunto un andamento negativo, soprattutto nella parte finale dell'analisi.

Nel campionato femminile, i dati sono molto differenti, ma la conclusione è simile: il numero degli stranieri infatti è diminuito nel corso delle dieci stagioni analizzate, mentre il CB ha registrato un aumento, seppur minimo. Così, a fronte di quest'osservazione è possibile concludere che, anche in campo femminile, il numero di giocatrici straniere non sembra avere un'influenza sull'andamento del CB, e quindi sulla possibilità di successo del campionato stesso.

GRAFICO 2: CONFRONTO TRA ANDAMENTO DEL CB E VARIAZIONE DEL NUMERO DEGLI STRANIERI LOGARITMATO PER IL CAMPIONATO MASCHILE

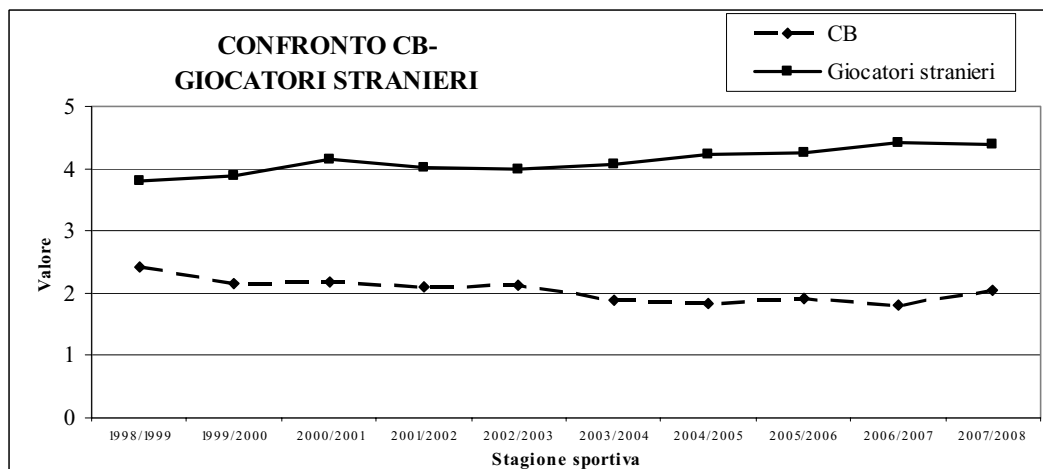
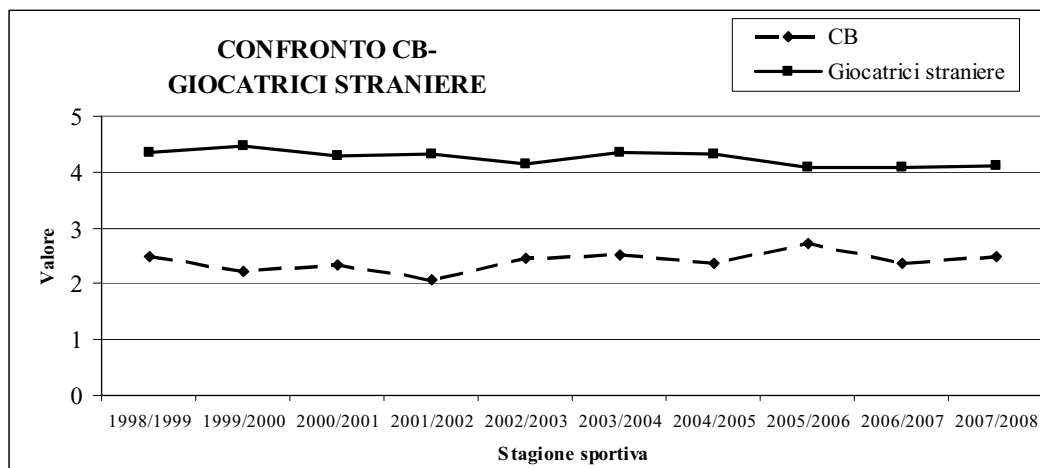


GRAFICO 3: CONFRONTO TRA ANDAMENTO DEL CB E VARIAZIONE DEL NUMERO DEGLI STRANIERI LOGARITMATO PER IL CAMPIONATO FEMMINILE



### 3.3 Indice di correlazione per ranghi di Spearman

Al fine di ottenere una misurazione più precisa dell'eventuale legame tra equilibrio della competizione e numero di stranieri si è deciso di utilizzare un secondo strumento

analitico: lo *Spearman's Rank Correlation Coefficient* (coefficiente di correlazione per ranghi di Spearman). Esso è comunemente utilizzato per misurare il grado di relazione che intercorre tra due variabili, di cui almeno una delle due deve essere ordinata per ranghi. Per questo è una misurazione adatta per l'analisi dei campionati sportivi nei quali emergono naturalmente classifiche tra i diversi partecipanti. L'indice per ranghi di Spearman è dato da:

$$\rho = 1 - \frac{6\sum_i D_i^2}{n(n^2 - 1)} \quad (2)$$

in cui  $n$  è il numero di squadre presenti nel campionato, e  $D$  la differenza tra la classifica finale del campionato e una classifica stilata in base al numero di stranieri presenti in ogni squadra. L'indice può assumere ogni valore compreso tra -1 e 1. Se è prossimo all'unità la correlazione sarà molto alta, e viceversa.

Abbiamo deciso di presentare una duplice applicazione dell'indice:

**(a) Intracampionato:** ovvero la relazione tra la posizione in classifica delle squadre e il numero di stranieri presenti in ognuna di queste. È questa quindi un'analisi interna al campionato, e ne è stata svolta una per ogni stagione sportiva analizzata.

**(b) Intercampionato:** rapporto tra l'andamento generale della deviazione standard in tutto il periodo analizzato e il numero totale di stranieri. Le variabili in classifica sono le stagioni sportive ordinate per numero di stranieri, e vengono messe a confronto con la deviazione standard di ogni anno.

I risultati riportati nella Tabella 4, suggeriscono una quasi completa indipendenza delle variabili analizzate, mentre in due casi l'indice di Spearman ci suggerisce la possibile esistenza di un legame tra il numero di stranieri presenti nel campionato e l'andamento del CB. Si tratta di due stagioni sportive del campionato femminile, 1998/99 e 1999/00.

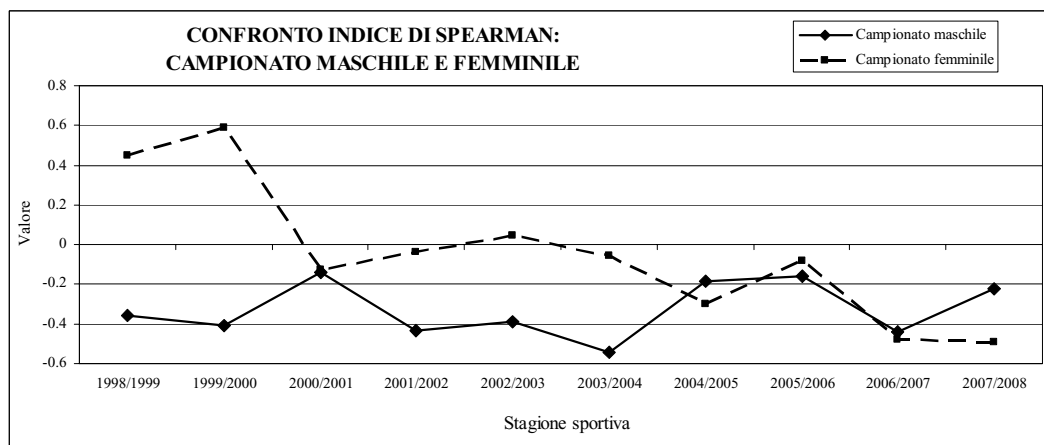
Il risultato dell'applicazione dell'indice di Spearman a queste due stagioni è infatti positivo e tende all'unità in modo particolare nella seconda tra di esse. Non è possibile stabilire con certezza le ragioni di questi risultati, ma analizzando le caratteristiche delle stagioni sportive, un'ipotesi sorge spontanea. Entrambe sono state vinte da Reggio Calabria, che con un totale di 11 giocatrici nella prima stagione e di 13 per la seconda era la squadra con il maggior numero di giocatrici straniere, contro, rispettivamente, la partecipazione di 4 e 3 italiane. Quindi, questa presenza predominante di giocatrici straniere e il fatto di aver dominato entrambe le stagioni sportive ha portato un risultato positivo per l'influenza del numero di straniere sull'andamento del campionato.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> L'anno successivo, anno in cui hanno inizio le prime regolamentazioni in materia di giocatori stranieri, Reggio Calabria vinse nuovamente il campionato, ma la vittoria non venne assegnata a causa dell'errato tesseramento di una giocatrice straniera, la rumena Cristina Pirv.

TABELLA 4: INDICE DI CORRELAZIONE DI SPEARMAN INTRACAMPIONATO

MASCHILE		FEMMINILE	
1998/1999	-0,36	1998/1999	0,45
1999/2000	-0,41	1999/2000	0,59
2000/2001	-0,14	2000/2001	-0,13
2001/2002	-0,43	2001/2002	-0,04
2002/2003	-0,39	2002/2003	0,05
2003/2004	-0,54	2003/2004	-0,06
2004/2005	-0,19	2004/2005	-0,30
2005/2006	-0,16	2005/2006	-0,08
2006/2007	-0,44	2006/2007	-0,48
2007/2008	-0,22	2007/2008	-0,49

GRAFICO 4: CONFRONTO TRA INDICE DI CORRELAZIONE DI SPEARMAN PER IL CAMPIONATO MASCHILE E PER QUELLO FEMMINILE.



Il grafico 4 riporta le linee di evoluzione per l'indice di Spearman (intracampionato) sia per il caso maschile sia per il caso femminile. Si nota che tra i due casi esiste una differenza più marcata nei primi anni della nostra analisi che tende ad annullarsi nel corso del periodo considerato.

Per quanto riguarda la seconda applicazione dell'indice di correlazione di Spearman, i risultati contenuti nella Tabella 5 complessivamente suggeriscono un grado di correlazione trascurabile tra i fattori considerati. In questo caso, l'indice di Spearman è calcolato sia sulla base dei punti conseguiti sia sulla base della partite vinte. Questa seconda misurazione indica che non esiste una correlazione significativa tra il livello di CB dei singoli campionati e il numero di stranieri e conferma pertanto il risultato emerso in precedenza.

TABELLA 5: INDICE DI SPEARMAN INTERCAMPIONATO

	<b>PUNTI</b>	<b>PARTITE</b>
<b>MASCHILE</b>	<b>-0,045</b>	<b>-0,62</b>
<b>FEMMINILE</b>	<b>-0,35</b>	<b>0,17</b>

I risultati ottenuti mostrano quanto segue:

1. Per quanto riguarda l'incertezza della stagione, non è stata riscontrata una possibile influenza esercitata dal numero di stranieri sull'equilibrio della competizione del singolo anno sportivo, tranne in due casi specifici, nel campionato femminile;
2. In relazione alla *championship uncertainty*, quindi, osservando l'andamento generale delle 10 stagioni sportive analizzate, anche in questo caso non è stata rilevata una correlazione significativa tra il CB e il numero totale di giocatori stranieri;
3. Il campionato di pallavolo maschile e femminile in Italia, a fronte dell'analisi precedentemente esposta, non rappresenta un esempio di perfetto equilibrio competitivo. Lo studio, analizzando 10 stagioni sportive, fornisce però un dato ulteriore. Il campionato di pallavolo in Italia non presenta un grado elevato di CB oggi, in cui la presenza straniera media nelle squadre maschili è di quasi 6 giocatori per squadra, ma non lo presentava neanche in passato, in cui la media di stranieri per squadra era inferiore a 4. Il campionato femminile, nonostante la media di giocatrici straniere abbia assunto un andamento completamente opposto, e molto più costante rispetto alla sezione maschile, riporta alla stessa conclusione.

## Conclusioni

Oggetto di questo articolo è stato uno studio originale in merito all'eventuale relazione tra il CB nei campionati di pallavolo e il mercato del talento sportivo, con particolare riferimento al numero di stranieri tesserabili da ogni squadra. Questo studio, nella sua semplicità, presenta risultati del tutto originali per il caso italiano, in quanto la maggioranza delle analisi di economia dello sport si sono focalizzate sul gioco del calcio. L'interrogativo di partenza di questo lavoro è così riassumibile: il CB, può essere condizionato in modo rilevante dal numero di stranieri presenti all'interno del campionato? È proprio a questa domanda che abbiamo cercato di dare una risposta, attraverso una semplice analisi. La conclusione a cui siamo giunti può essere così esposta.

Per quanto riguarda il campionato maschile, nonostante il numero di stranieri sia cresciuto in modo significativo durante il periodo preso in esame, l'equilibrio della competizione (il CB), e con esso il livello di talento tra le squadre, non ha subito grandi cambiamenti, e quindi si può concludere che la correlazione tra le due variabili sia trascurabile.

Nel campionato femminile, al contrario, il numero degli stranieri non ha registrato lo stesso ritmo di crescita, ma la conclusione dei calcoli svolti mostra, ancora una volta, una correlazione non significativa tra numero di giocatrici straniere e CB: nel caso analizzato, infatti, l'equilibrio della competizione rimane relativamente costante, nonostante le continue variazioni del numero di stranieri presenti nelle squadre. Ciò che è stato appena esposto è relativo all'analisi supportata dalla deviazione standard, mentre diverso è il discorso che scaturisce dall'utilizzo dell'indice di correlazione per ranghi di Spearman. Lo studio del campionato femminile, in particolare negli anni 1998/1999 e 1999/2000, offre un risultato interessante: l'indice di correlazione per ranghi di Spearman calcolato non solo è positivo, ma tende all'unità, e questo indica una possibile correlazione tra i punti ottenuti dalle squadre e il numero di stranieri presenti in esse. Nel campo maschile, invece, tale correlazione non è riscontrabile.

Questi risultati contribuiscono a un dibattito in corso in Italia e in Europa. Nonostante i risultati ottenuti, infatti, le opinioni riguardo alla presenza di stranieri nel campionato italiano sono di molto cambiate negli ultimi anni: l'entusiasmo iniziale ha presto lasciato il posto a una corrente chiaramente protezionistica e a un certo patriottismo allo scopo di proteggere i vivai giovanili e i giocatori di casa dall'apertura incontrollata ai giocatori stranieri. Oggi, quindi, si assiste allo scontro di due visioni opposte: la prima liberale, la quale sostiene che l'ingresso di giocatori stranieri non sia che uno sprono per i locali, perché, confrontarsi con campioni di maggior livello, rappresenta una possibilità per poter accrescere il proprio talento. L'altra, come già accennato, neo-protezionistica, che vorrebbe un *campionato italiano per gli italiani*, e che si batte in difesa delle squadre giovanili e dei vivai nazionali.

Comprensibilmente, non si può accordare la ragione all'una o all'altra visione,

ma ciò che è importante sottolineare è che quest'analisi ha eliminato la possibilità per i neo-protezionisti di criticare la presenza di giocatori stranieri basandosi sul presupposto che condizionino negativamente l'andamento del campionato locale.

## Bibliografia

- ANDREFF W., *Globalization of the Sport Economy*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, vol. 4, n. 3, 13-31, 2008.
- BUTLER M., *Competitive Balance in Major League Baseball* in *The American Economist*, vol. 39, n. 2, 46-52, 1995.
- CARUSO R., *Il calcio tra mercato, relazioni e coercizione*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, vol. 4, n. 1, 71-88, 2008a.
- CARUSO R., *La natura economica del calcio*, in Bof F., Montanari F., Silvestri G. (a cura di), *Il Management del Calcio*, Franco Angeli, Milano, 17-30, 2008b.
- EL-HODIRI M., QUIRK J., *An economic model of a professional sports league*, in *Journal of Political Economy*, vol. 79, n. 6, 1302-1319, 1971.
- FORREST D., SIMMONS R., *Outcome of Uncertainty and Attendance Demand in Sport the Case of English Soccer*, in *The Statistician*, vol. 51, n. 2, 229-241, 2002.
- FORT R., QUIRK J., *Owner Objectives and Competitive Balance*, in *Journal of Sports Economics*, vol. 5, n. 1, 20-32, 2004.
- GIOCOLI N., *Competitive Balance in Football Leagues when Teams have Different Goals*, in *International Review of Economics*, vol. 54, 345-370, 2007.
- GIOCOLI N., *L'Equilibrio sul campo quando i Club hanno obiettivi differenti: l'esperienza recente della Serie A di Calcio*, paper presentato alla 47° R.S.A della Società Italiana degli Economisti, 2006.
- GOOSENS K., *Competitive Balance in European Football: Comparison by Adapting Measures: National Measure of Seasonal Imbalance and Top 3*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, vol. 2, n. 2, 77-121, 2006.
- HALICIOGLU F., *The Impact of Football Point System on the Competitive Balance Evidence from some European Football Leagues*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, vol. 2, n. 2, 67-76, 2006.
- HALICIOGLU F., *The Degree of Competition in the European Football Leagues: a Statistical Approach*, Sheffield Hallam University, 1, 188-205, 1998.
- HUMPHREYS B.R., *Alternative measures of Competitive Balance in Sports Leagues*, in *Journal of Sport Economics*, vol. 3, n. 2, 133-148, 2002.
- JONES C., *The economics of the National Hockey League*, in *Canadian Journal of Economics*, 2, 1-20, 1969.
- KESENNE S., *Revenue Sharing and Competitive Balance in Professional Team Sports*, in *Journal of Sports Economics*, vol. 1, n. 1, 56-65, 2000.
- KESENNE S., *Revenue Sharing and Competitive Balance, does the Invariance Proposition hold?*, in *Journal of Sports Economics*, vol. 6, n.1, 98-106, 2005.
- KESENNE S., *What's the Game Team Owners Play?*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, vol. 5, n.1, 2009 (questo numero).
- NEALE W., *The Peculiar Of Professional Sports: A Contribution To The Theory Of The Firm In Sporting Competition And In Market Competition*, vol. 78, n. 1, 1-14, 1964.
- QUIRK J., FORT R., *Pay Dirt: the Business of Professional Team Sports*, Princeton University press, 1992.
- ROTTENBERG S., *The baseball players' labour market*, in *Journal of Political Economy*, vol. 64, n. 3, 242-258, 1956.
- SANDERSON A.R., SIEGFRIED J. J. *Thinking About Competitive Balance*, Working Paper No. 03-W18, Vanderbilt University, 2003.

- SCULLY G.W., *The business of Major League Baseball*, University of Chicago Press, 1989.
- SLOANE P.J., *The Economics of Professional Football, The football club as a utility maximizer*, in *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 18, 121-146, 1971.
- SLOANE P.J., *Rottenberg and the Economics of Sport after 50 years: An Evaluation* IASE working papers, 06-08, 2006.
- SZYMANSKI S., *Competitive Balance in Sports Leagues and the Paradox of Power*, in International Association of Sports Economists, Paper No. 06-18, 2006.
- SZYMANSKI S., *Income Inequality, Competitive Balance and the Attractiveness of Team Sports: Some Evidences and a Natural Experiment from English Soccer*, in *The Economic Journal*, vol. 111, n. 469, 69-85, 2001.
- SZYMANSKI S., *The Economic Design of Sporting Contests*, in *Journal of Economic Literature*, vol. 41, 1137-1187, 2003.
- SZYMANSKI S., KESENNE S., *Competitive Balance and Gate Revenue Sharing in Team Sports*, in *Journal of Industrial Economy*, vol. 52, n. 1, 165-177, 2004.
- TOPKIS J.H., *Monopoly in Professional Sports*, in *Yale Law Journal*, vol. 58, 691-712, 1949.
- UTT J., FORT R., *Pitfalls to Measuring Competitive Balance with Gini Coefficients* in *Journal of Sports Economics*, vol. 3, n. 4, 367-373, 2002.
- VAMPLEW W., *The Economic of a Sports Industry: Scottish Gate-Money Football, 1890-1914*, in *The Economic History Review*, vol. 35, n. 4, 549-567, 1982.
- VROOMAN J., *A general theory of Professional Sports Leagues*, in *Southern Economic Journal*, vol. 61, n. 4, 971-990, 1995.
- VROOMAN J., *The Baseball Players' Labour Market Reconsidered*, in *Southern Economic Journal*, vol. 63, n. 2, 339-360, 1996.



## WHAT'S THE GAME TEAM OWNERS PLAY?

by *Stefan Kesenne\**

SUMMARY: 1. Introduction – 2. The Contest Success Function (CSF) – 3. The Win Percent Function (WPF) – 4. Conclusion – References

JEL CLASSIFICATION: L83, D7

### 1. Introduction

In the recent literature of professional team sports, a discussion has emerged among sports economists regarding the most appropriate approach to analyse the player labour market in team sports. Should it be, or can it be, the well-known Walrasian competitive equilibrium model or should it be a Nash equilibrium model, that is: the outcome of a game where each team's strategy is affected by the strategy of the other teams.<sup>1</sup> It all started with the criticism of the Walrasian model by Szymanski

---

\* Economics Department, University of Antwerp. Department of Human Kinesiology, Catholic University of Leuven.

<sup>1</sup> See on this point S. SZYMANSKI, *The Economic Design of a Sporting Contests*, *J. of Ec. Lit.*, vol. 41, n. 4, 2003, 1137-87; S. SZYMANSKI, *Professional Team Sports are a Only Game: The Walrasian Fixed-Supply Conjecture Model, Contest-Nash Equilibrium and the Invariance Principle*, *J. of Sp. Ec.*, vol. 5, n. 2, 2004, 111-26; S. SZYMANSKI, S. KESENNE, *Competitive Balance and Gate Revenue Sharing in Team Sports*, *J. of Ind. Ec.*, vol. 51, n. 4, 2004, 513-25; W. ECKARD, Comment: "Professional Team Sports Are Only a Game: The Walrasian Fixed-Supply Conjecture Model, Contest-Nash Equilibrium and the Invariance Principle", *J. of Sp. Ec.*, vol. 7, n. 2, 2006, 234-239; R. FORT, *Talent Market Models in North American and World Leagues*, in P. Rodriguez, S. Kesenne, J. Garcia (eds.), *Sports Economics after Fifty Years: Essays in Honour of Simon Rottenberg*, Oviedo University Press, Oviedo, 2007, 83-106; R. FORT, J. QUIRK, *Rational Expectations and Pro Sports Leagues*, *Scot. J. of Pol. Ec.*, vol. 54, 2007, 377-390; S. KESENNE, *The Economic Theory of Professional Team Sports, an analytical treatment*, Edward Elgar Publ., Cheltenham, 2007; R. FORT, J. WINFREE, *Sports Really are Different: The Contest Success Function*,

and Kesenne in the *Journal of Industrial Economics* in 2004, arguing that the conventional textbook approach of a competitive equilibrium model is less appropriate (Kesenne) or totally inappropriate (Szymanski) to describe and explain what is happening in that market. The authors assert that a non-cooperative Nash equilibrium model is the appropriate approach to analyse a sports league. The distinction is not unimportant because, for these two models, different results have been derived with respect to the distribution of talent, the average salary level and the impact of revenue sharing. In this short contribution, we compare the contest success function with the correct win percent function and try to show that, with the correct relationship between winning percentage and talent, it is always a game.

## 2. *The Contest Success Function (CSF)*

All sports economists seem to agree that the Nash model is the right model if the supply of talent is elastic, which is the case in the open European player market after the Bosman verdict in 1995. If the supply of talent is inelastic, as in the North American major leagues, the advocates of the two models disagree. The American sports economists seem to have reached the conclusion that the Walrasian model and the Nash model are just two different models. Szymanski,<sup>2</sup> however, rejects the Walrasian model, also if the supply of talent is constant. He argues that in this model  $n-1$  teams can simply choose their own winning percentage, which is somewhat odd indeed, and, moreover, that the  $n^{\text{th}}$  team has no choice of strategy because the winning percentages have to add up to a constant which is  $n/2$ .

Two different assumptions can be made regarding the clubs' conjectures when hiring talent.

One assumption is the so-called Nash conjecture, meaning that for all teams

$i \neq j \quad \frac{\partial t_j}{\partial t_i} = 0$  where  $t$  indicates the number of playing talents. This certainly applies

if the talent supply is elastic. If one team hires a talent, it is obvious that another team does not have to lose a talent.

The other assumption is the so-called constant-supply conjecture: in the

symmetric case, it simply means that for all teams  $i \neq j \quad \frac{\partial t_j}{\partial t_i} = -1/(n-1)$ . In the

non-symmetric case, it is likely that the talent stock of all other teams changes as

$\frac{\partial t_j}{\partial t_i} = -t_j / (\frac{n}{2} - t_i)$ , but it is also possible that one opponent team loses one talent

---

*Marginal Product, and Marginal Revenue in Pro Sports Leagues*, University of Michigan, Program in Sport Management, working paper, 2007.

<sup>2</sup> S. SZYMANSKI, *Professional Team Sports are a Only Game: The Walrasian Fixed-Supply Conjecture Model, Contest-Nash Equilibrium and the Invariance Principle*, cit.

while the talent stock of all other opponents does not change. As will be seen below, these alternative fixed-supply conjectures do not change the result. So, if the supply of talent is fixed, hiring talent implies that one or more teams are losing talent. The crucial question then seems to be: do club owners take into account, when calculating their demand for talent, that other teams lose talent. In other words, do teams internalize the externality caused by the hiring of talent?

If  $w$  stands for the winning percentage of a team, the conventional approach is to start from the contest success function (CSF), in its simple, or more general form with a power parameter that is different from one

$$w_i = \frac{n}{2} \frac{t_i}{\sum_{j=1}^n t_j} \quad \text{or} \quad w_i = \frac{n}{2} \frac{t_i^\gamma}{\sum_{j=1}^n t_j^\gamma} \quad \text{for all } i: 1, n \quad (1)$$

Because the winning percentages have to add up to  $n/2$ , the CSF is multiplied by this constant. One should realise, however, that is not a very good approximation; if one team has more than  $2/n$  % of the league's talents, its winning percentage can be larger than one. With the general form, all kinds of complications can show up, as shown by Fort and Winfree.<sup>3</sup> Continuing with the simple CSF, the marginal product of talent can be found as:

$$\frac{\partial w_i}{\partial t_i} = \frac{n}{2} \frac{\sum_{j=1}^n t_j - t_i (1 + \sum_{j \neq i} \frac{\partial t_j}{\partial t_i})}{(\sum_{j=1}^n t_j)^2} \quad (2)$$

With the constant-supply conjectural variation,  $\sum_{j \neq i} \frac{\partial t_j}{\partial t_i} = -1$ , one can find

that (2) becomes:

$$\frac{\partial w_i}{\partial t_i} = \frac{n}{2} \frac{1}{\sum_{j=1}^n t_j} = 1 \quad (3)$$

with a constant talent supply equal to  $n/2$ . The implication is that one unit of talent increases the winning percentage by one unit, and that the winning percentage in a team's revenue function can be replaced by the number of talents. In other words, each owner can choose his team's winning percentage; it does not depend on the other teams' talents. So, the demand curves for talent of each team can be drawn as

<sup>3</sup> R. FORT, J. WINFREE, *Sports Really are Different: The Contest Success Function, Marginal Product, and Marginal Revenue*, cit.

a function of the unit cost of talent. The market demand for talent is then simply the sum of the individual demand curves, which, facing the constant market supply of talent determines the market clearing cost of talent. This is the well-known Walrasian competitive equilibrium model. The owners take all the available information into account, including the implications of a fixed supply of talent. Under these perfectly competitive conditions, a Pareto-efficient point is reached, which guarantees the highest possible total league revenue. All teams' marginal revenues of winning are equal. Any deviation from this distribution of talents (or winning percentages) will result in a lower total league revenue. In our opinion, there is nothing fundamentally wrong with this model.

Under the Nash conjectural variation:  $\sum_{j \neq i}^n \frac{\partial t_j}{\partial t_i} = 0$ , (2) becomes:

$$\frac{\partial w_i}{\partial t_i} = \frac{n \sum_{j \neq i}^n t_j}{2 \left( \sum_{j=1}^n t_j \right)^2} \quad (4)$$

Now, on first sight, the talent demand of each team is affected by the demand of the other teams in the league. So, it is a game and a non-cooperative Nash equilibrium model should be applied. However, with a constant supply of talent equal to  $n/2$ , expression (4) can be simplified to:

$$\frac{\partial w_i}{\partial t_i} = \frac{n - 2t_i}{n} \quad (5)$$

The marginal product of talent is no longer a constant, the more talents a team has, the smaller the marginal product becomes, but, more importantly, the demand for talent is not affected by the talents of other teams. So, the argument goes, the Nash equilibrium model proposed by Szymanski and Kesenne<sup>4</sup> is inconsistent if the talent supply is constant. In that case, it is no longer a game. We have a Walrasian equilibrium, but now the team owners do not take into account that, with a constant talent supply, one more talent in their team means one less in another team. Not all available information is used and we do not find an efficient allocation of talent. There is a welfare loss in terms of total league revenue. In this latter market equilibrium, the distribution of talent is more equal and the market unit cost of talent is lower.<sup>5</sup> Moreover, revenue sharing will worsen the competitive

<sup>4</sup> S. SZYMANSKI, S. KESENNE, *Competitive Balance and Gate Revenue Sharing in Team Sports*, *Journal of Industrial Economics*, cit.

<sup>5</sup> See S. SZYMANSKI, *Professional Team Sports are a Only Game: The Walrasian Fixed-Supply Conjecture Model, Contest-Nash Equilibrium and the Invariance Principle*, cit.; S. Kesenne,

balance under condition (4), whereas the invariance proposition holds under condition (3).

One can also argue that, if the number of teams in a league is large enough, the two equilibria coincide. As can be seen from expression (4) or (5):

$$\text{if } n \rightarrow \infty \text{ then } \frac{\partial w_i}{\partial t_i} \rightarrow 1.$$

So, if one starts from the CSF, a fixed-supply model is not a game, whether or not the constant supply is internalised.

### 3. The Win Percent Function (WPF)

The main weakness of the analysis above is that the CSF does not describe the correct relationship between a team's number of talents and the expected winning percentage. If we start from the correct relationship, it can be shown that it is always a game, whether or not the talent supply is constant. This relationship is:<sup>6</sup>

$$w_i = \frac{1}{n-1} \sum_{j \neq i}^n \frac{t_i}{t_i + t_j} \quad \text{with} \quad \sum_{i=1}^n w_i = \frac{n}{2} \quad (6)$$

Furthermore, the talent ratio is no longer equal to the ratio of the winning percentages, or  $t_i / t_j \neq w_i / w_j$ , which is also more realistic. The marginal product of talent becomes now:

$$\frac{\partial w_i}{\partial t_i} = \frac{1}{n-1} \sum_{j \neq i}^n \frac{t_j - t_i}{(t_i + t_j)^2} \frac{\partial t_j}{\partial t_i} \quad (7)$$

With the Nash conjectural variation  $\frac{\partial t_j}{\partial t_i} = 0$ , we find that:

$$\frac{\partial w_i}{\partial t_i} = \frac{1}{n-1} \sum_{j \neq i}^n \frac{t_j}{(t_i + t_j)^2} \quad (8)$$

Given the (symmetric) fixed-supply conjectural variation  $\frac{\partial t_j}{\partial t_i} = \frac{-1}{n-1}$ , the

marginal product of talent becomes:

---

*The Economic Theory of Professional Team Sports, an analytical treatment. cit.*

<sup>6</sup> L. BORGHANS, L. GROOT, *The Competitive Balance Based on Team Quality*, Utrecht University, working paper, 2005.

$$\frac{\partial w_i}{\partial t_i} = \frac{1}{n-1} \sum_{j \neq i}^n \frac{t_j + \frac{t_i}{n-1}}{(t_i + t_j)^2} \quad (9)$$

Even with a constant talent supply, the marginal product of talent is still a function of the talents of the other teams. So, in both cases a game theoretic approach is more appropriate. A question is why this WPF is not used in all team sports models. The main reason probably is that, with this relationship, the analysis becomes too cumbersome mathematically.

Even with a constant talent supply, the marginal product of talent is still a function of the talents of the other teams. So, in both cases a game theoretic approach is more appropriate. A question is why this WPF is not used in all team sports models. The main reason probably is that, with this relationship, the analysis becomes too cumbersome mathematically.

This analysis also shows that, with a simplified 2-club model, which is the approach used by many authors, the CSF and WPF coincide, whereas they are fundamentally different for an n-club model. In a 2-club model with a constant supply of talent, the marginal products of talent in (8) and (9) are no longer a function of the other team's talent. Even with the Nash conjectural variation, we

can see that (8) reduces to  $\frac{\partial w_i}{\partial t_i} = 1 - t_i$ .

So, it is no longer a game. In both cases, a 2-club model turns out to be Walrasian. However, to the best of our knowledge, there does not exist a 2-club league in this world. What this analysis shows again is that starting from a 2-club model can be misleading, because all results derived from a 2-club model do not necessarily apply to an n-club model.

#### 4. Conclusion

In the realistic case of an  $n$ -club league, using the correct relationship between a team's number of talents talent and its season winning percentage, it is clear that the only appropriate approach to analyse the player labour market is a the non-cooperative Nash equilibrium, whether or not the supply of playing talent is constant. The simplified 2-club model can present misleading results in this respect. Nevertheless, if one considers any other measure of the playing performance of a team, other than the season winning percentage, such as the CSF, in its simple or more general form, or some other indicator if playing performance, the Walrasian model can still be an appropriate approach if the supply of talent is constant.

---

*References*

- BORGHANS L., GROOT L., *The Competitive Balance Based on Team Quality*, Utrecht University, working paper, 2005.
- ECKARD W., Comment: "Professional Team Sports Are Only a Game: The Walrasian Fixed-Supply Conjecture Model, Contest-Nash Equilibrium and the Invariance Principle", *Journal of Sports Economics*, vol. 7, n. 2, 234-239, 2006.
- FORT R., *Talent Market Models in North American and World Leagues*, in Rodriguez P., Kesenne S. and J. Garcia (eds;), *Sports Economics after Fifty Years: Essays in Honour of Simon Rottenberg*, Oviedo University Press, Oviedo, 83-106, 2007.
- FORT R., QUIRK J., *Rational Expectations and Pro Sports Leagues*, *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 54, 377-390, 2007.
- FORT R., WINFREE J., *Sports Really are Different: The Contest Success Function, Marginal Product, and Marginal Revenue in Pro Sports Leagues*, University of Michigan, Program in Sport Management, working paper, 2007.
- KESENNE S., *The Economic Theory of Professional Team Sports, an analytical treatment*, Edward Elgar Publ., Cheltenham, 2007.
- SZYMANSKI S., *The Economic Design of a Sporting Contests*, *Journal of Economic Literature*, vol. 41, n. 4, 1137-87, 2003.
- SZYMANSKI S., *Professional Team Sports are a Only Game: The Walrasian Fixed-Supply Conjecture Model, Contest-Nash Equilibrium and the Invariance Principle*, *Journal of Sports Economics*, vol.5, n. 2, 111-26, 2004.
- SZYMANSKI S., KESENNE S., (2004), *Competitive Balance and Gate Revenue Sharing in Team Sports*, *Journal of Industrial Economics*, vol. 51, n. 4, 513-25, 2004.



## THE BALANCED SCORECARD OF PUBLIC INVESTMENT IN SPORT: PROPOSAL FOR CHANGE

by *Ángel Barajas Alonso\** and *Patricio Sánchez Fernández\**

SUMMARY: Introduction – 1. Management tools for evaluating public initiatives – 2. Performance indicators for investment in sport – 3. Proposed indicators for public investment in sport – Conclusion – References

JEL CLASSIFICATION: L83, H11, M10, L33

### *Introduction*

Sport, in all its many and varied forms, is an activity with one of the greatest holds on society. It cannot be overstated how sport has the capacity to mobilize and bring together people at all levels, while at the same time being both a fundamental pillar of a country's education system and essential in keeping its citizens healthy. Every day, citizens are spending greater time and resources on sporting activities, while many organizations use sport as a medium for increasing or reinforcing their productivity and innovation.<sup>1</sup>

This boom in sport interest has increased the wealth of the leisure and sporting sectors of many countries, and this is underscored by the report of the European Council of Helsinki,<sup>2</sup> where it is estimated that the number of direct or indirect employment positions created by sport increased by some 60% in the 1990s.

---

\* Associated Professors of the Finance and Accountacy Department, University of Vigo (Spain), researchers of the Spanish Economic Observatory for Sport (FOED). E-mail: abarajas@uvigo.es, patricio@uvigo.es.

<sup>1</sup> This is due to the positive effects of sport and recreational activities at work and on social behavior, as well as on physical and mental health.

<sup>2</sup> COM(1999) 644, 1999 December 10<sup>th</sup>.

Therefore, sport can be considered as a correcting factor in the face of social imbalance, bringing equality and engendering habits that promote social inclusion and a sense of belonging (especially in team games), as well as a driver for job creation.

On the other hand, as authors as Caruso<sup>3</sup> pointed out, sport has to be considered as public good because of its positive social role. In fact, this means an economic dimension of sport which has been reflected in recent documents published by the European Commission.<sup>4</sup> Taken together, these characteristics mean that sport may be classified as a determining element in contemporary society – affecting quality of life and how people spend their free time – to such an extent that it appears to be fundamentally integrated in the social and economic policies of the majority of developed countries' Constitutions. Some general characteristics of sport, and as they appear in Spain's Ley del Deporte (Sport Law),<sup>5</sup> are as follows:

- The practice of sport by citizens as a spontaneous, selfless and playful activity, or towards educational or healthy ends.
- Sporting activity organized through association structures.
- Sporting events as group phenomena for the masses, increasingly professionalized and commercialized.

It is perhaps unnecessary to say that the important differences between these characteristics means that each one requires specific treatment in each and every stage of development or planning, despite all forming part of the same sporting activity.

Nevertheless, in summary, we can conclude that there are three constitutional 'commandments' for public administration of sporting matters:

- Promotion of the practice of sport and the structuring of how it functions.
- Appreciation and promotion of the sporting activity organized through association structures.
- Regulation of the sporting event which is increasingly consolidated as a commercial, professional activity.

These three areas of sporting activity and their increasing complexity make it necessary to have tools or instruments available that allow the various governing agents to proceed with their task in a legitimate way, and to avoid, as far as possible, subjective considerations in decision-making. Many organizations related to sport are not structured as companies and are not obliged to present annual company accounts. This is not, however, an obstacle that prevents them from pursuing their activities with certain economic criteria.

Finally, regarding the objectives of sport investment, it is useful to establish a separation between direct objectives and those that may be considered indirect

---

<sup>3</sup> R. CARUSO, *Il calcio tra mercato, relazioni e coercizione* in *Riv. Dir. Ec. Sport.* vol. 4, n. 1, 2008, 72-88.

<sup>4</sup> See, for instance, the following document: EUROPEAN COMMISSION, *White Paper on Sport*, Office for Official Publications of the European Communities, Brussels, 2007.

<sup>5</sup> Ley 10/1990, October 15<sup>th</sup>, of Sport, partially modified by Ley 50/1998 & Ley 53/2002.

but increasingly acquiring more importance in today's society (promoting social integration, reducing drug addiction, etc.). It is at this point of establishing objectives, direct and indirect, that the principal problem arises of how to evaluate them. For this reason, it is necessary to have the correct tools in order to measure the degree to which these objectives have been achieved.

It is in this context, and bearing in mind the documents of the AECA<sup>6</sup> (1998 and 2000), that we propose the need for evaluating the achievements of the social objectives that public administrations set when investing in sport. This leads us to search for control elements that can facilitate the pursuit and attainment of public objectives when administering costs in sport.

### *1. Management tools for evaluating public initiatives*

Throughout the process of programming and planning it is necessary to have some type of indicator to evaluate and monitor the degree to which the set objectives are being met.<sup>7</sup> Therefore, the availability of such indicators is essential in both the private and public arenas. In the case of the day to day business of any state administration, this is characterized by the undertaking of a growing number of activities with increasingly few economic resources. Therefore an evaluation of these initiatives is essential, designed to rationalize these few resources and apply them correctly through mechanisms that permit the measuring of results and, therefore, their improvement. In this sense the performance indicators can be considered an adequate measuring instrument in the completion of these types of tasks.

Therefore, we propose an advance in public management through management mechanisms borrowed from the workplace, although the management, in this case, is oriented towards the citizen as a client of public services. This proposal, called "the new public management" by some authors such as López and Navarro,<sup>8</sup> is designed to face the increasing problems in the public sector, such as administrations' mounting indebtedness and the public deficit.

Similarly, and as an inevitable result of their loss of credibility, the public sectors of the most advanced countries are obliged to apply a series of economic measure to increase their performance. The aim is to achieve adequate administration of the resources within the control of the public administrations, as determining factors of the satisfaction of the collective needs of the citizens, and the degree to

---

<sup>6</sup> AECA, *Indicadores para la Gestión Empresarial*. Documento n. 17. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, Madrid, 1998. AECA, *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*. Documento n.16. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, Madrid, 2000.

<sup>7</sup> Note that we are considering here two key phases in this planning process which are the establishment of the objectives and, later, their tracking and evaluation.

<sup>8</sup> A. M. LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. NAVARRO GALERA, *Panorama internacional de los indicadores de gestión pública: hacia una mejora en la asignación de recursos en AECA* in *Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, n. 44, 1997, 2-6.

which the objectives have been met.<sup>9</sup> Specifically, there is a clear need for an evaluation of public services, based on the established objectives.

In this area, among the first proposals were the GASB Indicators (Governmental Accounting Standards Board),<sup>10</sup> for the preparation of annual management reports by the boroughs in the USA, and the SEA Indicators (Service Efforts and Accomplishments) used by the ICMA (International City/County Management Association) in the continuous process of improvement in local governments. Similarly, in the UK, the Audit Commission set out, in 1991, a series of indicators to evaluation civic management. As a result of these efforts, 2000 saw the publication of a report<sup>11</sup> which, in light of the difficulties detected, stressed the usefulness of focusing on a series of key objectives. Other analogous experiences were those undertaken in Australia by the Steering Committee, an entity charged with gathering and analyzing the management indicators of Australian public administrations and publishing them annually in the Report on Government Services;<sup>12</sup> and the Canadian Comprehensive Auditing Foundation which publishes a similar report.<sup>13</sup>

As for the Spanish state, the initiatives on management indicators at the public investment level are more recent. Noteworthy among them is the work of Carrasco et al,<sup>14</sup> who continue the work begun in other forums such as the Spanish Association of Accounting and Administration of Companies (AECA, 2002),<sup>15</sup> or the Foundation Pi i Sunyer (2001).<sup>16</sup> However, the most interesting study is the one undertaken by the Delegation of Barcelona on the Indicators of Civic Service Management (Diputació de Barcelona, various authors<sup>17</sup>) which started in 1983 and continues today with considerable success.

---

<sup>9</sup> J.M. PRADO LORENZO, I. M. GARCÍA SÁNCHEZ, *Los indicadores de gestión en el ámbito municipal: implantación, evolución y tendencias* in *Revista iberoamericana de contabilidad de gestión*, n. 4, 2004, 149-180.

<sup>10</sup> The first reference of the GASB was the 1994 report *Service Efforts and Accomplishments Reporting* which formed the base for a later work *Reporting Performance Information: Suggested Criteria for Effective Communication* (2003) that analyzed and described measures for adequately presenting public administrations' management projects.

<sup>11</sup> AUDIT COMMISSION, *On target. The practice of performance indicators*. Ministry of Design, Bath, 2000.

<sup>12</sup> Available since 1995 in the website [www.pc.gov.au/gsp/reports/rogs](http://www.pc.gov.au/gsp/reports/rogs).

<sup>13</sup> CANADIAN COMPREHENSIVE AUDITING FOUNDATION, *Public Performance Reporting: Reporting Principles*, 2002.

<sup>14</sup> D. CARRASCO DÍAZ, D. BUENDÍA CARRILLO, A. NAVARRO GALERA, J. VIÑAS XIFRÁ, *Cálculo de costes e indicadores de gestión en los servicios municipales*, Thomson, Civitas, 2005.

<sup>15</sup> AECA, *Nuevas tendencias en contabilidad y administración de empresas y del sector público* in *Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, n. 60, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, Madrid, 2002.

<sup>16</sup> M. BATET, J.M. CARRERAS, A. MORA, J.R. PASTOR, *Propuesta de Indicadores Básicos de Gestión de Servicios Públicos Locales*, Fundació Carles Pi i Sunyer, 2003.

<sup>17</sup> This is an annual report, with data per borough, concerning the management of primary civic services, related to the data of the last two payments. This is based on the methodology of Intermunicipal Comparison Circles (for more information, see [www.diba.es/governlocal/cci\\_es.asp](http://www.diba.es/governlocal/cci_es.asp)).

Concentrating specifically on the application of a Balanced Score Card in the public arena as a tool that, emulating the private sector, allows the measurement of its performance, we uncover a growing reality in developed countries. In fact, it is already possible to find references in the literature that record practical experiences. Specifically, Kloot and Martin<sup>18</sup> analyze the performance measurement systems in the Australian administration using the four dimensions of the Balanced Scorecard,<sup>19</sup> while Cavalluzzo and Ittner<sup>20</sup> perform a similar analysis in Europe. Of all the experiences in the public context, it is probably in the health sector where the most initiatives can be found. Indeed, the first records in the literature were provided by Forgione,<sup>21</sup> who concentrated primarily on financial supervision and in diverse indicators of healthcare quality. A reference of the practical application of this is in Ontario, Canada, where they produced a Balanced Scorecard for 89 hospital organizations.<sup>22</sup> This served as a benchmark for various later applications of this methodology in public health entities in the USA, as summarized by Voelker et al.<sup>23</sup>

Similarly, there are various initiatives using a Balanced Scorecard as a management system in certain councils. For example, this tool was implemented by the council of Charlotte,<sup>24</sup> North Carolina, focusing on five strategic points: community safety, housing and neighborhood development, restructuring government, transportation and economic development. This was organized from four perspectives: resources, processes, finances and clients. Similarly, the council of Brisbane, Australia, has been using the Balanced Scorecard as a formula for assisting economic development. Its use, as noted by Willett,<sup>25</sup> has led to the increased satisfaction of the citizenship and, at the same time, a budget surplus.

---

<sup>18</sup> L. KLOOT, J. MARTIN, *Strategic performance management: A Balanced Approach to Performance Management Issues in Local Government in Management Accounting Research*, vol. 11, n. 2, June, 2000.

<sup>19</sup> In this case, they make the following changes: finance, community, internal processes of business, innovation and learning.

<sup>20</sup> K. S. CAVALLUZZO, CH. D. ITTNER, *Implementing performance measurement innovations: evidence from government in Accounting, Org. and Soc.*, vol. 29, 2004, 243-267.

<sup>21</sup> D.A. FORGIONE, *Health care financial and quality measures: International call for a "balanced scorecard" approach in J. of Health Care Fin.*, vol. 24, n. 1, 1997, 55-63.

<sup>22</sup> G.H. PINK, *Creating a balanced scorecard for a hospital system in J. Health Care Fin.*, vol. 27, n. 3, 1, 2001.

<sup>23</sup> Specifically the experience of Duke University Medical Center, Butterworth Hospital of Grand Rapids (Michigan), Henry Ford Medical Center (Detroit), Johns Hopkins of Baltimore, Hudson River Psychiatric Center of Poughkeepsie (Nueva York). D.E. VOELKER, J.S. RAKICH, G.R. FRENCH, *The Balanced Scorecard in Healthcare Organizations: a performance measurement and strategic planning methodology in Hosp.Top.*, vol. 79, n. 3, 2001.

<sup>24</sup> See K. EAGLE, 2004. *Translating Strategy Public Sector Applications of the Balanced Scorecard. The Origins and Evolution of Charlotte's Corporate Scorecard in Government Finance Review, Virginia Tech's Center for Public Administration and Police*, 19-22, 2004.

<sup>25</sup> R. WILLETT., *Establishing and assessing criteria for judgement of effectiveness of the balanced scorecard in a large australian local government authority*, working paper n. 2003-013. Queensland University, 2003.

In Spain too we can find recent examples of the Balanced Scorecard being incorporated into public administration; see, for example, the council of Sant Cugat del Vallés (Barcelona) or the Pompeu Fabra, Jaume I and Cadiz Universities. However, the two most relevant examples come from the previously-mentioned Delegation of Barcelona, and the administrative council of Andalusia, which recently incorporated this tool to assist the region's councils in taking civic decisions.<sup>26</sup>

## 2. Performance indicators for investment in sport

Investment in sporting activities has the same needs as those of public investment, as outlined in the preceding section. These needs present specific characteristics. They appear at the time of establishing objectives. Indeed, the tracking and evaluation of public structural operations are currently a legal requirement. Nevertheless, the method of achieving these tasks depends on the nature and content of the operation in question, while the final objective is to determine the degree of effectiveness of the operation's execution and the resources used, through indicators defined at an appropriate level. In accordance with the terminology employed by the European Union in its Structural Program for the period 2000-2006, we must talk of different type of indicators. These must be defined prior to the execution of the program or in its first application phase, in order to collect data about them. These indicators are the following:

- Resource indicators, referencing the assigned budget at each level of operation.
- Financial indicators used to evaluate progress in relation to commitments and payments (periodic) of available funds for each operation, measure or program according to its cost.
- Production indicators that measure material or economic units employed or used.
- Results indicators that refer to the direct and immediate effects of a program. These indicators provide information about changes in the conduct, capacity or performance of the direct beneficiaries, and can be of a material or financial nature.
- Impact indicators that are linked to a program's consequences beyond the immediate effects on direct beneficiaries. Thus, the specific impact is the effects produced after a certain period of time has elapsed but that, nevertheless, are directly related to the action realized. Moreover, the global impact is the long-term effect that influences a larger population.

These distinct types of indicators (especially the last three) permit the treatment of five fundamental aspects to consider at the time of investing in the

---

<sup>26</sup> This experience was in the year 2004 – the results are described in the report *Cuadro de Mando Integral para los Ayuntamientos de Menos de 50.000 habitantes* (Balanced Scorecard for Boroughs of Less Than 50,000 Inhabitants) (JUNTA DE ANDALUCÍA, *Cuadro de Mando Integral para los Ayuntamientos de Menos de 50.000 habitantes*. Dirección General de Administración Local, Sevilla, 2004).

sporting sector.

These parameters are the following:

- Pertinence
- Efficacy
- Efficiency
- Utility
- Durability

The first of these, pertinence, is the opportunity or convenience of carrying out a foreseen action; that is to say, whether or not it is appropriate. Regarding efficacy and efficiency, both are concerned with the ability of reaching those planned objectives with the investment available. The difference between them lies in the fact that efficacy is about the fulfillment (or not) of objectives, while efficiency focuses more on the optimization of the available resources (including time). Utility refers to the advantage or convenience gained by the investment, while durability brings the perspective of the duration or permanence in the mid- or long term.

At this point, it would be useful to analyze how these indicators can be incorporated into the process of monitoring and analyzing investment in sport. For this purpose, we will next explain how the type of user affects the usage of the information.

### *2.1 Users of performance information*

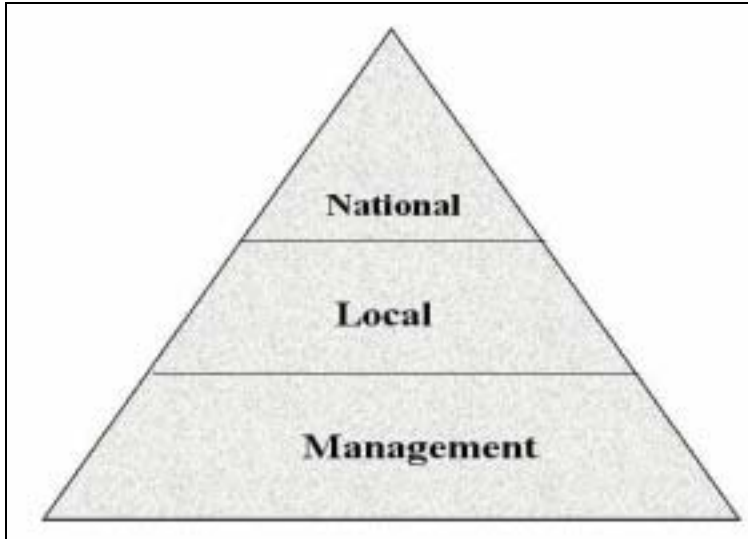
When establishing a control system for the performance of investments or public spending in an activity, it must be remembered that there are different users of the information provided by the indicators. Figure 1 reflects the principal user levels of performance indicators. Logically, the government and national or regional level will be interested in indicators that serve to measure the degree of achievement of objectives. For example, if we consider that investment in sport should contribute to an improvement in public health, then we can design indicators that check this objective.

Similarly, local governments and councils will be interested in knowing the effects of investment in their region and will analyze, among other things, the number of users of sport facilities in the area, the increase in the practice of sport in the area, and so on.

Finally, the indicators at the management level will lead to contributions towards the improvement of day to day management. They will, therefore, be of a more immediate and operational nature.

From another point of view, the various governments can undertake investments or apply public spending directly or through other administrators. Furthermore, certain events or facilities, owing to their characteristics or dimensions, will have to be dealt with at a national or regional level.

FIGURE 1: DIFFERENT USER LEVELS OF PERFORMANCE INDICATORS

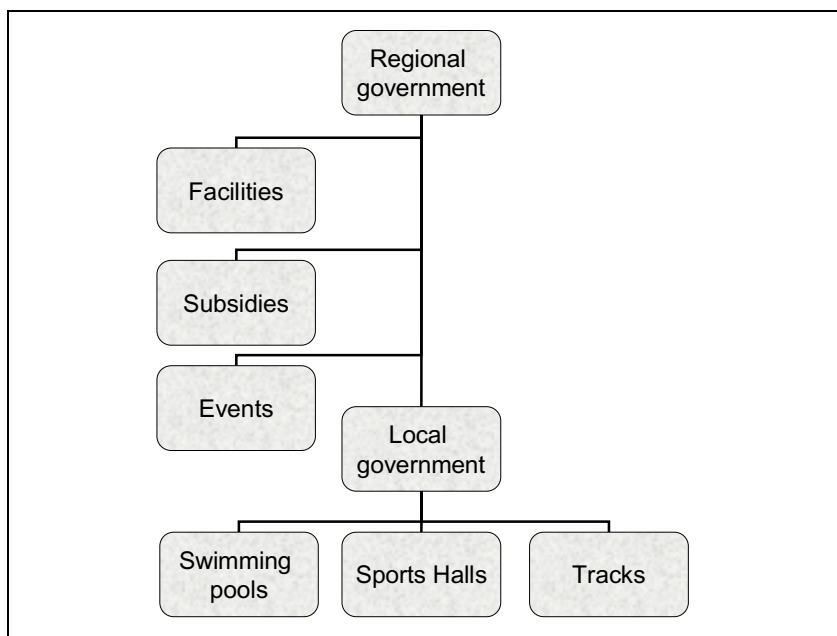


In Figure 2 are noted, by way of example and by no means exhaustively, possible variations to consider when evaluating different investments. The structure that appears implies that it would be necessary to define the management evaluators taking into account whether the investment is regional or national in terms of its general objectives. But, additionally, in the case of facilities directly governed by or reporting to those governments or councils, appropriate indicators will also have to be prepared for the day to day running that will be of use to the managers and workers of those facilities.

Something similar would happen in investment in events. For example, for the investment in the last Olympic Games in Beijing, the Chinese authorities proposed certain objectives such as raising the country's profile, spreading an image, boosting tourism in the affected areas, and so on. As a consequence, the performance indicators defined would have to agree with these general objectives.

Nevertheless, at the same time, the event itself must rely on specific management indicators that help to evaluate the achievement of intermediate objectives specified by the event's management in order to be able to achieve, in turn, the general objectives proposed by the administration. In these cases, they will also have to bear in mind that, for financing the events, they would seek sponsors who, for their part, would also have their own objectives. Thus, the management has little choice but to make the achievement of their objectives compatible with those of the administrators and private sponsors. And, to achieve sponsorship, the objectives pursued by the sponsor and the sponsored have to be complementary.

FIGURE 2: LEVELS FOR TRACKING PUBLIC INVESTMENT IN SPORT



In the case of public money that reaches sport through subsidies, performance tracking is complicated, given that the management corresponds to the subsidized entity. Certain information systems can be put in place to evaluate operational performance, but the costs involved probably make this unviable. Nevertheless, they do have to establish evaluators to enable comparisons of the effectiveness of investments made. Given that the sporting federations are private entities of public utility, the money that they receive from public entities must be subject to *ad hoc* analyses. In this case, monitoring the performance of public money is even more complex, given that those institutions don't usually have professional management teams. This makes the implementation of indicators difficult at the management level.

For their part, the councils, delegations or other communities also earmark money for investment in and spending on sport. Their objectives tend to be more concrete, at least concerning their local region and catchment area, than those of the state or the regional governments. Thus, the investment of local government or council is focused mainly on facilities such as swimming pools, sports halls or tracks that need their own particular tools for evaluating performance and improving their operational management. Local governments can also grant subsidies and finance events. The considerations taken by the state or regional governments are also applicable here.

## 2.2 Elements to consider when developing performance indicators

When an organization faces the task of developing an adequate set of performance indicators, it needs to establish which aspects it needs those indicators to focus on and which factors need to be measured. The indicators must be sufficient at all the levels we've previously mentioned, bearing in mind the key objectives and evaluating whether they are achieved. They need to be oriented towards evaluating the factors that really indicate the performance obtained in accordance with the proposed targets and objectives. Furthermore, it is vital to obtain a balanced set of indicators that truly reflect the performance of the public investment, rather than an endless set of indicators that provide no clear idea.

The performance dimensions to measure can provide an appropriate selection of indicators. Those dimensions, and the elements to consider in order to be able to determine the dimensions, are summarized in Figure 3. Following the Audit Commission,<sup>27</sup> we can state that the dimensions to consider are Economy, Efficiency, and Effectiveness.<sup>28</sup> The elements necessary to obtain them are the cost or necessary investment, the human and material resources employed, the products or services obtained, the global result of the activity, and the value that it is hoped to achieve.

The indicators that analyze the economic nature of a public investment in sport will measure whether the best quality material and human resources have been obtained in the greatest quantity and at the lowest cost possible, or, if given a fixed cost budget, whether the best resources have been obtained. For example, whether the construction of a sports hall has been achieved at the lowest possible cost while still meeting certain minimum quality requirements. Efficiency measures the achievement of the maximum service or quantity of product for the set of resources available for this end. In this type of indicator could be, for example, the cost per user of a sporting facility or the number of employees per user. The effectiveness measures the degree to which the proposed objectives have been achieved, by comparing the expected value with the value obtained. The indicators will be, for example, a percentage of the facility's occupation over the time available or its capacity. Finally, we can measure the cost effectiveness by relating the money invested or spent to the degree to which the objective has been realized.

Therefore, there will be four different concepts related to the economic dimensions in order to construct an appropriate indicator. Moreover, these concepts deal with a set of five elements which have to be considered in the analysis. These elements are the following:

- resources
- service
- output
- expected value

---

<sup>27</sup> AUDIT COMMISSION, *On target. The practice of performance indicators*, cit., 2000.

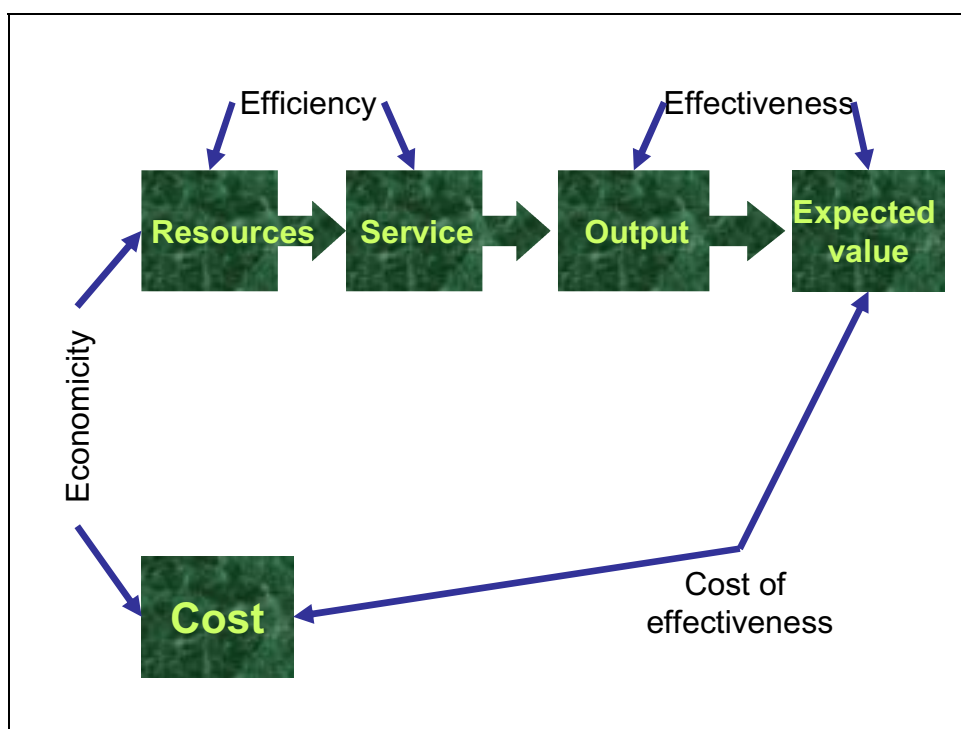
<sup>28</sup> In its Structural Program, the EU mentioned five aspects as noted in the introduction to this section. However, we think that those cited here are sufficient.

– cost.

Each of these concepts links two of the previous elements in the following way: the relationship existing between the resources and the services will be measured by the efficiency, the output and the expected value of the investment will be analyzed by the effectiveness, the cost of effectiveness deals with the expected value and the cost and, finally, the relationship between the cost and the resources will be measured by the economicity.

Thus, we can carry out a complete evaluation considering all these concepts and elements as a whole as it is shown in the Figure 3.

FIGURE 3: ELEMENTS TO CONSIDER IN PERFORMANCE ANALYSIS



### 3. Proposed indicators for public investment in sport

As a consequence of the above, we are able to propose indicators for the evaluation of public investment in sport, based on two fundamental pillars. The first consists of approximating the Balanced Score Card (BSC) to the sport area, and the second will give us a matrix containing the indicators which may be considered as key. We will look at each of these in detail below.

### 3.1 Overview of the Balanced Scorecard to evaluate investment in sport

The Balanced Scorecard originally proposed by Kaplan and Norton<sup>29</sup> and the navigator system put forward by Skandia de Edvinsson and Malone<sup>30</sup> help us to get a good perspective for the complete evaluation of a company's activities. The models (here we will focus only on the former), when adapted to the specific circumstances of public investment, provide us with a useful tool that gives us a combined overview of the performance of the public investment or of the public entity running sports facilities or events.

FIGURE 4: ADAPTATION OF THE BALANCED SCORECARD TO PUBLIC INVESTMENT

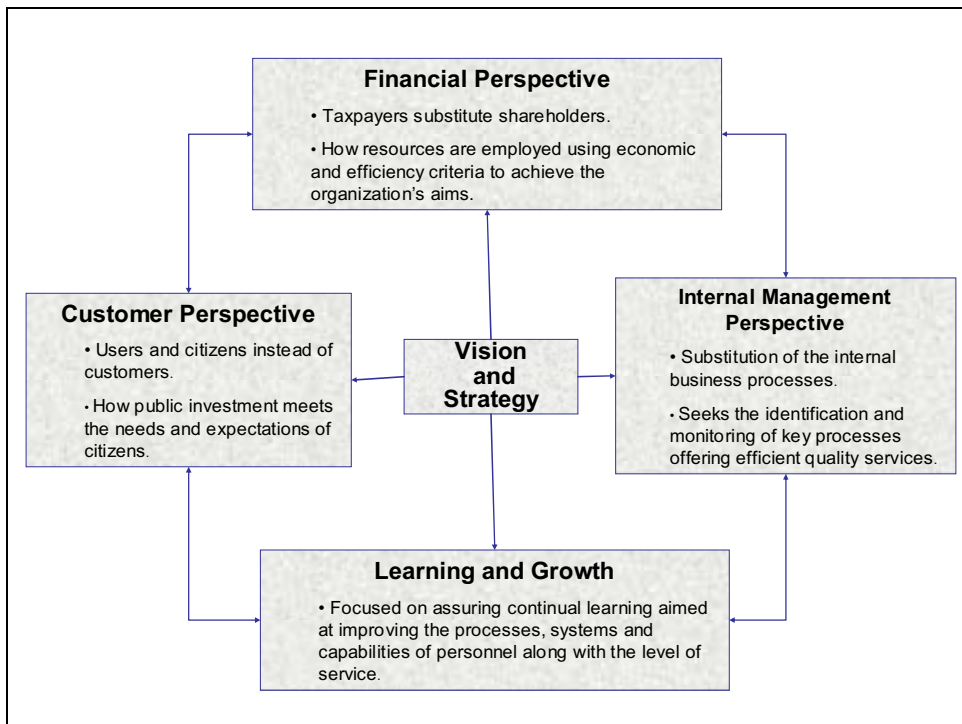


Figure 4 captures the basic structure of the Balanced Scorecard along with the modifications necessary for its use by public entities or for the evaluation of investment made by public institutions in sport. It should be highlighted that the main modification necessary can be found within the Financial Perspective box, given that performance for shareholders must be replaced with a focus on the

<sup>29</sup> R. KAPLAN, D. NORTON, *The balanced scorecard: translating strategy into action*. Harvard Business School Press, Boston, 1996.

<sup>30</sup> L. EDVINSSON, M.S. MALONE, *El capital intelectual*., Gestión 2000, Barcelona, 1999.

analysis of the performance of the public funds employed in the sports initiative. Indeed, it is the taxpayers who experience a level of satisfaction from the resources they contribute to public authorities for spending, in this case, on sport.

Rodríguez et al<sup>31</sup> propose a more specific approach to the financial perspective. They suggested that the Granada Municipal Agency Body of Sports set increased financial stability and balance as their financial objective. Logically, typical criteria used by companies, such as the increase in financial performance, become redundant in this area.

In terms of the customer perspective, our model is very similar to a company's attitude towards its customers. However, public investment in sport should also consider those who benefit from the services, not from a corporate perspective, but rather from one of helping citizens. As such, it becomes necessary to think more in terms of users, instead of customers. Moreover, the potential satisfaction of citizens who do not make use of the facilities or participate in events must be considered as well. Rodríguez et al<sup>1</sup> propose the creation of a high-quality sports service image and an increase in customer base as the strategic objectives from this perspective. We believe this falls short since it fails to consider the benefit that investment in sport supposes for the population in general.

The internal business processes perspective is replaced by an internal management perspective which runs parallel to the way companies work. It is aimed at identifying the key processes through which public money spent on sport is translated into high-quality, efficient services. Clearly, it is not enough to merely identify these processes; we must then go on to monitor them in order to achieve the desired results.

One point which may be considered as key for internal management is better coordination of the sports activities promoted by the public authorities, as well as cooperation with other institutions organizing sports competitions. An example of how this could be done would be designing an events calendar aimed at increasing the use of the sports facilities.

This section should also include the follow-up to the investment: the maintenance and improvement of facilities. Indicators should also be put in place to facilitate the evaluation of the administrative, technical and economic improvements made to the management.

Finally, the learning and growth perspective is very similar to that found in the Balanced Scorecard of a company. One of the key aspects is the continual improvement in employee training, not only in technical areas, which tends to go without saying when dealing with sport, but also in terms of economic efficiency. One of the advantages the Balanced Scorecard brings is that it includes the different

---

<sup>31</sup> M.P. RODRÍGUEZ BOLIVAR, D. ORTIZ, A. LÓPEZ, *Balancing Sports scorecards: in Spain, the local Granada government uses the Balanced Scorecard to help manage sports programs* in *The Pub.Man.*, Summer 2006.

<sup>32</sup> RODRÍGUEZ ET AL., *Balancing Sports scorecards: in Spain, the local Granada government uses the Balanced Scorecard to help manage sports programs*, cit.

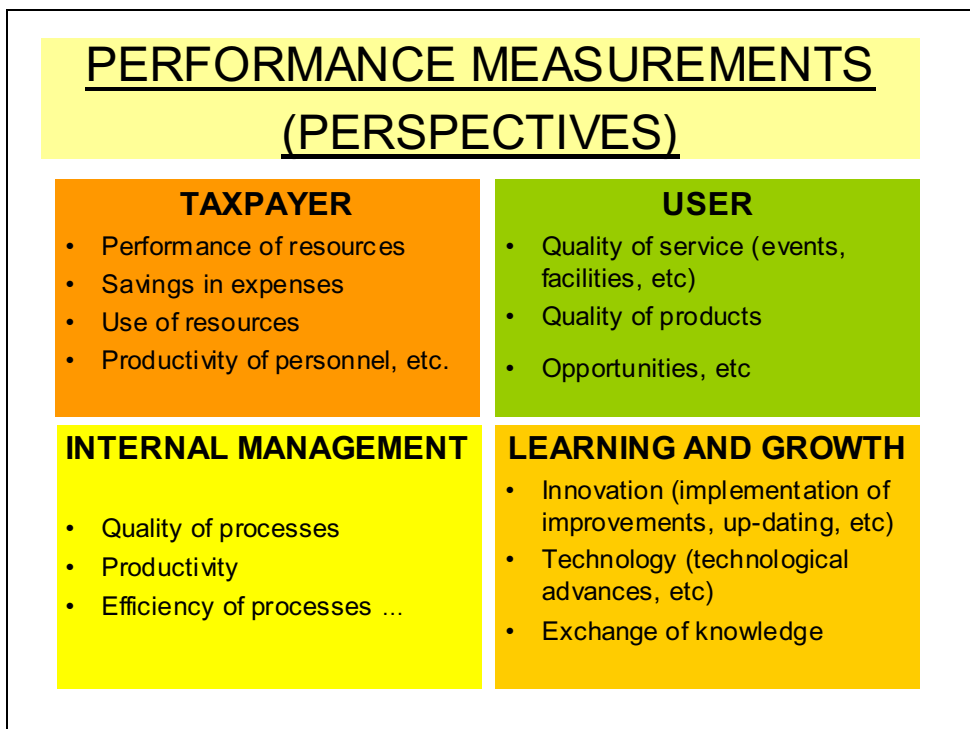
areas of the company, as well as showing the causal effect that can help to determine whether the various processes (in line with the vision and strategy at the time of making the investment or incurring the expense in sport) achieve their objectives.

The Balanced Scorecard has to be well designed if it is going to work. In order to do this, one should integrate the key indicators into the matrix, based on the Balanced Scorecard, which reflects the activity or the investment to be monitored. We will now look at the matrix of key indicators to be applied in the evaluation of public investment.

### 3.2 Matrix of key indicators

As noted above, working with indicators should be focused on a reduced group of key indicators and not on a large number of them. This is based on the fact that dealing with many indicators at the same time can render the tool inoperable. It is for this reason that Bauer<sup>33</sup> suggests finding the value indicators which can be categorized in families of indicators within the Balanced Scorecard, giving us a matrix of key indicators. Starting with his generic proposal for companies, we suggest modifications to the matrix, bearing in mind the characteristics of public investment. The amended matrix can be found in

FIGURE 5 : MATRIX OF KEY INDICATORS CONSIDERING THE PERSPECTIVES OF THE BALANCED SCORECARD



<sup>33</sup> K. BAUER, *Key performance indicators: the multiple dimensions*. *DM Review*. October, 2004.

This matrix is the starting point; the next step is the task of classifying the indicators correctly. During the selection and later classification of the indicators into corresponding perspectives, it must be borne in mind that the indicators to be employed need to be standardized. This process requires a standardization of measurements in order to facilitate the search for common and comparable elements. Standardization is achieved by establishing the measurements on a similar basis.

The right level of importance must also be allocated to the indicators in such a way that the data is calculated using meaningful, derived measurements that clearly reflect the effect of the value indicators. The indicators can be designed in the following ways:

- Direct: data values are unprocessed and measured directly. For example, the level of sales (where an entrance fee is charged to use the facilities), number of people using the facilities, spectators at an event, etc.
- Percentage: useful for comparing changes in performance of a value relative to the same value at a different time or in different places or compared to an objective. For example, the percentage of variation in the number of users from one year to the next or the percentage of variation in the number of users at two different facilities with similar characteristics.
- Simple ratio: quotient between two amounts. For example, the average number of users of the facilities.
- Rate: combination of separate measures which together give a general indication of performance. For example, the growth in number of users of a facility with respect to the increase in users of a particular type of sports activity in a center.
- Compound average: sum of the weighted averages of various similar measurements which gives a general composite indicator of performance. For example, user satisfaction can be established from the weighted average of questionnaire results, the number of complaints, and the degree of loyalty of the user.

In addition, the performance indicators should be considered within a specific approach. That is, considering the possible perspectives that should balance the information to be extracted from them. The time focus should also be looked at – whether we are interested in the long – or short-term; whether the orientation is strategic or tactical; whether we want information based on prospective or real data; whether we are analyzing a process or a result; and whether the aim is to plan or to monitor. When selecting indicators it is important to ensure that not all of them are short-term, quantitative, tangible and based on collected data. These are the easiest to identify but, in the end, if we limit ourselves to these we will fail achieve the level of utility we are pursuing. Finally, it should be highlighted that the task of measuring and evaluating carried out based on the indicators and their integration into the Balanced Scorecard will be in vain if it does not lead to an improvement in the products and services provided by the public investment in sport. As such, the dynamic application of these indicators should be borne in mind.

## Conclusion

Having considered the points made throughout this paper, it is useful to extract a series of conclusions. Firstly, it should be underlined that sports activity is considered a highly-relevant social issue, both by the European Union and by the Spanish government. This leads in turn to the need for the public administration to become involved in the promotion and organization of sports activities, in addition to the regulation of sports events. Moreover, the fact that public institutions should promote sport implies an assignment of budget for the purpose. In order to know whether taxpayers' money is being correctly employed, the public administration must equip itself with the right tools to evaluate this.

Given these circumstances, we propose modifying tools commonly used in business to meet the needs of evaluating public investment in sport. Specifically, we suggest the use of the line management indicators proposed by AECA<sup>34</sup> and the *Audit Commission*<sup>35</sup> as a basic evaluation tool. We do not need a large array of indicators; it is more important that they are 'key' indicators. This was noted by the *Leisure Industries Research Center (LIRC)*<sup>36</sup> at Sheffield Hallam University in their most recent report on performance measures for sport development.

The indicators must be placed within a wider context, based on consideration of the user levels of the information given (state, regional, local and management). The series of indicators contemplated must include economy, efficiency and effectiveness, from the resources themselves to the value expected to be obtained from them. The cost of this effectiveness must also be considered.

The use of indicators becomes even more enriching where the causalities are considered; that is, the cause and effect relationship between the main areas of activity. With this in mind, we propose the use of a modified version of Kaplan and Norton's<sup>37</sup> Balanced Scorecard, adapted to public investment in sport. The main changes have been made in the financial and customer perspectives, replacing shareholders with taxpayers, and customers with users and citizens.

It is important to note that, for the Scorecard to work, the indicators must be included following the structure of the key indicators matrix proposed by Bauer<sup>38</sup> for companies, as adapted to the needs of the Balanced Scorecard for public investment in sport. Finally, we highlight the need to implement an evaluation system, based on indicators, to carry out a comparative analysis aimed at uncovering differences between homogeneous benchmarks, finding the origin of these differences and, based on the data, assisting in formulating suggestions for improvement.

<sup>34</sup> AECA, *Indicadores para la Gestión Empresarial*, cit., 1998.; AECA, *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*, cit. 2000.

<sup>35</sup> AUDIT COMMISSION, *On target. The practice of performance indicators*, cit.2000.

<sup>36</sup> LIRC, *Performance measurement for the development of sport. Final Report*. Leisure Industries Research Centre. Sheffield Hallam University, 2003.

<sup>37</sup> R. KAPLAN, D. NORTON, *The balanced scorecard: translating strategy into action*, cit., 1996.

<sup>38</sup> K. BAUER, *Key performance indicators: the multiple dimensions*, cit., 2004.

For further developments of this proposal an expert panel will be useful in order to establish the aims of investment in Sport. These aims will configure all the system. Moreover, they have to be set according with the level of the information user. Those experts should fix the optimal parameters for each goal. These parameters will not exclude a benchmarking process. Building the adapted Balanced Scorecard will be the last step (following the Bauer's key indicator matrix). This work should also be done with the advice of expert businesspersons as well as the politician of civil servant involved in sport management. A trial an error path will be needed in order to fine-tuning the system.

## References

- AECA, *Indicadores para la Gestión Empresarial*. Documento n. 17. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, Madrid, 1998
- AECA, *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*. Documento n.16. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, Madrid, 2000.
- AECA, *Nuevas tendencias en contabilidad y administración de empresas y del sector público*, in *Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*. n. 60, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, Madrid, 2002.
- AMAR, A. D., *Sports management: budding profession needs theoretical foundation*, in *The Mid-Atlantic Journal of Business*. Jun/Sep. Vol. 35, 73-74, 1999.
- AUDIT COMMISSION, *On target. The practice of performance indicators*. Ministry of Design, Bath, 2000.
- BAUER, K., *Key performance indicators: the multiple dimensions*. *DM Review*. October, 2004.
- BATET, M., J.M. CARRERAS, A. MORA, J.R. PASTOR, *Propuesta de Indicadores Básicos de Gestión de Servicios Públicos Locales*, Fundació Carles Pi i Sunyer, 2003.
- CANADIAN COMPREHENSIVE AUDITING FOUNDATION, *Public Performance Reporting: Reporting Principles*, 2002.
- CARRASCO DÍAZ, D., D. BUENDÍA CARRILLO, A. NAVARRO GALERA, J. VIÑAS XIFRÁ, *Cálculo de costes e indicadores de gestión en los servicios municipales*. Thomson, Civitas, 2005.
- CARUSO, R., *Il calcio tra mercato, relazioni e coercizione* in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*. vol. 4, n. 1, 72-88, 2008.
- CAVALLUZZO, K. S., CH. D. ITTNER, *Implementing performance measurement innovations: evidence from government* in *Accounting, Organizations and Society*. vol. 29, 243-267, 2004.
- DIPUTACIÓN DE BARCELONA, *Indicadors De Gestió De Serveis Municipals. Guia D'interpretació*, Barcelona, 2008.
- EAGLE, K. 2004. *Translating Strategy Public Sector Applications of the Balanced Scorecard. The Origins and Evolution of Charlotte's Corporate Scorecard in Government Finance Review*, Virginia Tech's Center for Public Administration and Police, 19-22, 2004.
- EDVINSSON, L., M.S. MALONE, *El capital intelectual*. Gestión 2000, Barcelona, 1999.
- EUROPEAN COMMISSION, *White Paper on Sport*, Office for Official Publications of the European Communities, Brussels, 2007.
- FORGIONE, D.A., *Health care financial and quality measures: International call for a "balanced scorecard" approach* in *Journal of Health Care Finance*, vol. 24, n. 1 55, 1997.
- GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARTS BOARD, *Concepts Statement n. 2. Service Efforts and Accomplishments Reporting*. GASB. Norwalk, 1994.
- GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARTS BOARD, *Reporting Performance Information: Suggested criteria for effective communication*. GASB - CT. Norwalk, 2003.
- JUNTA DE ANDALUCÍA, *Cuadro de Mando Integral para los Ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes*. Dirección General de Administración Local, Sevilla, 2004.
- KAPLAN, R., D. NORTON, *The balanced scorecard: translating strategy into action*. Harvard Business School Press, Boston, 1996.

- KESENNE, S., *Public policy and participation sport* in Rodriguez, P. Kesenne S. J. García, (eds.), *Sport Economics after fifty years*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2006.
- KLOOT, L., J. MARTIN, *Strategic performance management: A Balanced Approach to Performance Management Issues in Local Government in Management Accounting Research*, vol. 11, n. 2, June, 2000.
- LIRC, *Performance measurement for the development of sport. Final Report*. Leisure Industries Research Centre. Sheffield Hallam University, 2003.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M., A. NAVARRO GALERA, *Panorama internacional de los indicadores de gestión pública: hacia una mejora en la asignación de recursos en AECA* in *Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, n. 44, 2-6, 1997.
- PINK, G.H., *Creating a balanced scorecard for a hospital system* in *Journal of Health Care Finance*, vol. 27, n.3, 1, 2001.
- PRADO LORENZO, J.M., I. M. GARCÍA SÁNCHEZ, *Los indicadores de gestión en el ámbito municipal: implantación, evolución y tendencias* in *Revista iberoamericana de contabilidad de gestión*, n. 4, 149-180, 2004.
- RODRÍGUEZ BOLIVAR, M.P., ORTIZ, D., LÓPEZ, A., *Balancing Sports scorecards: in Spain, the local Granada government uses the Balanced Scorecard to help manage sports programs* in *The Public Manager*, Summer 2006.
- STEERING COMMITTEE, *Report on Government Services*. Australian Government, Melbourne, 2008.
- THOR, C. Y BROWN, M. G., *Effectively Managing Performance Measurement Systems*. APQC Research Report, 2004.
- VOELKER, D.E., J.S. RAKICH, G.R. FRENCH, *The Balanced Scorecard in Healthcare Organizations: a performance measurement and strategic planning methodology* in *HospitalTopics*, vol. 79, n. 3, 2001.
- WILLET. R., *Establishing and assessing criteria for judgement of effectiveness of the balanced scorecard in a large australian local government authority*. Working Paper No. 2003-013. Queenland University, 2003.



## NOTA A SENTENZA

---



**Cass. 13 febbraio 2009 n. 3528**

**Attività sportiva – Predisposizione del campo di gara – Esercizio di attività pericolosa – Danno occorso all'atleta – Responsabilità dell'organizzatore.**

*La predisposizione, da parte dell'organizzatore, del campo di gara per lo svolgimento di un'attività sportiva, connotata da un'elevata possibilità di incidenti dannosi, è da qualificarsi come esercizio di attività pericolosa, nella misura in cui esponga gli atleti a conseguenze più gravi di quelle che possano essere causate dagli errori dei stessi partecipanti alla competizione.*

## **NATURA DELL'ATTIVITÀ DI PREDISPOSIZIONE DEL CAMPO DI GARA**

di Anna Cerbara\*

SOMMARIO: 1. Il caso di specie. – 2. La responsabilità per esercizio di attività pericolosa – 3. L'attività sportiva come attività pericolosa ai sensi dell'art. 2050 c.c. – 4. La responsabilità dell'organizzatore dell'evento sportivo

**1.** La recente pronuncia della Corte di Cassazione, 13 febbraio 2009, n. 3528 offre lo spunto per riflettere sull'incidenza della responsabilità civile nello sport, e – in particolare – sulla responsabilità che incombe sugli organizzatori dell'evento sportivo.

È utile qui precisare come per «*organizzatore*» debba intendersi la persona fisica, giuridica, l'associazione, il comitato che promuove, assumendo tutte le responsabilità nell'ambito del regolamento giuridico dello Stato, l'incontro di uno o più atleti con lo scopo di raggiungere un risultato in una o più discipline sportive, indipendentemente dalla presenza o meno di spettatori e, quindi, indipendentemente dal pubblico spettacolo.<sup>1</sup>

Chiunque organizzi una competizione sportiva, quindi, risponde del suo operato davanti alla magistratura ordinaria, sia sotto il profilo civile che penale. Nel momento in cui si promuove o si organizza l'incontro di uno o più atleti al fine di raggiungere

---

\* Studio Legale Formento, Genova. Tutor presso il Corso di Perfezionamento in Diritto Sportivo e Giustizia Sportiva edizione 2009 dell'Università degli Studi di Milano. Collabora con la Fondazione Genoa 1893. E-mail: annasayan@yahoo.it.

<sup>1</sup> Definizione di P. DINI, *L'organizzatore e le competizioni: limiti della responsabilità*, in *Riv. Dir. Sport.*, n. 3, 1971, 418.

un risultato in una o più discipline sportive, prescindendo dalla presenza o meno degli spettatori, vi è un'assunzione di responsabilità civile, penale e amministrativa.<sup>2</sup> L'organizzatore di una manifestazione sportiva deve quindi, prima di tutto, attenersi al generale principio di comune prudenza, adottando tutte le misure di protezione che riducano la portata dei rischi connessi all'attività sportiva nei luoghi dove si svolge lo spettacolo sportivo.

Sarà l'entità del rischio insito nella singola disciplina sportiva, rapportato all'esigenza del singolo caso concreto, a suggerire le misure più idonee all'organizzatore.

Uno sportivo, guidatore di bob, nel corso delle prove di qualificazione dei campionati italiani, riportava gravi lesioni a causa dell'urto con la testa contro una delle tavolette di contenimento della pista. L'atleta agiva dunque in giudizio nei confronti dell'organizzatore della manifestazione, per chiedere il risarcimento dei danni, e la domanda veniva rigettata sia in primo grado che in appello.

La Suprema Corte, cassando l'impugnata sentenza, accoglieva il ricorso dell'atleta, inquadrando il caso nell'ambito della responsabilità da attività pericolosa ai sensi dell'art. 2050 c.c.; secondo i giudici di legittimità, infatti, l'insita pericolosità dell'attività di cui si assume l'organizzazione (nel caso di specie, l'attività sportiva) impone che questa non sia aumentata da difetto od errore nella predisposizione delle misure che devono caratterizzare il campo di gara, così da evitare che si producano anche a carico dello sportivo conseguenze più gravi di quelle normali e prevedibili, che egli accetta come conseguenza degli inevitabili errori del gesto sportivo proprio o altrui.

Si perviene quindi a definire l'attività di organizzazione di una gara sportiva, connotata da elevata possibilità di incidenti dannosi, come esercizio di attività pericolosa, nella misura in cui esponga gli atleti a conseguenze più gravi di quelle che possono essere prodotte dagli stessi errori dei partecipanti alla competizione.

**2.** Tra le varie figure di responsabilità «speciali» previste dal Codice Civile, in base alle quali il danneggiante è chiamato a rispondere del danno cagionato anche in assenza di colpa, ovvero in condizioni addirittura aggravate rispetto alla fattispecie di cui all'art. 2043 c.c., vi è quella relativa all'esercizio di attività pericolose, prevista e disciplinata dall'art. 2050 c.c.. Ai sensi dell'art. 2050 c.c. chi esercita un'attività pericolosa risponde del danno causato nello svolgimento di essa, se non prova di avere adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno. Nella scelta di tali misure, l'organizzatore dispone di un certo margine di discrezionalità, facendo uso della normale prudenza e tenendo conto dello sviluppo della tecnica e delle condizioni pratiche in cui si svolge l'attività, anche se tale discrezionalità viene meno quando sia la legge ad imporre di adottare talune misure.<sup>3</sup>

Il contenuto precettivo della norma, peraltro, non costituisce una ripetizione di quello generale dettato dall'art. 2043 c.c., e ciò sia perché la previsione dell'art.

<sup>2</sup> G. VALORI, *Il diritto nello sport*, Giappichelli, Torino, 2005, 226.

<sup>3</sup> Cass. Civ., sez. III, 2 marzo 2001, n. 3022; Cass. Civ., sez. III, 13 maggio 2003, n. 7298, in Codice Civile annotato con la Giurisprudenza, Il Sole 24 ore editore, 2008, 2536.

2050 c.c. è del tutto specifica e circoscritta, sia perché si tratta di una responsabilità presunta, incombendo l'onere liberatorio sull'autore del danno ed escludendosi quindi l'onere probatorio da parte di chi sia stato danneggiato.<sup>4</sup>

Per quanto riguarda la qualificazione dell'attività prevista dalla norma, essa può sinteticamente descriversi tramite la seguente proposizione: esercizio ripetuto di atti aventi in se stessi il carattere della pericolosità.<sup>5</sup> Occorre innanzitutto che si tratti non di un'azione isolata e priva del requisito della continuità, bensì di un insieme di atti costituenti l'esercizio di una vera e propria attività organizzata. Nel concetto di «esercizio», ha rilevanza che il soggetto danneggiante eserciti un'attività qualificata, cioè di un determinato tipo, ritenuto oggettivamente pericoloso, ed inoltre, occorre che il soggetto ponga, in concreto, le proprie energie nella esplicazione di un'attività appartenente a quel tipo.<sup>6</sup>

In secondo luogo, l'attività in esame deve essere contraddistinta dal requisito della pericolosità, il quale può presentarsi sia per la sua natura intrinseca, sia per la natura dei mezzi utilizzati.<sup>7</sup> Tale duplicità emerge chiaramente dallo stesso testo di legge, il quale appunto parla di «attività pericolosa per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati».

La «pericolosità» consiste nella particolare possibilità di arrecare danno agli altri, in quanto considerata come notevole potenzialità di danno superiore al normale.<sup>8</sup> Inoltre, la pericolosità, oltre a costituire il presupposto della responsabilità prevista dall'art. 2050 c.c., costituisce anche il parametro su cui si fonda la presunzione di responsabilità e, di conseguenza, l'onere della prova liberatoria sulle misure idonee adottate.

Il concetto di pericolosità va quindi posto entro limiti restrittivi, e va osservato in un momento anteriore rispetto al caso concreto di applicazione, cioè rispetto all'evento di danno.

Deve quindi accertarsi se, prima del fatto dannoso, l'esercizio dell'attività rilevava una notevole potenzialità di danno superiore al normale, in base ad una potenzialità d'intrinseca pericolosità desumibile dal criterio dell'*id quod plerumque accidit*.<sup>9</sup> Inoltre la pericolosità ex art. 2050 c.c. deve essere considerata connaturale all'esercizio dell'attività, ovvero una pericolosità insita oggettivamente ed inscindibilmente con l'esercizio; in questo senso, la colpa consisterà nella mancata previsione della pericolosità, insita oggettivamente nell'esercizio, ovvero in una mancanza di diligenza dovuta, che ha indotto a non adottare le misure idonee che il caso concreto richiedeva.

A fronte di quanto sopra esposto, la particolare responsabilità in esame va sicuramente qualificata come presunta:<sup>10</sup> infatti è posto a carico del danneggiante,

<sup>4</sup> M. POGLIANI, *Responsabilità e risarcimento dell'illecito civile*, Giuffrè, Milano, 1969, 139.

<sup>5</sup> M. COMPORI, *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, Jovene, Napoli, 1965, 291.

<sup>6</sup> E. BONVICINI, *La responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, II, 1971, 704.

<sup>7</sup> V. ROPPO, *Istituzioni di diritto privato*, Monduzzi, Bologna, 1998, 521.

<sup>8</sup> R. SCOGNAMIGLIO, *Responsabilità civile (voce)*, in *Noviss. Dig. It.*, XV, 1968, 647.

<sup>9</sup> E. BONVICINI, *La responsabilità civile, cit.*, 705.

<sup>10</sup> Cass. Civ., sez. III, 4 maggio 2004, n. 8457, in *Foro It.*, I, 2004, 2378.

al fine di consentirgli l'esonero dall'adempimento dell'obbligazione risarcitoria, l'onere della prova di avere adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno. Si tratta, evidentemente, di una prova assai rigorosa, in quanto ha ad oggetto non tanto la dimostrazione dell'incolpevole attività posta in essere dal soggetto in occasione del verificarsi del danno, bensì la dimostrazione che egli aveva preventivamente adottato tutte quelle precauzioni che potevano e dovevano ritenersi sufficienti e necessarie ad impedire l'accadimento dannoso.

**3.** La giurisprudenza ha in più occasioni applicato la norma dell'art. 2050 c.c. alle attività sportive, in modo da fondare una responsabilità sia nei confronti dei terzi che nei confronti dei partecipanti all'evento, al fine di garantire agli stessi l'incolumità e la sicurezza in tutto l'arco temporale di svolgimento della manifestazione.<sup>11</sup>

Considerando, però, che l'attività di organizzazione di attività sportive presenta caratteristiche neutre, si è potuta sostenere l'applicabilità dell'art. 2050 c.c. nei confronti dell'organizzatore di spettacoli sportivi nel caso in cui è stato possibile identificare, con una valutazione *ex ante*, una potenzialità dannosa dell'attività svolta.

In queste ipotesi, il concetto di fatto dannoso, produttivo dell'obbligo di riparare, risulta essere più ampio della nozione di fatto illecito, sancito nell'art. 2043 c.c., in quanto il dovere di riparazione viene collegato anche a fatti che non rivestono la qualifica di illiceità, e cioè non dipendono dal dolo o dalla colpa del soggetto.<sup>12</sup> Al fine di individuare le varie discipline da considerare pericolose, in ragione dei rischi prospettabili per i partecipanti o per il pubblico o i terzi non spettatori, non si è fatto riferimento ad una generica probabilità di danno, insita in ogni attività, ma ad una specifica e più sicura probabilità derivante dalla natura dell'attività medesima e dai mezzi adoperati.

Perché una determinata pratica sportiva possa rientrare nell'ambito delle attività pericolose si dovrà quindi applicare, volta per volta, un criterio di ordine quantitativo o statistico, relativo alla pericolosità dei diversi tipi di attività, da accertare mediante una valutazione *ex ante*, e non con un giudizio *ex post* basato sulla gravità del danno verificatosi concretamente.<sup>13</sup> A tale riguardo, la giurisprudenza della Suprema Corte ha avuto modo di precisare che la pericolosità dell'attività esercitata deve essere valutata in base alle concrete circostanze di fatto in cui si è svolta, tenendo conto insieme della specifica capacità di chi è chiamato ad agire e della potenzialità di danno che essa comporta.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Corte di App. Milano, 30 marzo 1990, in *Riv. Dir. Sport.*, n. 4, 1990, 495, la quale ha osservato che «l'obbligo di garantire il godimento dello spettacolo include certamente il dovere di adottare tutte le misure idonee ad assicurare l'incolumità degli spettatori. Si tratta di una misura accessoria rispetto a quella principale di fornire lo spettacolo».

<sup>12</sup> M. SANINO, F. VERDE, *Il diritto sportivo*, Wolters Kluwer Italia, Roma, 2008, 495.

<sup>13</sup> C. SALVI, *Responsabilità Extracontrattuale* (diritto vigente), in *Encicl. Dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 1233.

<sup>14</sup> Tra le altre, Cass. Civ., 9 aprile 1999, n. 3471, in *Danno e Resp.*, n. 6, 1999, 656; Cass. Civ., 26 aprile 2004, n. 7916, in *Giust. Civ.*, Mass., n. 4, 2004.

La scelta di ricomprendere tra le «attività pericolose» le discipline agonistiche, assume notevole rilevanza sul piano fattuale; invero, il rispetto del generale principio del *neminem laedere*, posto a garanzia di diritti primari e assoluti, verrebbe ad assumere, nei riguardi dell'organizzatore di manifestazioni sportive, connotati di particolare rigosità, imponendo loro di improntare la loro condotta alla massima diligenza e prudenza.<sup>15</sup>

Dal punto di vista processuale, poi, l'organizzatore avrebbe l'obbligo di dimostrare, a fini liberatori, di avere adottato tutte le misure idonee per evitare danni ai partecipanti e ai terzi.

Nel determinare la portata dell'art. 2050 c.c., la dottrina<sup>16</sup> ha precisato che l'applicazione della norma non si può estendere né ai danni, pur verificatisi durante lo svolgimento di un'attività pericolosa, ma non causati dalle caratteristiche che la rendono tale, né a quelli causati da un'attività resa pericolosa non dalla sua natura o da quella dei mezzi impiegati, ma dai caratteri della condotta di chi la esercita. Tali principi risultano applicabili anche alle attività sportive; conseguentemente, il richiamo all'art. 2050 c.c. può essere effettuato anche allorquando soggetti non muniti di una qualifica imprenditoriale organizzino, una tantum, una singola gara o manifestazione sportiva.<sup>17</sup> Dal canto suo, la giurisprudenza ha sempre manifestato una certa diffidenza nell'applicare l'art. 2050 c.c. ai danni patiti dagli atleti durante lo svolgimento di manifestazioni sportive, ritenendo che gli iscritti, ponendo in essere la propria attività, accetterebbero il rischio a questa connesso.<sup>18</sup>

Questo atteggiamento derivava dalla considerazione secondo la quale, in virtù dell'accettazione del rischio, da parte di coloro che partecipano all'attività agonistica, dei danni rientranti nell'alea normale del gioco, gli organizzatori, al fine di sottrarsi alla pretesa risarcitoria avanzata nei loro confronti, avrebbero il solo onere di dimostrare di aver adottato le normali cautele atte a contenere il suddetto rischio nei limiti della specifica attività sportiva<sup>19</sup> in quanto, d'altro canto, non potrebbero assolutamente controllare il comportamento dei singoli partecipanti.<sup>20</sup>

Deve pertanto ritenersi che l'incidenza dell'accettazione del rischio sull'individuazione della disciplina applicabile nei rapporti tra organizzatore e agonista, trovi il suo fondamento nel fatto che, tra i soggetti protetti dall'art. 2050 c.c., non possono ricomprendersi coloro che con la loro condotta contribuiscono

---

<sup>15</sup> In questo senso, G. VIDIRI, *La responsabilità civile nell'esercizio delle attività sportive*, in *Giust. Civ.*, II, 1994, 203.

<sup>16</sup> M. CONFORTI, *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, Jovene, Napoli, 1965, 182.

<sup>17</sup> B. BERTINI, *La responsabilità sportiva*, Giuffrè, Milano, 2002, 35.

<sup>18</sup> F. DI CIOMMO, *Il punto sulla R.C. dell'organizzatore di eventi sportivi e sui (nuovi?) rapporti tra CONI e Federazioni alla luce del d.lgs. 242/1999*, in *Danno e Resp.*, n. 6, 2000, 614.

<sup>19</sup> Cass. Civ., 20 febbraio 1997, n. 1564, relativa ad una gara di sidecross, in *Riv. Dir. Sport.*, n. 2, 1997, 229.

<sup>20</sup> Cass. Civ., 27 ottobre 2005, n. 20908, in *Foro It.*, I, 2006, 1465, secondo cui «sarebbe irrazionale escludere dalla teoria del rischio accettato quelli che, per ragioni di indispensabile servizio, strettamente inerente allo svolgimento della gara (arbitri, guardiaporte, guardialinee, meccanici, tecnici, ecc.) si trovino al centro della competizione necessariamente esposti, quindi, alla eventuale violenza o pericolosità dello scontro tra atleti».

allo svolgimento dell'attività ovvero, come nel caso degli atleti, pongono in essere tale attività.<sup>21</sup>

Ne deriva che, se non emergono specifici profili di responsabilità nell'attività dell'organizzatore della competizione sportiva, deve escludersi a monte che l'inevitabile rischio accettato dagli atleti consenta di ritenere pericolosa la propria condotta.

In particolare, la giurisprudenza ha più volte ravvisato il carattere della pericolosità nell'organizzazione e gestione di alcuni eventi sportivi: a) negli sport a violenza necessaria, come ad esempio la boxe e l'attività venatoria;<sup>22</sup> b) negli sport che utilizzano mezzi a motore, come l'automobilismo<sup>23</sup> e il motociclismo, ed anche lo sci nautico; c) relativamente allo sci, mentre è particolarmente dibattuta la questione della pericolosità intrinseca degli sport invernali, costante orientamento sostiene la qualificazione dell'attività di gestione degli impianti di risalita in termini di attività pericolosa;<sup>24</sup> d) per quanto riguarda il calcio, la natura di attività pericolosa è stata sostenuta sulla base del numero di spettatori che tale sport riesce a convogliare all'interno degli stadi.<sup>25</sup>

Nei confronti degli spettatori, invece, un orientamento maggioritario ha ritenuto di

---

<sup>21</sup> G. DE MARZO, *Responsabilità dell'organizzatore e rischio sportivo*, in *Danno e Resp.*, n. 4, 1997, 455.

<sup>22</sup> Cass. Civ., 30 novembre 1977, n. 5222, in *Mass. Giust. Civ.*, n. 11, 1977, 2099.

<sup>23</sup> Corte di App. Milano, 2 giugno 1982, in *Giust. Civ., Rep.*, v. *Responsabilità civile*, 1981, 3450; in dottrina, si veda A. ARIENZO, *Disciplina giuridica delle competizioni automobilistiche*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1, 1962, 19; B. e F. PAGLIARA, *Rilevanza della responsabilità civile dello sport*, in *Dir. prat. Ass.*, n. 1, 1990, 63.

<sup>24</sup> Cass., 26 aprile 2004, n. 7916, in *Resp. Civ.*, n. 1, 2004, 76; nel caso di specie la Suprema Corte, accogliendo il ricorso del padre di una bambina che, mentre sciava, aveva riportato lesioni fisiche a causa dell'urto contro un paletto di ferro, posto al termine di una pista riservata ai bambini, utilizzato per determinare la via di accesso allo skylift, aveva sottolineato l'errore della Corte d'Appello per non aver valutato se potesse qualificarsi come pericolosa l'attività di gestione dell'impianto, con particolare riferimento alle modalità concrete con cui era esercitata tale attività.

<sup>25</sup> Trib. Milano, 21 settembre 1998, n. 10037, in *Riv. Dir. Sport.*, n. 2, 1999, 556; Trib. Ascoli Piceno, 13 maggio 1989, in *Riv. Dir. Sport.*, n. 4, 1989, 497, secondo cui «l'attività calcistica e la gestione di uno stadio costituiscono attività pericolose, ciò imponendo l'adozione di particolare misure idonee ad evitare il verificarsi di eventi dannosi nei confronti del pubblico». Inoltre, Trib. Torino, 11 novembre 2004, in *Danno e Resp.*, n. 7, 2006, 767; nel caso oggetto della pronuncia, il giudice ha affermato la responsabilità della società di calcio Juventus per i danni subiti da un tifoso per le lesioni personali subite durante lo svolgimento della partita di calcio Juventus – Roma, disputatasi allo stadio Delle Alpi di Torino, il quale era stato oggetto del lancio di un ordigno fumogeno proveniente dalla opposta tifoseria. Il magistrato torinese, partendo dalla considerazione che l'attività organizzativa di una manifestazione sportiva sia da qualificarsi come attività pericolosa, ha fondato la responsabilità della Juventus sulla mancata scelta, da parte della stessa, di far disputare l'incontro in una struttura diversa dallo Stadio delle Alpi, in quanto quest'ultima, al tempo della gara, era una «struttura priva di oggettive caratteristiche di sicurezza, nel quale all'indubbio pregio architettonico non corrisponde adeguata preclusione di un fenomeno – il lancio di oggetti dai settori prossimi e da quelli sovrastanti – dal quale non si può prescindere, in quanto prevedibile, nella ripartizione delle tribune e nella stessa strutturazione dell'impianto».

qualificare l'attività dell'organizzatore come pericolosa.<sup>26</sup> Come si preciserà meglio in seguito, infatti, l'organizzatore dovrà assicurare allo spettatore da un lato, la prestazione pattuita (ovvero il diritto al godimento dello spettacolo sportivo) e dall'altro, dovrà tenerlo indenne da qualsiasi danno che possa verificarsi per non aver adottato le misure idonee ad evitarlo.

Inoltre, nell'adempimento dei doveri posti a suo carico, l'organizzatore dovrà anche garantire la presenza delle Forze dell'Ordine, le quali devono collaborare con l'organizzatore nel caso in cui le intemperanze del pubblico possano turbare o mettere in pericolo il corretto andamento della competizione e l'incolumità della generalità degli spettatori.<sup>27</sup>

**4.** L'accertamento della responsabilità dell'organizzatore di gare sportive e l'individuazione dei suoi limiti, rappresentano uno dei profili più discussi della problematica relativa alla responsabilità sportiva, sia in dottrina che in giurisprudenza.

La responsabilità civile dell'organizzatore può derivare, *in primis*, da un inadempimento contrattuale: autorevole dottrina,<sup>28</sup> a questo proposito, ha affermato che verso gli spettatori paganti l'organizzatore ha una responsabilità di natura contrattuale, in virtù dell'obbligazione assunta di fornire loro, attraverso il corrispettivo dell'acquisto del biglietto, una prestazione (lo svolgimento della manifestazione), tenendoli anche indenni da pericoli e rischi. In particolare, mediante l'acquisto del biglietto si instaurerebbe fra organizzatore e spettatore un contratto innominato – il contratto di spettacolo – in forza del quale lo spettatore medesimo, oltre all'obbligazione principale di assistere alla manifestazione sportiva, avrebbe diritto a pretendere di essere tenuto indenne dai possibili pericoli connessi all'attività cui assiste.

La possibilità di cumulo è considerata ammissibile, nel caso in cui un unico comportamento, risalente allo stesso autore e quindi, configurante un evento dannoso unico nella sua genesi soggettiva, appaia di per sé lesivo non solo di specifici diritti derivanti al contraente dalle clausole contrattuali, ma anche dei diritti assoluti, tra cui, sicuramente, quello di non subire pregiudizio all'incolumità personale.<sup>29</sup> La responsabilità è di natura esclusivamente extracontrattuale nei confronti, invece, delle persone estranee alla gara, abusive o non paganti: tali soggetti trovano ugualmente tutela in base al principio del *neminem laedere*.<sup>30</sup> Rispetto a questi ultimi, infatti, non esiste alcun obbligo contrattuale, e l'organizzatore è responsabile

---

<sup>26</sup> G. DE MARZO, *Responsabilità civile dell'organizzatore di competizioni sportive nei confronti degli spettatori: clausola generale di responsabilità e art. 2050*, in *Riv. Dir. Sport.*, n. 2, 1992, 268; G. CONRADO, *Ordinamento giuridico sportivo e responsabilità dell'organizzatore di una manifestazione sportiva*, in *Riv. Dir. Sport.*, n. 1, 1991, 3.

<sup>27</sup> B. BERTINI, *La responsabilità sportiva*, cit., 133.

<sup>28</sup> G. GIANNINI, *La responsabilità civile degli organizzatori di manifestazioni sportive*, in *Riv. Dir. Sport.*, n. 2, 1986, 281.

<sup>29</sup> R. GIAMPETRAGLIA, *Riflessioni in tema di responsabilità sportiva*, Liguori Editore, Napoli, 2002, 164.

<sup>30</sup> G. STIPO, *La responsabilità civile nell'esercizio dello sport*, in *Riv. Dir. Sport.*, n. 1, 1961, 43.

solidalmente ed unicamente per fatti propri e dei suoi collaboratori nei cui confronti deve esercitare poteri di controllo e di vigilanza.

Sull'organizzatore fanno poi carico una serie di obblighi di carattere generale, il cui adempimento, se non garantisce del tutto dai rischi connessi alla pratica sportiva vale, quanto meno, a ridurne drasticamente la portata. In primo luogo, un organizzatore di manifestazioni sportive deve controllare l'idoneità e la sicurezza dei luoghi e degli impianti dove si svolge la manifestazione sportiva, nonché la regolarità amministrativa della gara, garantendo in questo caso, in via civilistica, sia l'incolumità dei terzi sia il loro affidamento – quale sponsor o scommettitori, per esempio – circa la correttezza formale della manifestazione.

Inoltre, a carico dell'organizzatore, e ottenuta l'omologazione da parte della federazione sportiva competente, vi è anche l'obbligo di manutenzione del luogo destinato alla gara, per conservarlo nello stato in cui si trovava al momento della concessione dell'omologazione,<sup>31</sup> ed impedire il verificarsi di situazioni di pericolo per lo svolgimento delle gare stesse.

Sempre in relazione ai luoghi, l'organizzatore deve preoccuparsi di segnalare adeguatamente il tracciato di gara,<sup>32</sup> di apprestare le dovute misure per un tempestivo ed adeguato soccorso degli atleti, di mettere a disposizione luoghi conformi alle misure di sicurezza richieste da leggi o regolamenti.

Altro onere a carico dell'organizzatore dell'evento sportivo, è sicuramente quello di controllare l'adeguatezza, la pericolosità e la conformità ai principi della sicurezza dei mezzi tecnici utilizzati dagli atleti, nonché curarsi della sicurezza di ogni altro partecipante, quali direttori di gara, arbitri, volontari e quant'altro (garantendo così l'incolumità dei partecipanti alla gara ed anche dei terzi).

Quando infatti l'attività sportiva comporta l'utilizzo, da parte degli atleti, di mezzi tecnici, l'organizzatore che predispone tali strumenti deve fare sì che questi siano conformi ai dettami dei regolamenti federali in relazione ai loro requisiti; deve assicurarsi che siano efficienti e sicuri e inoltre che vengano apprestate tutte le tutele per evitare il verificarsi di fatti dannosi.<sup>33</sup> Qualora l'atleta si serva di un

<sup>31</sup> Sull'omologazione del luogo destinato allo svolgimento della competizione sportiva, cfr. Cass., 23 giugno 1999, n. 6400, in *Corr. Giur.*, n. 1, 2000, 74. Nel caso di specie, la Suprema Corte ha affermato la responsabilità diretta del CONI per i danni riportati da una concorrente in gara sciistica, svoltasi su pista omologata dalla FIS (Federazione Italiana Sport Invernali), in conseguenza di un incidente verificatosi per il mancato rispetto di prescrizioni tecniche, aventi natura di norme interne (quali la mancanza di zone di caduta, all'esterno delle curve, prive di ostacoli, e d'idonea protezione di quelli contro i quali i concorrenti possono essere proiettati), che il collaudatore della pista appartenente alla Federazione sportiva di settore avrebbe dovuto accertare in sede di omologazione.

<sup>32</sup> Trib. Busto Arsizio, 22 febbraio 1982, n. 240, in *Riv. Dir. Sport.*, n. 4, 1982, 570. Nel caso di specie, la gara motociclistica si svolgeva su un percorso di campagna e tra i boschi; a causa della negligente segnalazione del tracciato, un concorrente imboccava un sentiero estraneo al percorso di gara e, avvedutosi dell'errore, invertiva il senso di marcia andando a scontrarsi frontalmente con un altro concorrente.

<sup>33</sup> G. VIDIRI, *La responsabilità civile nell'esercizio delle attività sportive*, in *Giust. Civ.*, II, 1994, 200.

proprio strumento tecnico, l'organizzatore ha il compito di verificarne la regolarità, ma si libererà da un'eventuale responsabilità, qualora si verificano fatti dannosi, nel caso di condotte dolose dell'atleta tese a eludere il controllo.<sup>34</sup> In relazione, in particolare, allo svolgimento di determinate attività sportive, quali, ad esempio, le gare automobilistiche, l'organizzatore deve attivarsi e richiedere le necessarie e preventive autorizzazioni della pubblica sicurezza. La mancanza dell'autorizzazione non è peraltro decisiva ai fini dell'accertamento di un'eventuale responsabilità civile dell'organizzatore per i danni verificatisi a concorrenti o a terzi nell'espletamento della gara, essendo necessaria la presenza di una condotta colposa, la cui sussistenza in concreto non può essere unicamente riferita all'elemento formale della mancanza di autorizzazione.

L'organizzazione di un evento sportivo in assenza di autorizzazione, infatti, determinerà una responsabilità amministrativa a carico dell'organizzatore, ma non potrà essere elemento in sé sufficiente a condurre all'affermazione di una responsabilità aquiliana dell'organizzatore per i danni subiti da atleti o da terzi nello svolgimento di una gara.<sup>35</sup>

Sarà necessario, in concreto, accertare che l'organizzatore abbia predisposto tutte le misure precauzionali atte a prevenire gli eventi dannosi per gli atleti e per i terzi ed abbia rispettato tutte le disposizioni in tema di pubblica sicurezza.<sup>36</sup> Deve quindi farsi riferimento ai criteri di normale prudenza e diligenza, spesso coincidenti con il rispetto delle regole tecniche della disciplina sportiva oggetto di organizzazione; gli obblighi a carico dell'organizzatore si estendono poi dal rispetto delle prescrizioni di legge in senso stretto a quelle regolamentari, alle circolari o ad altre disposizioni emesse dall'autorità amministrativa a tutela degli interessi della collettività.

Non meno importanti sono poi le prescrizioni relative alla salute degli atleti; l'organizzatore deve infatti controllare che l'atleta sia in condizioni psicofisiche idonee per affrontare la gara (garantendo così la salute degli atleti, avvalendosi in questo caso degli organi medico-federali preposti al controllo dei gareggianti).<sup>37</sup>

La completezza degli accertamenti sanitari, cui le singole federazioni sottopongono i loro atleti, esime da qualsiasi responsabilità l'organizzatore che si attiene all'esito di tali accertamenti.

Quando però non vi sia una diagnosi «federale», o circostanze sopravvenute facciano venir meno la validità del responso federale, o incidenti prossimi alla competizione abbiano inciso negativamente sulla salute dell'atleta, incombe sull'organizzatore l'obbligo di verificare con un sanitario, preferibilmente un medico sportivo, le reali condizioni fisiche e di salute dell'atleta, attenendosi rigorosamente all'esito della verifica. In ogni caso, l'organizzatore dovrà vietare all'atleta di gareggiare

<sup>34</sup> Così P. DINI, *L'organizzatore e le competizioni: limiti della responsabilità*, cit., 425.

<sup>35</sup> V. FRATTAROLO, *La responsabilità civile per le attività sportive*, Giuffrè, Milano, 1984, 117.

<sup>36</sup> R. GIAMPETRAGLIA, *Riflessioni in tema di responsabilità sportiva*, cit., 159.

<sup>37</sup> In questo senso G. CONRADO, *Ordinamento giuridico sportivo e responsabilità dell'organizzatore di una manifestazione sportiva*, cit., 8.

nel caso in cui abbia conoscenza delle sue non ottimali condizioni fisiche.<sup>38</sup> Infine, di non secondaria importanza è l'onere di predisporre gare tra atleti di pari esperienza e capacità,<sup>39</sup> in modo da evitare che il differente valore dei contendenti possa costituire, in particolare negli sport violenti e altamente rischiosi, un pericolo per la stessa incolumità fisica degli atleti meno dotati.

Tornando alla pronuncia oggetto del presente commento, secondo la Suprema Corte l'organizzatore dell'evento sportivo, anche nella predisposizione del campo di gara, deve evitare che lo stesso configuri un elemento di pericolosità per la competizione che vi si deve svolgere. In relazione alla qualificazione, in termini di pericolosità o meno, dell'attività sportiva oggetto della competizione, l'attività di predisposizione del campo di gara potrà qualificarsi pericolosa o non. Tale decisione specifica in modo chiaro che l'onere dell'organizzatore non si ferma all'adozione delle normali cautele, atte a contenere il rischio nei limiti confacenti alla specifica attività agonistica e nel rispetto dei relativi regolamenti, così come aveva affermato la Corte d'Appello, la quale aveva dato ragione all'organizzatore sostenendo che l'attore non aveva provato il fatto imputabile ad un'omissione degli organizzatori. L'organizzatore infatti, nel caso di un'attività sportiva che sia caratterizzata, secondo esperienza, da un'elevata possibilità di incidenti dannosi, non solo per chi vi assiste, ma anche per gli atleti che vi partecipano, deve far sì che tale pericolosità non sia aumentata da difetto od errore nella predisposizione delle misure che devono connotare il campo di gara, in modo che si producano anche a carico dell'atleta conseguenze più gravi di quelle normali.

La Suprema Corte ha cassato con rinvio la sentenza della Corte d'Appello, in quanto quest'ultima non aveva risolto la questione se la predisposizione del campo di gara da parte dell'organizzatore, consistente nell'adozione di tavole di legno di contenimento della pista, diretta proprio ad evitare il pericolo della fuoriuscita del mezzo e dell'atleta dalla pista, in caso di sbandamento del veicolo, avesse accentuato la pericolosità del campo di gara.

Doveva quindi valutarsi, nel caso di specie, se l'organizzatore avesse avuto cura di scegliere ripari non pericolosi in sé o se, non potendo utilizzarne altri, avesse avuto cura di renderli inoffensivi.

Alla luce di quanto sovraesposto, si può ritenere che la giurisprudenza sia sempre più propensa a superare l'iniziale ostilità dimostrata nell'applicare l'art. 2050 c.c. ai danni sofferti dall'atleta e prodottisi nell'ambito della competizione sportiva: difatti, non vi è più un'esclusione automatica di tali situazioni in base all'accettazione del rischio operata dall'atleta per poter partecipare alla gara, bensì il monito a valutare la pericolosità dell'attività dell'organizzazione caso per caso, in relazione alla disciplina sportiva a cui l'organizzazione è diretta.

Questo nuovo orientamento non è altro che una conseguenza dell'organizzazione della società moderna, in cui, soprattutto nell'ambito delle attività imprenditoriali o delle c.d. attività rischiose, si preferisce ricorrere, piuttosto che al concetto di

<sup>38</sup> V. FRATTAROLO, *La responsabilità civile per le attività sportive*, cit., 127.

<sup>39</sup> R. BEGHINI, *L'illecito civile e penale sportivo*, Cedam, Padova, 1999, 103.

colpa come criterio di responsabilità, a quello di rischio, inteso come accettazione preventiva degli eventuali eventi dannosi, da parte dei soggetti (ed in particolare degli operatori economici) che svolgono determinate attività.

Ad avviso di chi scrive, l'orientamento che emerge dalla sentenza in commento, sembra essere forse eccessivamente rigoroso nei confronti degli organizzatori, *in primis* considerando l'accettazione del rischio che l'atleta opera nel momento in cui sceglie di partecipare ad una competizione sportiva.

Pur tenendo presente il generale principio del *neminem laedere*, e considerando che, a causa del rilevante peso economico assunto dal fenomeno sportivo al giorno d'oggi, è da valutarsi con favore l'affermazione di responsabilità dell'organizzatore, ai sensi dell'art. 2050 c.c., per i danni occorsi ad uno spettatore nel corso di una manifestazione sportiva, altrettanto non può dirsi nel caso in cui i danni si manifestino, come nel caso di specie, nei confronti di un atleta, impegnato in una competizione sportiva di per sé pericolosa.

La Corte, inoltre, avrebbe dovuto valutare con maggior rigore, oltre all'incidenza causale della presenza e composizione delle tavole di contenimento della pista, anche degli altri elementi, quali l'erronea manovra del guidatore del bob, in assenza della quale lo scontro con la tavola non si sarebbe verificato, nonché il casco e il materiale con cui era fabbricato, e la sua idoneità a preservare il capo dell'atleta. Non bisogna infatti dimenticare che l'azione fondata sullo schema di responsabilità previsto dall'art. 2050 c.c. richiede che il danneggiato provi il nesso di causalità, seppur in relazione al generico esercizio dell'attività svolta. Il Giudice è quindi chiamato a considerare se l'evento lesivo si ponga come probabile conseguenza dell'attività pericolosa. Ma se, come nel caso di specie, interviene un elemento idoneo ad interrompere il nesso di causalità – quale può considerarsi l'erronea manovra del guidatore del bob – allora tale elemento andrà valutato come causa estranea, non imputabile alla sfera giuridica dell'organizzatore, il quale ultimo dovrà andare esente da responsabilità per i danni occorsi all'atleta.

Qualora si affermasse un orientamento tanto rigoroso in relazione alla responsabilità degli organizzatori nei confronti degli atleti, vi sarebbe il rischio di veder ridurre le attività di organizzazione di eventi sportivi proprio per la soglia di responsabilità richiesta ai soggetti che intendono intraprendere tali attività, non solo nei confronti dei terzi, come è giusto che sia, ma anche nei confronti degli partecipanti alle competizioni, la cui accettazione del c.d. rischio sportivo sarebbe priva di significato, a fronte di una tale responsabilità sancita a carico degli organizzatori.



## REGOLAMENTAZIONE NAZIONALE

---



## **CODICE DEI GIUDIZI INNANZI AL TRIBUNALE NAZIONALE DI ARBITRATO PER LO SPORT E DISCIPLINA DEGLI ARBITRI**

*In attuazione dell'articolo 12 bis, comma 4, dello Statuto del CONI e  
della delibera del Consiglio Nazionale del CONI n. 1372 del 25 giugno 2008  
Approvato dall'Alta Corte di giustizia sportiva il 15 dicembre 2008  
Sottoposto a presa d'atto da parte della Giunta Nazionale del CONI il 18  
dicembre 2008*

*Emanato e pubblicato il 7 gennaio 2009*

*In vigore dal 22 gennaio 2009*

*Integrato dall'Alta Corte di giustizia sportiva il 23 marzo 2009*

### **TITOLO I**

#### **Principi**

#### **Art. 1 – Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport**

1. Il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport di cui all'articolo 12 *ter* dello Statuto del CONI (d'ora innanzi Tribunale) amministra gli arbitrati disciplinati dal presente Codice e, senza pregiudizio delle competenze spettanti all'Alta Corte di giustizia sportiva di cui all'articolo 12 *bis* dello Statuto del CONI (d'ora innanzi Alta Corte), il corretto e spedito svolgimento delle procedure arbitrali.
2. Presso il Tribunale è tenuto in ordine alfabetico un elenco di esperti designati dall'Alta Corte recante l'indicazione del titolo professionale che ha legittimato l'iscrizione. Dall'elenco vengono tratti gli arbitri chiamati a conoscere delle controversie di cui al presente Codice.
3. All'elenco di cui al comma 2 è assicurata adeguata e permanente pubblicità anche attraverso l'inserimento nel sito internet del CONI.

#### **Art. 2 – Controversie deferite alla competenza arbitrale del Tribunale**

1. Ai sensi degli articoli 12 *ter*, comma 1, e 22, comma 3, dello Statuto del CONI, le Federazioni sportive nazionali (d'ora innanzi Federazioni), le Discipline sportive associate e gli Enti di promozione sportiva possono prevedere, nei loro statuti e regolamenti, che le controversie sportive

concernenti diritti disponibili e quelle rilevanti nel solo ordinamento sportivo siano decise in sede arbitrale presso il Tribunale.

2. All'atto dell'affiliazione, dell'iscrizione o dell'assunzione di analoghi vincoli con le Federazioni, le Discipline sportive associate e gli Enti di promozione sportiva va manifestata espressa adesione alle norme di tali istituzioni che prevedono la composizione della lite in sede arbitrale.
3. Anche controversie insorte tra soggetti non legati, o non legati tutti, da rapporti con le Federazioni, le Discipline sportive associate e gli Enti di promozione sportiva possono, sulla base di specifici accordi, essere devolute alla definizione arbitrale del Tribunale.

#### Art. 3 – Controversie sottratte alla competenza arbitrale del Tribunale

1. Non possono conseguire definizione in sede arbitrale le controversie aventi ad oggetto diritti indisponibili e quelle concernenti sanzioni pecuniarie di importo inferiore a diecimila euro o sospensioni di durata inferiore a centoventi giorni continuativi.
2. Restano escluse dal contenzioso di competenza del Tribunale le controversie in materia di doping di cui agli articoli 12 *ter*, comma 1, e 13 dello Statuto del CONI e quelle aventi ad oggetto la revoca o il diniego federale di affiliazione disposto nei confronti di società sportive ai sensi dell'articolo 7, comma 5, lettera n), del predetto Statuto del CONI.
3. Ai sensi dell'articolo 12 *ter* dello Statuto del CONI la competenza arbitrale del Tribunale è alternativa a quella dell'Alta Corte.

#### Art. 4 – Norme applicabili in sede arbitrale

1. Nel rispetto dell'autonomia dell'ordinamento sportivo riconosciuta e favorita dal D.L. 19 agosto 2003, n. 220, convertito dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280, e dall'articolo 1, comma 14, del d. lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, le controversie attribuite alla competenza arbitrale del Tribunale sono decise in conformità dei principi e delle norme di tale ordinamento e del presente Codice. Alle controversie sportive rilevanti per l'ordinamento delle Repubblica si applicano anche i principi e le norme di quest'ultimo ordinamento.
2. La procedura arbitrale è retta dalle norme inderogabili del libro quarto, titolo ottavo, del codice di procedura civile in tema di arbitrato e da ogni altra disposizione di tale titolo non derogata o integrata dal presente Codice e, quando quest'ultimo lo consenta, dagli statuti e regolamenti delle istituzioni

di cui all'articolo 2, comma 1, e dagli accordi di cui all'articolo 2, commi 1 e 3, del presente Codice.

3. Ove manchino specifiche disposizioni, l'organo arbitrale impartisce, nel rispetto dei principi del contraddittorio, le prescrizioni da osservare nella procedura ricercando soluzioni che assicurino imparzialità, parità di trattamento e speditezza.

## TITOLO II Procedura

### Art. 5 – Previo esperimento dei ricorsi federali

1. Il contenzioso arbitrale è introdotto previo l'esperimento, ove previsto, dei ricorsi contemplati dagli statuti e regolamenti delle Federazioni, delle Discipline sportive associate e degli Enti di promozione sportiva.
2. Se i ricorsi di cui al precedente comma non risultano ancora definiti alla scadenza del termine previsto o, in mancanza, decorsi sessanta giorni dalla loro proposizione, l'interessato, previa assegnazione di un ulteriore termine di quindici giorni per la pronuncia, può adire la sede arbitrale senza dover attendere la decisione.

### Art. 6 – Arbitro unico; Collegio Arbitrale

1. Le controversie sono decise da arbitri unici o da collegi composti da tre arbitri di cui uno con funzione di presidente, tutti tratti dall'elenco di cui all'articolo 1, comma 2.
2. La sede dell'organo giudicante è in Roma negli uffici del Tribunale presso il CONI.
3. Se le disposizioni statutarie, regolamentari e gli accordi tra le parti non dispongono diversamente, l'organo decidente è costituito in forma collegiale. Ciascuna parte designa un arbitro: i due arbitri designati individuano d'accordo il terzo arbitro con funzioni di presidente.
4. L'arbitro unico è scelto d'accordo dalle parti.
5. Gli arbitri designati debbono far pervenire alla Segreteria generale del Tribunale di cui all'articolo 31 (d'ora innanzi Segreteria), entro tre giorni lavorativi dal ricevimento della comunicazione della nomina, la loro accettazione insieme alla formale attestazione di essere in condizione di

assolvere, anche per la loro completa estraneità agli interessi dedotti, le funzioni arbitrali in piena autonomia, imparzialità e indipendenza.

#### Art. 7 – Arbitrato con pluralità di parti

1. Se la controversia proposta comporta, per il suo carattere inscindibile, l'instaurazione di un litisconsorzio necessario e tutti i soggetti coinvolti risultano sottoposti alla disciplina arbitrale, spetta al Presidente del Tribunale la composizione del collegio e l'individuazione del suo presidente.
2. Resta salva la facoltà delle parti, se lo consentano gli statuti, i regolamenti e gli accordi di cui all'articolo 2, commi 1 e 3, di procedere alla nomina di un arbitro unico o di un collegio, designati di comune accordo da tutte le parti implicate nella lite.

#### Art. 8 – Comportamento degli arbitri, sanzioni, incompatibilità

1. Gli arbitri, tenuti a comportamenti consoni alle funzioni loro affidate, espletano l'attività arbitrale con impegno, autonomia, imparzialità e indipendenza al di fuori di ogni conflitto di interesse. E' in ogni caso incompatibile con la funzione arbitrale la qualità di componente o di dipendente di organi del CONI, di Federazioni, di Discipline sportive associate, di Enti di promozione sportiva o di strutture ad essi strumentali, nonché qualsiasi rapporto di consulenza e assistenza con soggetti sottoposti alla giurisdizione arbitrale di cui al presente Codice.
2. Gli arbitri sono tenuti a non fornire indiscrezioni sulle controversie che sono chiamati a definire e sulle posizioni assunte nella camera di consiglio dai componenti del collegio.
3. Soltanto il Presidente del Tribunale può autorizzare la divulgazione di informazioni e comunicati in ordine a controversie pendenti o decise.
4. Spetta al Presidente del Tribunale, eseguiti gli accertamenti necessari e sentito l'interessato, promuovere innanzi all'Alta Corte, previa contestazione degli addebiti, la procedura destinata a concludersi, in caso di riconoscimento della responsabilità, con la irrogazione, a seconda della gravità della violazione commessa, del richiamo, della deplorazione e del deponnamento dall'elenco di cui all'articolo 1, comma 2.

#### Art. 9 – Introduzione dell'arbitrato

1. La procedura arbitrale è introdotta con istanza rivolta al Tribunale nella

quale sono contenuti i seguenti elementi:

- a) nome e cognome della parte istante e suo codice fiscale e indirizzo, se si tratta di persona fisica; denominazione, codice fiscale, nome e cognome del legale rappresentante, sede, se si tratta di soggetto collettivo, ulteriori eventuali informazioni capaci di facilitare, durante la procedura arbitrale, le comunicazioni tra la Segreteria e le parti (quali partita IVA, telefono, telefax, indirizzo di posta elettronica);
  - b) nome, cognome e indirizzo della parte intimata, se si tratta di persona fisica; denominazione, nome e cognome del legale rappresentante, sede, se si tratta di soggetto collettivo;
  - c) normativa statutaria, regolamentare o convenzionale sulla quale si fonda la competenza arbitrale;
  - d) eventuale pronuncia adottata sulla controversia dalle Federazioni, dalle Discipline sportive associate e dagli Enti di promozione sportiva;
  - e) domande che si sottopongono all'esame dell'organo arbitrale;
  - f) prove offerte o da acquisire;
  - g) nome e cognome dell'arbitro designato dalla parte istante se il lodo è di competenza collegiale;
  - h) estremi del versamento dei diritti amministrativi di cui al comma 6 dell'articolo 26;
  - i) sottoscrizione della parte e del suo difensore dotato di procura.
2. Il difensore, scelto tra gli avvocati iscritti agli albi professionali, rappresenta e difende la parte nella procedura e riceve, nell'interesse di essa, tutti gli atti del procedimento non espressamente riservati alla parte stessa. Il difensore non può compiere atti che importano disposizione dei diritti in contestazione se non ne ha ricevuto esplicito mandato.

Art. 10 – Modalità e termini di comunicazione dell'istanza arbitrale alla controparte

1. L'istanza arbitrale è trasmessa alla controparte a cura dell'istante nel termine di trenta giorni decorrenti dalla data di cui al successivo comma 4.
2. Le modalità di trasmissione sono libere, ma grava sull'istante l'onere della prova del ricevimento da parte del destinatario.
3. L'istanza, completa di tutti gli elementi di cui all'articolo 9, può essere trasmessa, nel rispetto dei termini di cui al comma 4, anche via fax o posta elettronica.
4. Il termine di cui ai commi 1 e 3 decorre dalla data nella quale alla parte istante è stata data comunicazione della decisione o è maturato, dopo la diffida di cui all'articolo 5, comma 2, il termine per l'adozione di tale

pronuncia. Se non è previsto il ricorso alle Federazioni, alle Discipline sportive associate, agli Enti di promozione sportiva il termine decorre dalla data in cui l'istante ha avuto conoscenza dei fatti che hanno dato luogo alla controversia.

#### Art. 11 – Termine per il deposito dell'istanza arbitrale in Segreteria

1. Entro il quinto giorno successivo alla scadenza del termine di cui ai commi 1 e 4 del precedente articolo, la parte deve depositare in Segreteria l'originale del ricorso sottoscritto dalla stessa e dal suo difensore unitamente ai documenti allegati e alla prova del ricevimento dell'istanza da parte dei suoi destinatari. Ove la parte si sia avvalsa della facoltà di cui al comma 3 dell'articolo 10, dovrà essere prodotta anche copia del fax o del messaggio di posta elettronica trasmesso.
2. Il deposito del ricorso in originale e della documentazione ad esso allegata può essere effettuato sia in Segreteria nelle ore di ufficio, sia con le modalità di cui al comma 2 dell'articolo 10.
3. La Segreteria invia per conoscenza copia dell'istanza arbitrale alla Federazione, alla Disciplina sportiva associata ovvero all'Ente di promozione sportiva di appartenenza, se diversa dalla controparte.

#### Art. 12 – Difese della parte intimata

1. Nei venti giorni successivi al ricevimento della domanda di arbitrato la parte intimata fa pervenire alla parte istante, con le modalità di cui all'articolo 10, comma 2, una memoria difensiva nella quale si espongono i seguenti elementi:
  - a) nome e cognome della parte intimata e suo codice fiscale e indirizzo, se si tratta di persona fisica; denominazione, codice fiscale, nome e cognome del legale rappresentante, sede, se si tratta di soggetto collettivo, ulteriori eventuali informazioni capaci di facilitare, durante la procedura arbitrale, i contatti tra la Segreteria e le parti (quali partita IVA, telefono, telefax, indirizzo di posta elettronica);
  - b) svolgimento delle difese in rito e nel merito;
  - c) prove offerte o da acquisire;
  - d) eventuale domanda riconvenzionale;
  - e) nome e cognome dell'arbitro designato dalla parte intimata se il lodo è di competenza collegiale;
  - f) estremi del versamento dei diritti amministrativi di cui al comma 6 dell'articolo 26;
  - g) sottoscrizione della parte e del suo difensore munito di procura.
2. Valgono per il difensore di cui alla lettera g) del comma precedente le

disposizioni dettate nell'articolo 9, comma 2.

3. Entro il quinto giorno successivo alla scadenza del termine di cui al comma 1 del presente articolo, la parte intimata deve depositare nella Segreteria la memoria e i documenti allegati unitamente alla prova del ricevimento della memoria stessa da parte dei destinatari. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 11, comma 2.

Art. 13 – Replica della parte istante alla domanda riconvenzionale

1. La parte istante può replicare alla eventuale domanda riconvenzionale nel termine di dieci giorni decorrente dalla data di scadenza del termine di cui all'articolo 12, comma 1, depositando in Segreteria, con le modalità di cui all'articolo 11, comma 2, una memoria difensiva con allegata documentazione.

Art. 14 – Deposito incompleto e irregolare. Regolarizzazione e decadenza

1. La Segreteria, se riscontri incompletezza o irregolarità nell'istanza e negli scritti difensivi delle parti o nella documentazione prodotta, ne informa il Presidente del Tribunale che assegna alla parte un termine, a pena di decadenza, non superiore, di regola, a dieci giorni per l'eventuale completamento o regolarizzazione.

Art. 15 – Atti e documenti necessari per gli arbitri e le parti

1. Le parti devono depositare in Segreteria, entro i termini di cui agli articoli 11, comma 1, 12, comma 3, e 13, comma 1, copie del ricorso, delle memorie e di ogni documento allegato in originale e nel numero di copie sufficienti per il Collegio, per le altre parti e per la Segreteria.

Art. 16 – Modalità di trasmissione di atti delle parti e relativi documenti a cura della Segreteria

1. Anche al di fuori dei casi espressamente contemplati nei precedenti articoli, la Segreteria, salve diverse disposizioni, procede a qualunque comunicazione prescritta senza vincoli di forma, acquisendo la prova dell'avvenuto ricevimento dell'atto trasmesso.

Art. 17 – Nomina degli arbitri da parte del Presidente del Tribunale in caso di omissione delle parti

1. Se la parte istante o la parte intimata o entrambe non designano gli arbitri di

rispettiva competenza, ai sensi degli articoli 9, comma 1, lett. g), e 12, comma 1, lett. e), provvede il Presidente del Tribunale, dopo aver assegnato alla parte il termine di decadenza di cinque giorni per provvedere alla designazione non effettuata.

2. Il Presidente del Tribunale, previa assegnazione dello stesso termine di decadenza di cui al precedente comma, provvede alla nomina del terzo arbitro quando gli arbitri designati dalle parti o individuati ai sensi del precedente comma dal Presidente del Tribunale non abbiano raggiunto l'accordo nei cinque giorni decorrenti dalla comunicazione al secondo arbitro dell'incarico conferitogli.
3. Quando la controversia deve essere definita da un arbitro unico e le parti non abbiano raggiunto l'accordo nei cinque giorni successivi al ricevimento da parte dell'istante della memoria difensiva proveniente dalla parte intimata o, nel caso di presentazione di domanda riconvenzionale nei cinque giorni successivi al ricevimento da parte dell'intimato della replica alla domanda riconvenzionale, provvede il Presidente del Tribunale, previa assegnazione alle parti del termine di decadenza di cinque giorni.
4. La Segreteria provvede a dare notizia alle parti e agli arbitri prescelti delle determinazioni presidenziali.

#### Art. 18 – Ricusazione degli arbitri

1. Ciascuna parte, con istanza all'Alta Corte ai sensi dell'articolo 12 *ter*, comma 7, dello Statuto del CONI, può ricusare uno o più arbitri in presenza delle condizioni di cui all'articolo 815 del codice di procedura civile o di ulteriori specifiche circostanze che impediscono od ostacolano lo svolgimento autonomo, imparziale e indipendente delle funzioni arbitrali.
2. L'istanza va presentata alla Segreteria, che ne cura senza indugio la trasmissione all'Alta Corte e la comunicazione alle altre parti, entro tre giorni dalla data in cui la nomina dell'arbitro è conosciuta dalla parte o è acquisita da quest'ultima conoscenza dei fatti posti a base della ricusazione.

#### Art. 19 – Dichiarazione di manifesta incompetenza arbitrale pronunciata dal Presidente del Tribunale

1. D'ufficio o su eccezione di parte, prima della nomina dell'organo arbitrale, il Presidente del Tribunale, sentite le parti, può dichiarare la manifesta incompetenza del Tribunale a conoscere in sede arbitrale della lite. La declaratoria d'incompetenza non consente l'ulteriore corso della procedura.

2. È ammessa istanza di riesame avverso la declaratoria di incompetenza innanzi all'Alta Corte nel termine di giorni dieci dalla comunicazione della pronuncia presidenziale. La decisione dell'Alta Corte se affermativa della competenza arbitrale vincola sul punto il collegio che dovrà definire la controversia.
3. Il Presidente del Tribunale, se non ritiene sussistenti le condizioni per dichiarare la manifesta incompetenza arbitrale, dispone la prosecuzione della procedura, restando impregiudicate le future decisioni sulla competenza dell'organo arbitrale decidente.
4. Se la controversia ha rilevanza anche per l'ordinamento della Repubblica resta salva l'azione di nullità del lodo, ai sensi degli articoli 828 e 829 del codice di procedura civile.

#### Art. 20 – Tentativo di conciliazione

1. Nella prima udienza, fissata di norma entro dieci giorni dall'accettazione della nomina dell'arbitro unico o dall'ultima accettazione della nomina in caso di collegio arbitrale, si procede al tentativo di conciliazione prescritto dall'articolo 12 *ter*, comma 3, dello Statuto del CONI.
2. Il tentativo è esperito sentendo le parti senza particolari formalità.
3. Se la conciliazione è raggiunta si dà atto della conclusione dell'accordo concluso nel verbale della seduta o in un separato documento allegato al verbale, entrambi sottoscritti dalle parti e dall'organo arbitrale che determina anche l'importo delle spese e degli onorari spettanti, tenendo conto dell'attività fino a quel momento espletata e della natura della controversia.
4. In caso di istanza arbitrale fondata su di una pluralità di domande, se la conciliazione è raggiunta solo per alcune di esse, il giudizio prosegue per le controversie relative alle domande non conciliate rinviandosi al lodo definitivo la liquidazione degli onorari e delle spese.
5. Si considera esperito con esito negativo il tentativo di conciliazione quando, senza giustificato motivo, una o entrambe le parti non siano comparse all'udienza.
6. In ogni momento della procedura, ove l'organo arbitrale ne ravvisi l'opportunità, può essere rinnovato il tentativo di conciliazione.

#### Art. 21 – Cause mature per la decisione; cause che richiedono istruttoria

1. Quando il tentativo di conciliazione non riesce l'organo arbitrale, se ritiene

che la controversia sia matura per la decisione, fissa, nel termine più breve possibile, l'udienza nella quale le parti possono svolgere oralmente le loro difese. Se la natura della controversia lo richiede, l'organo arbitrale può concedere termini per lo scambio di memorie difensive ed eventuali repliche. L'arbitro unico o il presidente del collegio ha, in ogni caso, facoltà di modificare anche d'ufficio la data dell'udienza di discussione e di prorogare i termini per il deposito delle memorie difensive, sentiti, in caso di pronuncia collegiale, gli altri arbitri senza particolari formalità.

2. Se le parti sono tutte presenti all'udienza di cui al comma 1 e chiedono concordemente di anticipare ad essa la discussione e l'organo decidente concorda, la causa è trattenuta in decisione dopo la discussione. La causa è altresì trattenuta in decisione se le parti in causa, tutte presenti o rappresentate all'udienza, dichiarano concordemente di rinunciare alla discussione.
3. Ove ritenga necessaria l'istruttoria l'organo arbitrale ammette o dispone di ufficio nella stessa udienza i mezzi istruttori rilevanti o si riserva di provvedere con separata ordinanza. In entrambi i casi può essere delegata al presidente del collegio o ad uno degli arbitri il compito di curare l'assunzione della prova disposta. Con le stesse modalità può essere affidata consulenza tecnica e possono essere richieste informazioni alle Autorità sportive. Di tali provvedimenti la Segreteria dà immediata notizia alle parti non presenti o non rappresentate all'udienza.
4. Sono utilizzabili nel giudizio arbitrale le prove raccolte nel contenzioso svolto presso le Federazioni, le Discipline sportive associate e gli Enti di promozione sportiva.

#### Art. 22 – Prove, prova testimoniale, consulenza tecnica

1. Salve esigenze sopravvenute, tutti i mezzi istruttori devono essere richiesti al più tardi nell'udienza di cui all'articolo 20.
2. Per l'ammissione di prova testimoniale l'istante deve indicare nome e cognome, indirizzo delle persone che debbono essere sentite e le circostanze sulle quali le stesse debbono rispondere. Non è necessaria l'articolazione di specifici capitoli ai fini dell'assunzione della prova. L'organo arbitrale può, nel corso dell'assunzione dei testi, chiedere informazioni e chiarimenti sui fatti di causa.
3. L'organo arbitrale può chiedere in forma scritta informazioni su specifici quesiti a soggetti che rivestano o abbiano rivestito incarichi in organismi sportivi a conoscenza di elementi rilevanti ai fini della controversia.

4. Nel caso in cui sia disposta consulenza tecnica d'ufficio le parti possono nominare un proprio consulente.

Art. 23 – Misure cautelari

1. Possono essere richieste all'organo arbitrale misure cautelari quando sussista pericolo di danno grave e irreparabile e ad un sommario esame sia possibile una ragionevole previsione dell'esito favorevole della lite.
2. In presenza di situazioni di particolare gravità e urgenza, tali da non consentire all'organo arbitrale di intervenire tempestivamente, provvede sulla istanza cautelare il Presidente del Tribunale, anche in assenza di contraddittorio. Il decreto è efficace fino alla pronuncia dell'organo arbitrale il quale, nella prima riunione utile, può confermarlo o revocarlo.
3. Le misure cautelari sono efficaci nel solo ordinamento sportivo.

Art. 24 – Discussione della causa dopo l'istruttoria

1. Conclusa l'istruttoria, l'organo arbitrale fissa l'udienza di discussione, di cui viene data comunicazione alle parti non presenti o non rappresentate.
2. Si applicano le disposizioni dei commi 1 e 2 dell'articolo 21.

Art. 25 – Termine per la pronuncia del lodo

1. L'organo arbitrale, salve le diverse disposizioni degli statuti e regolamenti e degli accordi di cui ai commi 1 e 3 dell'articolo 2, deve emettere il lodo entro novanta giorni. Il termine decorre, se si tratta di arbitrato con arbitro unico, dalla data di accettazione della nomina da parte dell'arbitro; in caso di arbitrato collegiale, dalla data dell'ultima accettazione.
2. Le parti, di comune intesa, possono prorogare il termine di cui al precedente comma. Tale facoltà può essere delegata con atto scritto dalle parti ai loro difensori.
3. Nel caso in cui siano disposti mezzi istruttori, consulenze tecniche, richieste di informazioni alle Autorità sportive, l'organo arbitrale, se ne ravvisi la necessità, può prorogare per una sola volta il termine di un ulteriore periodo non eccedente i novanta giorni.
4. Se sussistono ragioni di urgenza l'organo arbitrale può, anche d'ufficio, ridurre fino a un terzo il termine per la pronuncia del lodo, riducendo in

egual misura i tempi a disposizione delle parti per lo svolgimento della loro attività difensiva. Ugual determinazione può essere adottata dal Presidente del Tribunale prima della costituzione dell'organo arbitrale quando la pronuncia del lodo nei termini ordinari può pregiudicare o rendere più gravose le ragioni delle parti specie se collegate all'osservanza di calendari o a programmazioni da eseguire entro tempi predefiniti.

5. La Segreteria dà prontamente notizia alle parti delle determinazioni di cui al presente articolo.
6. Se è proposta istanza di ricusazione, il termine per la pronuncia del lodo resta sospeso fino alla pronuncia dell'Alta Corte in caso di pronuncia negativa o fino alla nomina del nuovo arbitro in caso di accoglimento.
7. Il termine per la pronuncia del lodo resta sospeso se per qualunque ragione sopravvenuta si renda necessario procedere alla sostituzione dell'arbitro unico o di componenti del collegio.
8. La Segreteria provvede alla tenuta di uno scadenario informatico dei termini per la pronuncia dei lodi, annotando le relative variazioni o sospensioni; provvede, altresì, ad inviare, possibilmente in automatico, un avviso all'organo arbitrale della prevista scadenza trenta giorni prima e a registrare gli adempimenti conseguenti informando il Presidente del Tribunale dell'eventuale mancato deposito.

#### Art. 26 – Lodo parziale; spese del procedimento arbitrale

1. Il lodo deve pronunciare su tutte le questioni della controversia.
2. L'organo arbitrale, se ritiene, per giustificate ragioni, di definire separatamente alcuni punti della controversia, emette lodo parziale.
3. Nel lodo definitivo l'organo arbitrale stabilisce, in applicazione dei principi in tema di soccombenza, su quali parti e in che misura debbono gravare le spese e gli onorari di difesa, le spese e i compensi arbitrali nonché i diritti amministrativi di spettanza del CONI.
4. Gli onorari arbitrali, contenuti in ogni caso nel rispetto dei limiti minimi e massimi stabiliti dalla tabella di cui all'articolo 32, sono determinati tenendo conto della complessità delle questioni affrontate, del tempo richiesto per la loro soluzione e della rilevanza anche sul piano economico della controversia definita.

5. Su autorizzazione del Presidente del Tribunale l'organo arbitrale può richiedere a titolo di acconto alle parti, oltre all'importo delle spese, una somma non eccedente la metà del presumibile ammontare degli onorari spettanti.
6. La corresponsione dei diritti amministrativi di cui all'articolo 32, comma 2, lettera a), è condizione di procedibilità dell'istanza arbitrale e dello svolgimento di ogni attività difensiva delle parti.

#### Art. 27 – Forma del lodo

1. Il lodo, intestato al Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport, deve contenere i seguenti elementi:
  - a) nome e cognome dell'arbitro unico o dei componenti del collegio;
  - b) nome e cognome delle parti, o loro denominazione se si tratta di soggetti collettivi; nome e cognome del rappresentante legale del soggetto collettivo; nome e cognome in entrambi i casi dei difensori delle parti;
  - c) statuto, regolamento, accordo sul quale si fonda la competenza arbitrale;
  - d) esposizione dei fatti e dei motivi della decisione adottata;
  - e) dispositivo;
  - f) sottoscrizione dell'arbitro unico o, nel caso di decisione collegiale, sottoscrizione degli arbitri ai sensi dell'articolo 823 c.p.c.;
  - g) data di sottoscrizione del lodo e indicazione della sede dell'arbitrato.
2. Il lodo è redatto in tanti originali quante sono le parti più uno da conservare presso la Segreteria.
3. Il lodo, nel rispetto delle regole dettate a salvaguardia della riservatezza, è pubblicato anche sul sito internet del CONI.

#### Art. 28 – Azioni di nullità dinanzi alla Corte d'Appello

1. I lodi arbitrali aventi ad oggetto controversie rilevanti anche per l'ordinamento della Repubblica sono sempre impugnabili, in conformità di quanto disposto nell'articolo 12 *ter*, comma 3, dello Statuto del CONI, anche in presenza della cosiddetta "clausola di giustizia" eventualmente contenuta negli statuti, regolamenti e accordi di cui all'articolo 2, commi 1 e 3, con i mezzi previsti dal codice di procedura civile.

#### Art. 29 – Adempimento dell'obbligo di conformarsi al lodo arbitrale

1. Decorsi trenta giorni dal ricevimento del lodo dalla parte tenuta all'adempimento, qualora il lodo risulti ancora ineseguito, l'interessato può,

finché sussiste un interesse all'esecuzione, proporre ricorso all'Alta Corte per l'adempimento della pronuncia arbitrale.

2. Il ricorso è depositato presso la Segreteria dell'Alta Corte, che provvede all'immediata trasmissione di copia del ricorso e della eventuale documentazione ad esso allegata alla parte tenuta all'adempimento. La Segreteria dell'Alta Corte dà comunicazione, con l'allegata copia del ricorso, anche al CONI, alle Federazioni, alle Discipline sportive associate, agli Enti di promozione sportiva competenti.
3. La parte intimata, il CONI, la Federazione, la Disciplina sportiva associata o l'Ente di promozione sportiva competente possono depositare osservazioni ed eventuali documenti entro dieci giorni dal ricevimento del ricorso e degli atti ad esso allegati.
4. Decorso il termine di cui al precedente comma il Presidente dell'Alta Corte fissa la camera di consiglio nella quale sono uditi i difensori delle parti che possono presentare scritti difensivi entro il termine di tre giorni lavorativi precedenti la data fissata per la camera di consiglio.
5. Salvo quanto diversamente disposto, si applicano alla procedura le norme concernenti il giudizio innanzi all'Alta Corte per l'adempimento dell'obbligo di conformarsi alla decisione.
6. L'Alta Corte si pronuncia, di norma, con decisione in forma semplificata e in caso di accoglimento può nominare un commissario *ad acta* per gli adempimenti o demandare la nomina del commissario al CONI, alla Federazione, alla Disciplina sportiva associata, all'Ente di promozione sportiva competente.
7. La proposizione del ricorso e la decisione dell'Alta Corte non pregiudicano l'esercizio degli autonomi poteri anche in sede disciplinare e di vigilanza dei competenti organi del CONI, delle Federazioni, delle Discipline sportive associate e degli Enti di promozione sportiva.

#### Art. 30 – Patrocinio per le parti non abbienti

1. È istituito presso il Tribunale l'albo dei difensori disponibili a prestare il loro patrocinio gratuito a favore di soggetti che versano in condizioni di grave e comprovato disagio economico.
2. L'iscrizione all'albo dei difensori è disposta dal Presidente del Tribunale, sentita l'Alta Corte, a domanda degli interessati, che dovranno corredare la

- loro richiesta con i seguenti documenti:
- a) iscrizione all'Albo degli avvocati e anzianità maturata;
  - b) eventuali precedenti esperienze in attività giurisdizionali arbitrali o conciliative;
  - c) ogni altro elemento idoneo a dimostrare l'attitudine dell'aspirante ad esplicare attività di difesa sportiva.
3. Non è consentita la contemporanea iscrizione nell'elenco degli arbitri e in quello dei difensori.
  4. Se ritiene fondata l'istanza di assistenza gratuita il Presidente del Tribunale designa senza indugio il difensore prescelto nell'albo di cui al comma 1.
  5. L'istanza della parte rivolta ad avvalersi della difesa gratuita non produce effetti sospensivi della decorrenza dei termini di accesso all'arbitrato e di ogni altro termine fissato a pena di decadenza. Il Presidente del Tribunale può tuttavia, nell'accogliere l'istanza, concedere una proroga dei termini alle parti interessate per lo svolgimento dell'attività difensiva.
  6. La Segreteria dà immediata comunicazione alla parte o al difensore designato delle determinazioni adottate.

#### Art. 31 – Segreteria generale

1. Il Segretario Generale coadiuva il Presidente del Tribunale nei suoi compiti e ne attua le direttive; dirige gli uffici della Segreteria del Tribunale ed è responsabile dell'attività di segreteria degli organi arbitrali. Può delegare, di volta in volta, quando particolari esigenze organizzative lo richiedano, quest'ultimo compito al Segretario supplente o ad altro personale dell'ufficio della Segreteria o di altre strutture del CONI previo assenso del superiore gerarchico del designato.
2. La Segreteria attende, tra l'altro, alle seguenti attività:
  - a) segnala al Presidente le pratiche che richiedono interventi di competenza del predetto predisponendo, ove la natura degli interventi lo richieda, uno scadenario informatico;
  - b) cura la comunicazione degli atti e dei documenti di causa;
  - c) provvede alla redazione dei verbali delle udienze arbitrali;
  - d) riceve e custodisce gli atti e i documenti di causa curando, dopo la definizione delle procedure, la conservazione degli stessi anche su supporto elettronico;
  - e) cura la formazione dei fascicoli con gli atti e documenti da mettere a disposizione degli arbitri chiamati a conoscere della controversia;

- f) cura, conformandosi agli indirizzi del Presidente, la massimazione dei lodi ed esegue ricerche di dottrina e giurisprudenza;
- g) assicura l'operatività di un sistema informatico semplice, celere ed efficiente nel quale sono, tra l'altro, pubblicati:
  - 1) sommarie indicazioni delle controversie instaurate, salva l'osservanza delle norme a protezione dei dati sensibili;
  - 2) il testo dei lodi arbitrali.

#### Art. 32 – Diritti amministrativi, onorari, compensi e spese

1. Alle spese di funzionamento del Tribunale provvede il CONI, utilizzando prioritariamente i proventi dei diritti amministrativi concernenti i giudizi di cui all'articolo 12 dello Statuto del CONI stesso.
2. La Giunta Nazionale del CONI stabilisce e rivede annualmente, anche su segnalazione dell'Alta Corte, apposite Tabelle nelle quali sono determinati:
  - a) l'importo dei diritti amministrativi, da versare direttamente alla Tesoreria del CONI per ogni domanda, costituzione o intervento in giudizio previsti nel Codice;
  - b) i limiti minimi e massimi degli onorari e delle spese liquidabili agli organi arbitrali per i procedimenti di cui al Codice.
  - c) l'importo del compenso omnicomprendivo su base annua al Presidente del Tribunale.

#### Art. 33 – Entrata in vigore e disciplina transitoria

1. Il Codice entra in vigore, congiuntamente al Codice dell'Alta Corte, il quindicesimo giorno successivo alla sua pubblicazione e si applica a tutte le procedure introdotte successivamente alla data predetta.
2. Salvo quanto previsto al successivo comma 3, fino all'entrata in vigore del Codice le controversie sportive restano devolute alla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport che le definisce, anche dopo tale termine, secondo le norme previgenti anche per quanto riguarda il termine per il deposito del lodo.
3. Per le istanze di accesso alla giustizia arbitrale per le quali alla data di entrata in vigore del Codice non sia stata completata la nomina dell'organo arbitrale, le parti richiedenti dovranno riproporre la domanda al Tribunale secondo quanto previsto dalla presente normativa.
4. Fino a quando non interverranno le nuove determinazioni della Giunta Nazionale del CONI previste dall'articolo 32 continuano ad applicarsi, in

via transitoria, gli importi previsti nella “Tabella dei diritti, onorari e spese per la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport” (Tabella) attualmente in vigore; nella fase di introduzione della domanda di cui al Titolo II del Codice, i diritti amministrativi sono corrisposti da tutte le parti nella misura prevista nella Tabella per la Fase conciliativa. In mancanza di conciliazione nella prima udienza di cui all’articolo 20, comma 1 i diritti amministrativi sono corrisposti da tutte le parti nella misura prevista nella Tabella per la Fase arbitrale.

#### Art. 34 – Controversie relative all’attività di agente di calciatori

1. Le controversie in precedenza previste dal Regolamento per la risoluzione delle controversie relative all’attività di agente di calciatori approvato dal Consiglio Nazionale del CONI in data 26 giugno 2007, comprendente ogni controversia sportiva tra agente e calciatore, agente e società affiliata alla Federazione Italiana Giuoco Calcio e tra agenti, restano devolute al Tribunale e sono regolate dal presente Codice con applicazione transitoria, fino alle nuove determinazioni della Giunta Nazionale del CONI, della speciale Tabella dei diritti onorari e spese dell’anzidetto Regolamento precedentemente in vigore.



## **CODICE DELL'ALTA CORTE DI GIUSTIZIA SPORTIVA**

*Approvato dall'Alta Corte di giustizia sportiva il 15 dicembre 2008  
Sottoposto a presa d'atto da parte della Giunta Nazionale del CONI il 18  
dicembre 2008*

*Emanato e pubblicato il 7 gennaio 2009*

*In vigore dal 22 gennaio 2009*

*Integrato dall'Alta Corte di giustizia sportiva il 23 marzo 2009*

### **TITOLO I**

#### **Funzioni, competenza, composizione, funzionamento**

##### **Art. 1 – L'Alta Corte di giustizia sportiva**

1. L'Alta Corte di giustizia sportiva (d'ora innanzi Alta Corte), istituita presso il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (d'ora innanzi CONI), ai sensi degli articoli 12 e 12 *bis* dello Statuto del CONI, è espressione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo riconosciuta e favorita dal decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220, convertito in legge 17 ottobre 2003, n. 280, e dall'articolo 1, comma 14, del decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 15, ed esercita le sue funzioni in piena autonomia e indipendenza.
2. L'Alta Corte costituisce l'ultimo grado della giustizia sportiva per le controversie in materia di sport, aventi a oggetto diritti indisponibili o per le quali non sia prevista la competenza del Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport (d'ora innanzi Tribunale), salve le esclusioni di cui al seguente comma 4.
3. Condizioni di ammissibilità del giudizio avanti all'Alta Corte sono la notevole rilevanza della controversia per l'ordinamento sportivo nazionale, valutata dall'Alta Corte in ragione delle questioni di fatto e di diritto in esame, e l'avvenuto esperimento dei rimedi o ricorsi previsti dalla giustizia sportiva federale.
4. Sono escluse dalla competenza dell'Alta Corte le controversie concernenti le sanzioni pecuniarie e sospensioni di minore entità di cui all'articolo 3, comma 1, Codice dei giudizi innanzi al Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport e disciplina degli arbitri (d'ora innanzi Codice TNAS), quelle in materia di

*doping*, nonché quelle aventi a oggetto una pronuncia della Giunta nazionale del CONI, emessa su parere dell'Alta Corte ai sensi dell'articolo 7, comma 5, lett. n) dello Statuto del CONI, su ricorsi relativi a revoca o diniego di affiliazione di società sportive.

5. L'Alta Corte, inoltre:
- a) decide, con ordinanza, sulle istanze di ricusazione degli arbitri proposte con la procedura prevista dall'articolo 18 del Codice TNAS;
  - b) esercita ogni altro compito idoneo a garantire i diritti delle parti nel corso delle procedure di giustizia sportiva, salvaguardando l'indipendenza degli arbitri e promuovendo tutte le iniziative utili a rafforzare l'effettività e la ragionevole durata della stessa giustizia sportiva nonché a facilitare la soluzione delle controversie sportive, utilizzando anche sistemi informatici per la diffusione:
    - 1) dei principi di diritto enunciati nelle proprie decisioni, con gli effetti previsti dall'articolo 12 *bis*, comma 2, dello Statuto del CONI;
    - 2) della progressiva esemplificazione, a titolo indicativo, dei tipi di controversie devolvibili alla competenza arbitrale.
  - c) esercita funzioni consultive, rendendo pareri non vincolanti su richiesta del CONI o di una Federazione sportiva nazionale (d'ora innanzi Federazione) tramite il CONI, con le modalità ed entro i limiti previsti dall'articolo 15 del presente Codice;
  - d) segnala alla Giunta Nazionale del CONI l'esigenza di modifiche delle norme dell'ordinamento sportivo, quando, nel corso dell'attività dell'Alta Corte, emerga che queste siano, in qualche parte, imperfette, incomplete od oscure;
  - e) emana il Codice TNAS e il Codice dell'Alta Corte di Giustizia sportiva (d'ora innanzi presente Codice), da sottoporre alla Giunta Nazionale per la presa d'atto;
  - f) nomina, su proposta dei rispettivi Presidenti e sentito il responsabile del settore del CONI, il Segretario dell'Alta Corte e il Segretario generale del Tribunale;
  - g) esprime il gradimento alla messa a disposizione, da parte del CONI, del personale da assegnare alla segreteria dell'Alta Corte e del Tribunale;
  - h) adotta, ove ricorra l'ipotesi di un pregiudizio grave e irreparabile per una delle parti, le misure cautelari opportune per la salvaguardia dei diritti minacciati, con efficacia nel solo ordinamento sportivo e per il tempo necessario a giungere a una decisione nel merito;
  - i) forma la lista di esperti nella quale sono scelti gli arbitri unici o i componenti dei collegi arbitrali del Tribunale di cui all'articolo 12 ter dello Statuto del CONI e agli articoli 1 e 6 del Codice TNAS.

## Art. 2 – Composizione, sede ed esercizio delle funzioni

1. L'Alta Corte è composta da cinque membri, nominati ai sensi dell'articolo 12 *bis* dello Statuto del CONI, con un mandato di sei anni, rinnovabile una sola volta.
2. L'Alta Corte elegge, a maggioranza, tra i suoi componenti, il Presidente e il Presidente del Tribunale, che rimangono in carica per un triennio e sono rieleggibili, fermo il termine di scadenza del mandato di cui al comma 1, del presente articolo.
3. I componenti dell'Alta Corte, prima di assumere le funzioni, sottoscrivono una dichiarazione con cui si impegnano a esercitare il loro mandato con obiettività e indipendenza, in assenza di conflitti di interesse e con l'obbligo di riservatezza.
4. L'Alta Corte ha sede in Roma nel Palazzo del CONI e si avvale di una Segreteria, diretta dal Segretario dell'Alta Corte (d'ora innanzi Segretario dell'Alta Corte) e composta da personale messo a disposizione dal CONI.
5. L'Alta Corte funziona con l'intervento di almeno tre componenti; ogni decisione è deliberata a maggioranza dei presenti. In caso di parità prevale il voto del Presidente. Le deliberazioni relative agli atti previsti dall'articolo 1, comma 5, lettera e), sono assunte con la maggioranza qualificata di quattro componenti.
6. Il Presidente, in casi straordinari di necessità e di urgenza, può disporre, con decreto tempestivamente comunicato ai componenti dell'Alta Corte e alle parti, che le adunanze in Camera di Consiglio e le udienze siano tenute in teleconferenza, anche solo telefonica, a condizione che tutti i partecipanti possano essere identificati e sia loro consentito di seguire la discussione e di intervenire in tempo reale. In tale ipotesi la riunione si considera tenuta nel luogo in cui si trova il Presidente, assistito da un segretario.
7. L'Alta Corte adotta le proprie deliberazioni in Camera di consiglio:
  - a) nelle ipotesi di cui all'articolo 1, comma 5;
  - b) nei procedimenti relativi ai ricorsi previsti dall'articolo 14 del presente Codice e dall'articolo 29, Codice TNAS;
  - c) negli altri casi previsti dal presente Codice.

## Art. 3 – Il Presidente dell'Alta Corte

1. Il Presidente:

- a) convoca le adunanze e le udienze dell'Alta Corte e ne regola lo svolgimento;
  - b) nomina il relatore per ciascun ricorso o affare in sede consultiva;
  - c) in caso di particolare gravità e urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla riunione dell'Alta Corte, adotta misure cautelari provvisorie, che concede con decreto motivato, anche in assenza di contraddittorio. Il decreto è efficace nel solo ordinamento sportivo e sino alla pronuncia del collegio, cui l'istanza cautelare è sottoposta nella prima riunione utile;
  - d) esercita le altre funzioni previste dal presente Codice.
2. Il componente più anziano di età della Corte sostituisce il Presidente in caso di assenza o impedimento.

## TITOLO II

### Procedura dinanzi l'Alta Corte

#### Art. 4 – Instaurazione del giudizio

1. Il ricorso all'Alta Corte, alle condizioni e nei limiti di cui all'articolo 1, commi 2, 3 e 4, è proposto con atto notificato o trasmesso alla parte resistente, a eventuali controinteressati e alla Federazione di appartenenza, se diversa dalla parte resistente, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data di conoscenza dell'atto impugnato.
2. Il ricorso, sottoscritto dalla parte e dal difensore munito di procura, contiene:
  - a) nome e cognome della parte istante e suo codice fiscale e indirizzo, se si tratta di persona fisica; denominazione, codice fiscale, nome e cognome del legale rappresentante, sede, se si tratta di soggetto collettivo; ulteriori eventuali informazioni idonee a facilitare, durante la procedura, le comunicazioni tra la segreteria e la parte (partita IVA, telefono, telefax, indirizzo di posta elettronica);
  - b) nome, cognome e indirizzo della parte intimata, se si tratta di persona fisica; denominazione, nome e cognome del legale rappresentante, sede, se si tratta di soggetto collettivo;
  - c) normativa statutaria o regolamentare sulla quale si fondano le domande;
  - d) l'esposizione dei fatti e dei motivi di diritto, costituenti le ragioni delle domande che si sottopongono all'Alta Corte; indicazioni in ordine alla notevole rilevanza della controversia per l'ordinamento sportivo;
  - e) prove offerte o da acquisire.
3. Il difensore, scelto tra gli avvocati iscritti agli albi professionali, rappresenta e difende la parte nella procedura e riceve, nell'interesse di essa, tutti gli atti

del procedimento non espressamente riservati alla parte stessa. Il difensore non può compiere atti che importano disposizione dei diritti in contestazione se non ne ha ricevuto esplicito mandato.

4. Al ricorso è allegata, salvo quanto disposto dal successivo articolo 7, copia dell'atto impugnato e delle eventuali decisioni emesse in sede federale e dei relativi atti procedurali, comprese memorie e deduzioni.
5. Il ricorso deve essere depositato in originale, entro dieci giorni dall'ultima notifica o trasmissione, presso la Segreteria dell'Alta Corte, unitamente a copia degli atti e dei documenti allegati e deve essere corredato dalla documentazione degli adempimenti amministrativi previsti dall'articolo 17, comma 2.
6. Il ricorrente deve allegare all'originale del ricorso la prova dell'avvenuto ricevimento dalle parti indicate nel comma 1.

#### Art. 5 – Costituzione della parte intimata

1. La parte intimata si costituisce in giudizio nel termine di dieci giorni dal ricevimento del ricorso, depositando presso la Segreteria o inviando con qualsiasi mezzo di trasmissione suscettibile di prova dell'avvenuto ricevimento, una memoria difensiva, sottoscritta dalla parte o dal difensore, munito di procura speciale, nella quale sono contenuti o allegati i seguenti elementi:
  - a) nome e cognome della parte intimata e suo indirizzo se si tratta di persona fisica; denominazione, nome e cognome del legale rappresentante, sede se si tratta di soggetto collettivo, ulteriori eventuali informazioni capaci di facilitare, durante la procedura, le comunicazioni tra la segreteria e la parte (partita IVA, telefono, telefax, indirizzo di posta elettronica);
  - b) svolgimento delle difese in rito e nel merito;
  - c) mezzi di prova;
  - d) copia degli atti e dei documenti eventualmente depositati nel corso della controversia in sede federale;
  - e) copia delle normativa statutaria o regolamentare sui cui di fonda la memoria difensiva.
2. La memoria di costituzione, con gli allegati, deve essere depositata o inviata in originale, corredata dalla documentazione degli adempimenti amministrativi previsti dall'articolo 17, comma 2.
3. La Segreteria avvisa la parte ricorrente e le eventuali altre parti costituite

dell'avvenuto deposito della memoria e dei documenti.

#### Art. 6 – Pronuncia sull'inammissibilità del ricorso

1. Il Presidente, qualora sussistano dubbi sull'ammissibilità del ricorso ai sensi dell'articolo 1, comma 3 e 4, convoca immediatamente la Camera di Consiglio per risolvere la questione preliminare, assegnando alle parti un termine non inferiore a dieci giorni per eventuali deduzioni.

#### Art. 7 – Irregolarità e incompletezza di atti e documenti prodotti

1. La Segreteria, ove rilevi incompletezze e irregolarità del ricorso e degli scritti difensivi delle parti o della documentazione prodotta ne informa il Presidente che assegna alla parte un termine di decadenza non inferiore, di regola, a dieci giorni per l'eventuale completamento o regolarizzazione.

#### Art. 8 – Intervento del terzo

1. Un terzo può intervenire nel giudizio avanti l'Alta Corte qualora abbia nella controversia un interesse giuridicamente protetto, individuale e diretto, e sia legittimato ad avvalersi delle norme procedurali della giustizia sportiva.
2. L'atto di intervento deve essere depositato o fatto pervenire alla Segreteria dell'Alta Corte entro il termine perentorio di dieci giorni dalla data di pubblicazione sul sito internet del CONI della notizia della controversia in corso ai sensi del successivo articolo 16, comma 3, e deve osservare, in quanto applicabili, le norme che disciplinano la proposizione del ricorso comprese quelle relative agli adempimenti amministrativi previsti dall'articolo 17, comma 2.
3. Nell'atto di intervento il terzo deve specificare le ragioni dell'istanza e l'interesse che la giustifica, formulando le conclusioni che intende proporre nel giudizio.

#### Art. 9 – Istruttoria, udienza e svolgimento del giudizio

1. Nel giudizio avanti l'Alta Corte sono utilizzabili le prove raccolte nel procedimento avanti agli organi di giustizia federale e depositate dalle parti nel giudizio avanti la stessa Corte e i nuovi documenti prodotti ai sensi degli articoli 4 e 5.
2. Il Presidente o, se da questo delegato, il Relatore, acquisiscono dalle Autorità sportive i chiarimenti e le informazioni opportune e dispongono l'eventuale

- integrazione della documentazione presentata.
3. Il Presidente, sentito il Relatore se nominato, quando ritiene che la controversia sia matura per la decisione, con preavviso alle parti non inferiore a dieci giorni, fissa l'udienza di discussione, nella quale le parti possono svolgere oralmente le loro difese, con facoltà di depositare memorie difensive entro il termine perentorio di cinque giorni prima dell'udienza.
  4. In ogni momento ciascuna parte può chiedere che la decisione sia pronunciata in forma semplificata, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, sulla base degli elementi acquisiti, con eventuale rinuncia alla discussione e ferma restando la facoltà di depositare memorie difensive; sulla istanza decide il Presidente, sentite le altre parti.
  5. Le parti compaiono alle udienze a mezzo di difensore munito di procura.
  6. Il ricorso è trattenuto in decisione anche in assenza di partecipazione all'udienza delle parti.
  7. Di ogni udienza viene redatto verbale sommario sottoscritto dal Presidente e dal Segretario di udienza.

#### Art. 10 – Deliberazione, contenuto e sottoscrizione della decisione

1. La decisione è deliberata in Camera di consiglio con la partecipazione dei componenti dell'Alta Corte che hanno partecipato alla udienza e con le maggioranze e le modalità previste dall'articolo 2, commi 5 e 6.
2. La decisione, intestata all'Alta Corte, deve contenere i seguenti elementi:
  - a) nome e cognome del Presidente, del relatore e degli altri componenti del col leg io;
  - b) nome e cognome delle parti, denominazione se si tratta di soggetto collettivo, nome e cognome del rappresentante legale e dei difensori;
  - c) esposizione dei fatti e dei motivi della decisione adottata;
  - d) dispositivo;
  - e) data di decisione;
  - f) sottoscrizione del Presidente e del Relatore.
3. La decisione in forma semplificata, di cui all'articolo 9, comma 4, deve contenere gli elementi indicati nel comma 2, sostituendo quelli di cui alla lettera c) con una sommaria indicazione dei fatti e con una sintetica e succinta motivazione della decisione adottata.

4. Il dispositivo, sottoscritto dal Presidente e dal Relatore, è immediatamente pubblicato mediante deposito nella Segreteria, che ne dà comunicazione alle parti costituite mediante consegna o invio di una comunicazione entro due giorni dalla data del deposito.
5. La decisione, completa della motivazione, è pubblicata mediante deposito nella Segreteria, entro il termine di venticinque giorni dalla data di deposito del dispositivo, prorogabile, per una sola volta, con decreto del Presidente per un massimo di ulteriori venticinque giorni; il predetto termine è sospeso dal 15 luglio al 1° settembre, salvo che l'Alta Corte non ravvisi l'urgenza della pubblicazione.
6. La Segreteria, nel rispetto delle regole dettate a salvaguardia della riservatezza e dei dati sensibili, cura la pubblicazione della decisione e, se così disposto dal Presidente, del dispositivo anche sul sito internet del CONI.

#### Art. 11 – Onorari e spese di procedimento

1. L'onere, la condanna e la compensazione delle spese e onorari sono regolati secondo i principi del processo civile.
2. L'Alta Corte provvede all'attribuzione del carico delle spese e alla relativa liquidazione, nei limiti fissati dalla Tabella prevista dal successivo articolo 17, tenendo conto della soccombenza totale o parziale, del tempo occorso, della complessità della controversia e della posizione delle parti, ferma la facoltà di disporre la compensazione tra le parti.

#### Art. 12 – Abbreviazione dei termini

1. Su istanza di parte e anche d'ufficio, se sussistono comprovati motivi di urgenza, il Presidente, con decreto tempestivamente comunicato alle parti a cura della Segreteria, può disporre la riduzione fino alla metà dei termini ancora da decorrere.
2. Qualora il ricorrente richieda l'abbreviazione dei termini prima della notificazione o trasmissione del ricorso, il Presidente provvede con decreto in calce alla relativa istanza, fissando un termine per la contestuale notifica del ricorso e del decreto a cura della parte istante; la Segreteria conserva copia del decreto di abbreviazione.

#### Art. 13 – Regole di procedura

1. Gli atti, per i quali non sono richieste forme determinate, possono essere

- liberamente compiuti nel modo più idoneo al raggiungimento dello scopo e con il minore aggravio per il soggetto onerato.
2. Tutte le notificazioni, comunicazioni e trasmissioni di atti della Segreteria e delle parti possono essere eseguite in forma libera, purché sia fornita la prova dell'avvenuto ricevimento.
  3. Il ricorso e ogni atto difensivo delle parti, salva diversa indicazione, deve essere depositato in Segreteria nei termini indicati in originale e nel numero di copie sufficienti per il Collegio, per le altre parti e per la Segreteria.

#### Art. 14 – Adempimento dell'obbligo di conformarsi alle decisioni

1. Qualora a una decisione dell'Alta Corte non sia data esecuzione nel termine di un mese dalla pubblicazione effettuata ai sensi dell'articolo 9, comma 4, la parte interessata, decorsi ulteriori venti giorni dalla messa in mora a provvedere, può, finché sussiste un interesse all'esecuzione, proporre ricorso all'Alta Corte per l'adempimento della decisione, osservando le modalità di deposito e di notificazione o trasmissione previste dall'articolo 4.
2. La Segreteria trasmette immediatamente copia del ricorso al CONI e alla Federazione competente, qualora il ricorso non sia stato loro notificato o trasmesso dal ricorrente.
3. Le parti intimare, ed eventualmente il CONI e la Federazione nell'ipotesi del comma precedente, possono depositare le loro osservazioni ed eventuali documenti entro venti giorni dal ricevimento della comunicazione del ricorso.
4. Decorso il termine di cui al precedente comma, il Presidente nomina il Relatore e fissa la Camera di consiglio, nella quale sono uditi i difensori delle parti, che possono presentare scritti difensivi entro il termine di cinque giorni prima della data fissata per la Camera di consiglio.
5. Salvo quanto diversamente disposto nel presente articolo, alla procedura ivi disciplinata si applicano le norme di cui al Titolo II del presente Codice ove compatibili.
6. L'Alta Corte si pronuncia sul ricorso, di norma, con decisione in forma semplificata, indipendentemente dalla richiesta delle parti, e in caso di accoglimento può nominare un Commissario *ad acta* per gli adempimenti, o demandarne la nomina al CONI o alla Federazione sportiva nazionale (d'ora innanzi Federazione), o alla Disciplina Sportiva Associata, o all'Ente di promozione sportiva.

7. La proposizione del ricorso e la decisione dell'Alta Corte non pregiudicano l'esercizio degli autonomi poteri, anche in sede disciplinare e di vigilanza, dei competenti organi sportivi del CONI, delle Federazioni, delle Discipline sportive associate degli Enti di promozione sportiva.

### TITOLO III

#### La funzione consultiva dell'Alta Corte

##### Art. 15 – Pareri dell'Alta Corte

1. L'Alta Corte rende pareri non vincolanti su richiesta presentata dal CONI o da una Federazione tramite il CONI, ai sensi dell'articolo 12 *bis*, comma 3, dello Statuto del CONI.
2. Il parere può essere richiesto nell'ipotesi di cui all'articolo 7, comma 5, lett. n) dello Statuto del CONI e anche in ordine a questioni giuridiche in materia sportiva, con esclusione di quelle aventi natura tecnico-sportiva e di quelle di limitata rilevanza per l'ordinamento sportivo nazionale.
3. Non può essere richiesto parere:
  - a) su una controversia in atto per la quale sia stata avviata una procedura avanti a organi della giustizia sportiva o in ordine alla quale vi sia la possibilità di proporre ricorso all'Alta Corte;
  - b) su una controversia in merito alla quale vi sia stata già un pronuncia dell'Alta Corte con indicazione di principi di diritto, salvo che la richiesta di parere riguardi problemi della sua applicazione.
4. La richiesta di parere, sottoscritta dal legale rappresentante del CONI o della Federazione richiedente, ovvero da un delegato, è trasmessa alla Segreteria, accompagnata da una relazione in fatto e in diritto, corredata dalle norme rilevanti dell'ordinamento sportivo, dalle eventuali precedenti decisioni sull'argomento da parte della giustizia sportiva o delle Giurisdizioni ordinaria o amministrative, nonché dalla documentazione degli adempimenti amministrativi previsti dall'articolo 17, comma 2.
5. Il Presidente o, se da questo delegato, il Relatore, acquisiscono dalle Autorità sportive i chiarimenti e le informazioni opportune e dispongono l'eventuale integrazione della documentazione presentata.
6. Esaurita l'eventuale istruttoria, il Relatore riferisce nell'Adunanza in Camera di consiglio, fissata dal Presidente, proponendo le soluzioni da adottare.
7. Il parere deliberato dalla Corte, sottoscritto dal Presidente e dal Relatore, è

depositato nella Segreteria, che ne cura la trasmissione al CONI ed è pubblicato sul suo sito internet su determinazione del Presidente, salvo che il CONI o la Federazione interessata ne abbiano richiesto all'atto della istanza la riservatezza.

#### TITOLO IV Disposizioni finali e transitorie

##### Art. 16 – Segreteria dell'Alta Corte

1. Il Segretario dell'Alta Corte dirige gli uffici della Segreteria, coadiuva il Presidente nei suoi compiti, ne attua le direttive ed è responsabile dell'attività di segreteria.
2. La Segreteria svolge tutti i compiti di amministrazione e segreteria nei procedimenti previsti nel presente Codice e in particolare:
  - a) riceve gli atti e i documenti depositati o trasmessi dalle parti, dando atto ove richiesto dell'avvenuto ricevimento;
  - b) conserva la documentazione ricevuta e cura la formazione e l'archiviazione dei fascicoli d'ufficio;
  - c) segnala al Presidente le pratiche e i ricorsi che richiedono interventi di sua competenza;
  - d) cura la comunicazione e l'eventuale trasmissione degli atti e dei documenti di causa;
  - e) svolge le funzioni di segreteria delle Adunanze in Camera di Consiglio e delle Udienze e provvede alla redazione dei verbali, secondo le direttive del Presidente;
  - f) riceve e custodisce gli atti e i documenti relativi alle procedure di competenza dell'Alta Corte, curando, anche dopo la definizione delle stesse, la loro conservazione anche su supporto elettronico;
  - g) cura la formazione dei fascicoli con gli atti e i documenti da mettere a disposizione del Relatore e degli altri componenti dell'Alta Corte;
  - h) cura, conformandosi alle indicazioni dell'Alta Corte, la massimazione delle decisioni e dei pareri e mette a disposizione dell'Alta Corte i risultati delle ricerche di dottrina e di giurisprudenza da questa richieste;
  - i) verifica il rispetto degli adempimenti e dei termini previsti dal presente Codice, segnalando al Presidente e al Relatore le eventuali inosservanze;
  - j) cura il deposito e la pubblicazione dei pareri, dei dispositivi, delle decisioni e di qualunque altro provvedimento dell'Alta Corte, provvedendo agli adempimenti conseguenti previsti dal presente Codice.
3. La Segreteria inoltre, sulla base delle direttive del Presidente, assicura l'operatività di un sistema informatico semplice, celere ed efficiente,

accessibile anche attraverso il sito internet del CONI, nel quale sono tra l'altro, pubblicate, con l'osservanza delle norme a protezione dei dati sensibili o riservati:

- a) sommarie indicazioni dei ricorsi proposti e dei pareri richiesti, comprensive in ogni caso dell'oggetto;
- b) le decisioni, i pareri e, se richiesto dall'Alta Corte, i dispositivi.

#### Art. 17 – Diritti amministrativi, onorari, compensi e spese

1. Alle spese di funzionamento dell'Alta Corte provvede il CONI, utilizzando prioritariamente i proventi dei diritti amministrativi concernenti i giudizi di cui all'articolo 12 dello Statuto del CONI.
2. La Giunta Nazionale del CONI stabilisce e rivede annualmente, anche su segnalazione dell'Alta Corte, apposite Tabelle nelle quali sono determinati:
  - 1) l'importo dei diritti amministrativi, da versare direttamente alla Tesoreria del CONI:
    - a. per ogni richiesta di parere di cui al Titolo III;
    - b. per ogni ricorso, costituzione o intervento in giudizio previsti nel presente Codice.
  - 2) i limiti minimi e massimi degli onorari e delle spese liquidabili per i procedimenti di cui al presente Codice;
  - 3) l'importo dei compensi omnicomprensivi su base annua al Presidente e ai componenti dell'Alta Corte.

#### Art. 18 – Obbligo di riservatezza

1. I componenti dell'Alta Corte e i soggetti appartenenti alla Segreteria dall'Alta Corte sono tenuti a mantenere riservata qualsiasi notizia o informazione inerente agli argomenti trattati e alle procedure svolte, e a non fornire indiscrezioni sulle controversie e sulle posizioni assunte nella camera di consiglio dai componenti del collegio.
2. Soltanto il Presidente può autorizzare la divulgazione di informazioni e comunicati in ordine a controversie pendenti o decise.

#### Art. 19 – Discipline sportive associate ed Enti di promozione sportiva

1. La disciplina prevista nel presente Codice riguardo alle Federazioni si applica integralmente alle Discipline sportive associate, agli Enti di promozione

sportiva e ai relativi affiliati, tesserati o licenziati, ove previsto dai rispettivi statuti, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto del CONI.

2. Ogni riferimento alle Federazioni deve intendersi esteso anche alle Discipline sportive associate e agli Enti di promozione sportiva.

#### Art. 20 – Entrata in vigore e disciplina transitoria

1. Il presente Codice, congiuntamente al Codice TNAS, entra in vigore il quindicesimo giorno successivo alla sua pubblicazione, da disporsi contestualmente, e si applica a tutte le procedure introdotte successivamente alla sua entrata in vigore.
2. Salvo quanto previsto dall'articolo 33 comma 3, Codice TNAS, fino all'entrata in vigore del presente Codice e del Codice TNAS, le controversie sportive restano devolute alla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport, che le definirà, anche dopo tale termine, secondo le norme previgenti anche per quanto riguarda il termine per il deposito del lodo.
3. Fino a quando non interverranno le nuove determinazioni della Giunta Nazionale del CONI previste dall'articolo 17, per i giudizi dinanzi all'Alta Corte si applicano, in via transitoria, tutti gli importi previsti nella "Tabella dei diritti, onorari e spese per la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport" (Tabella) attualmente in vigore.

#### Art. 21 – Disposizioni speciali per le controversie sportive regolate in precedenza da Regolamenti particolari

1. Ai sensi dell'articolo 12 *bis*, commi 1 e 2, dello Statuto del CONI, in ragione della natura delle situazioni soggettive in esse coinvolte e della loro notevole rilevanza per l'ordinamento sportivo nazionale, sono devolute alla competenza dell'Alta Corte le controversie in precedenza previste dal:
  - a) Regolamento per la risoluzione delle controversie relative all'applicazione del manuale per l'ottenimento della Licenza UEFA da parte dei club – versione italiana, approvato dal Consiglio Nazionale del CONI in data 20 aprile 2006 con deliberazione n. 1328;
  - b) Regolamento per la risoluzione delle controversie relative all'iscrizione ai campionati nazionali di calcio professionistico approvato dalla Giunta Nazionale del CONI in data 16 maggio 2006 con deliberazione n. 223 e ratificato dal Consiglio Nazionale del CONI in data 12 luglio 2006 con deliberazione n. 1336;
  - c) Regolamento per la risoluzione delle controversie relative all'iscrizione delle società professionistiche ai campionati nazionali di pallacanestro

approvato dalla Giunta Nazionale del CONI in data 16 maggio 2006 con deliberazione n. 224 e ratificato dal Consiglio Nazionale del CONI in data 12 luglio 2006 con deliberazione n. 1337.

2. Il ricorso è ammissibile dopo l'esaurimento degli eventuali rimedi previsti dagli ordinamenti federali e quindi è proponibile contro il provvedimento:
  - a) della Commissione delle Licenze UEFA di secondo grado per l'ipotesi della lettera a) del comma 1;
  - b) del Consiglio federale della Federazione Italiana Giuoco Calcio in tema di iscrizione ai campionati nazionali di calcio professionistico per l'ipotesi della lettera b) del comma 1;
  - c) del Consiglio federale della Federazione Italiana Pallacanestro in tema di iscrizione delle società professionistiche ai campionati nazionali di pallacanestro per l'ipotesi della lettera c) del comma 1.
3. Il ricorso e la relativa procedura è regolata dalle norme dei Titoli I, II e IV salve, ai fini della tempestività delle decisioni definitive per l'osservanza delle programmazioni previste, le seguenti disposizioni speciali.
4. Il ricorso deve essere notificato o trasmesso alla parte resistente e alla Federazione di appartenenza se diversa dalla parte resistente, nonché depositato con tutti gli atti e documenti presso la Segreteria dell'Alta Corte a pena di decadenza, entro il termine perentorio di due giorni dalla data di conoscenza dell'atto impugnato, restando esclusa la possibilità di successivo deposito di atti o di deduzione di nuove prove.
5. La costituzione della parte intimata, unitamente al deposito di memoria difensiva e di tutti gli atti e documenti, deve avvenire entro il termine perentorio di due giorni decorrente dalla data di ricevimento del ricorso.
6. Gli eventuali controinteressati possono costituirsi, con le modalità del comma precedente, nel termine perentorio di due giorni dalla data di pubblicazione del ricorso sul sito internet del CONI, da effettuarsi a cura della Segreteria immediatamente dopo il deposito del ricorso.
7. Tutti i termini di dieci giorni previsti dal presente Codice, ed in particolare quelli degli articoli 7, 9 comma 3, sono ridotti a due giorni; le indicazioni del telefax e dell'indirizzo di posta elettronica ai sensi dell'articolo 4, comma 2, e dell'articolo 5, comma 1, sono obbligatorie ed in mancanza ogni comunicazione o scambio di atti è effettuata esclusivamente mediante deposito presso la Segreteria dell'Alta Corte; copia del ricorso e di ogni atto difensivo delle parti deve essere inviato, a pena di decadenza, alla Segreteria anche in formato elettronico con qualsiasi mezzo (deposito o mediante posta

- elettronica), in aggiunta agli obblighi previsti dai commi 4, 5, 6 e 7 del presente articolo.
8. Nei ricorsi previsti dal presente articolo non è consentito l'intervento del terzo, salva la previsione del comma 6 relativa ai controinteressati.
  9. Nella comunicazione di qualsiasi atto relativo alle procedure, terminanti con i provvedimenti indicati nel comma 2, sono indicati la possibilità di ricorrere avverso il provvedimento definitivo avanti all'Alta Corte, i termini abbreviati di due giorni per ricorrere e per la costituzione dei controinteressati e le modalità di pubblicità degli eventuali ricorsi al fine della conoscenza da parte di detti controinteressati.
  10. Il ricorso viene portato in decisione alla prima udienza prevista nell'apposito calendario delle udienze dell'Alta Corte, successiva al terzo giorno dopo la scadenza del termine di costituzione delle parti intimiate, senza che vi sia necessità di apposito avviso, salvo che sia fissata udienza straordinaria; le parti hanno facoltà di inviare alla Segreteria dell'Alta Corte e scambiarsi per posta elettronica brevi memorie difensive entro le ore 12 del giorno precedente l'udienza.
  11. La decisione è pronunciata in forma semplificata ai sensi dell'articolo 10, comma 3, con immediata pubblicazione del dispositivo, da comunicarsi alle parti entro il giorno successivo: il termine per la pubblicazione della motivazione è ridotto a sette giorni.
  12. L'Alta Corte, ai fini di una sollecita definizione delle controversie di cui al primo comma, prevede nel calendario delle udienze apposite sessioni nel periodo di maggio e di luglio di ogni anno, comunicandole alle Federazioni interessate.
  13. Per i ricorsi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 si applicano in via transitoria, per quanto attiene ai diritti e fino alle nuove determinazioni della Giunta Nazionale del CONI, le rispettive speciali Tabelle dei diritti onorari e spese allegate ai Regolamenti precedentemente in vigore.
  14. Le controversie relative ad iscrizioni a campionati, diversi da quelli indicati nel comma 1, restano devolute alla competenza dell'Alta Corte, che giudica secondo le norme ordinarie e ferma, in ciascun caso, la valutazione della notevole rilevanza della controversia per l'ordinamento sportivo nazionale ai sensi dell'articolo 1, comma 3, e dell'articolo 6.



## GIURISPRUDENZA NAZIONALE

---



**DIVIETO DI ACCESSO ALLO STADIO: I TERMINI DA OSSERVARE  
NEL CASO DI PRECEDENTE ANNULLAMENTO DELL'ORDINANZA  
DI CONVALIDA**

*Cassazione penale, sez. III, sent. n. 1461 del 16/1/2009*

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
TERZA SEZIONE PENALE

composta dagli ill.mi signori Magistrati:

dott. Guido De Maio – Presidente

1. dott. Pierluigi Onorato
  2. dott. Alfredo Teresi
  3. dott. Margherita Marmo
  4. dott. Giovanni Amoroso
- ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da D.M.F. n. a “omissis” avverso l’ordinanza dell’11 marzo 2008 del g.i.p. del tribunale di Calabria

Udita la relazione fatta in camera di consiglio dal Consigliere Giovanni Amoroso;  
Considerato che il P.M., in persona del S. Procuratore Generale dott. Alfredo Montagna ha concluso per il rigetto del ricorso;  
la Corte osserva:

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con sentenza n. 1254 in data 11 dicembre 2007 - 10 gennaio 2008 questa Corte – investita con ricorso presentato dalla difesa di D.M.F. – ha annullato l’ordinanza pronunciata dal g.i.p. presso il tribunale di Reggio Calabria in data 24 febbraio 2007 alle ore 11,05 di convalida del provvedimento di divieto d’accesso agli impianti sportivi (c.d. Daspo) emesso dal Questore di Reggio Calabria nei confronti del D.M.F. in data 15 febbraio 2007, notificato il 23 febbraio 2007 alle ore 11,40, disponendo il rinvio degli atti al Tribunale di Reggio Calabria per un nuovo giudizio, previo accoglimento della tesi difensiva dell’avvenuta violazione del diritto di difesa

in conseguenza della mancata concessione di un termine congruo (di quarantotto ore) per la presentazione di memorie.

In sede di rinvio il medesimo g.i.p. con ordinanza dell'11 marzo 2008 ha convalidato il suddetto provvedimento del Questore di Reggio Calabria.

Ha osservato il g.i.p. che l'avvenuto annullamento da parte di questa Corte della precedente ordinanza imponeva una rinnovazione del giudizio; ma che, non essendo prevista la fissazione di camera di consiglio prima della decisione, nessuna comunicazione ulteriore doveva essere data alla difesa del D.M.F., già evidentemente a conoscenza della pronuncia di annullamento di questa Corte a seguito del precedente ricorso da lui stesso proposto.

Considerato poi che il D.M.F. non aveva ritenuto di esercitare, in concreto, il diritto di difesa a mezzo di presentazione di memorie difensive, il g.i.p. ha ritenuto, nel merito, di dover confermare integralmente l'ordinanza già emessa in data 24 febbraio 2007 evidenziando che in essa si dava contezza delle ragioni per le quali il provvedimento del Questore di Reggio Calabria del 15 febbraio 2007 andava convalidato.

2. Avverso questa pronuncia l'imputato propone ricorso per cassazione con un unico motivo.

Il Procuratore Generale ha concluso per il rigetto del ricorso.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Il ricorso è articolato in un unico motivo con cui il ricorrente si duole di non essere stato posto in concreto – anche in sede di rinvio – di esercitare il suo diritto di difesa nel prescritto termine di quarantotto ore per presentare memorie ed interloquire in ordine alla convalida del provvedimento del Questore sulla quale il g.i.p. era chiamato a pronunciarsi a seguito dell'annullamento della precedente ordinanza di convalida. In particolare sostiene il ricorrente che il provvedimento del Questore avrebbe dovuto essergli notificato nuovamente perché fosse così rimesso in termini per esercitare il diritto di presentare memorie nelle quarantotto ore dalla notifica.

2. Il ricorso è fondato.

Va premesso che si va consolidando nella giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis* Cass., sez. III, 6 maggio 2008 - 8 luglio 2008, n. 27727; Cass., sez. III, 11 dicembre 2007 - 17 gennaio 2008, nn. 2471 e 2472) l'interpretazione, costituzionalmente orientata, secondo cui il giudice chiamato a convalidare il provvedimento del Questore impositivo dell'obbligo di presentazione all'Autorità di P.S. in occasione di manifestazioni sportive ha l'obbligo di verificare il rispetto del diritto di difesa del destinatario della misura, diritto da esercitarsi attraverso un "contraddittorio

cartolare” nel termine dilatorio di quarantotto ore decorrente dalla notifica del provvedimento, termine entro il quale il P.M. può richiedere la convalida e l’interessato può presentare memorie e deduzioni, con la conseguenza che, qualora la decisione sulla convalida intervenga prima della scadenza del predetto termine, l’ordinanza è affetta dal vizio di violazione di legge. E si è precisato che il termine per la convalida del provvedimento del Questore (ovvero, quello previsto dall’art. 6, comma terzo, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 di quarantotto ore “successive” alle quarantotto ore che il P.M. ha per richiedere la convalida del provvedimento) decorre dallo scadere delle prime quarantotto ore, calcolate dal momento della notifica all’interessato del predetto provvedimento e non già da quello di ricezione della richiesta di convalida del P.M. né tantomeno da quello di emissione o trasmissione delle richiesta medesima, e spira con il decorso delle successive quarantotto ore.

3. Nella specie il diritto di difesa dell’odierno ricorrente è stato inizialmente leso perché la prima ordinanza di convalida, emessa dal g.i.p. il 24 febbraio 2007 (quando in vero sussistevano ancora incertezze sull’effettiva portata dei termini previsti dal cit. art. 6), è intervenuta dopo poco meno di ventiquattro ore dalla notifica del provvedimento del Questore e quindi ben prima del decorso del suddetto termine di quarantotto ore sicché l’odierno ricorrente non ha potuto utilizzare a pieno tale termine per presentare memorie difensive ed il suo diritto di difesa ne è risultato leso. Da ciò l’annullamento dell’ordinanza da parte di questa Corte (Cass., sez. III, 11 dicembre 2007 - 10 gennaio 2008, n. 1254).

4. La nuova ordinanza del g.i.p. dell’11 marzo 2008, attualmente impugnata, emessa a seguito dell’annullamento con rinvio di quella iniziale, è stata pronunciata *de plano*, senza la fissazione di camera di consiglio e quindi senza alcun avviso al difensore, che non è stato posto in condizione di presentare alcuna memoria.

Deve ora considerarsi che da una parte correttamente il g.i.p. ha ritenuto che non fosse necessaria alcuna nuova notifica del provvedimento del questore per far decorrere un nuovo termine di quarantotto ore a difesa del soggetto destinatario del provvedimento stesso. Infatti la notifica del provvedimento si era già perfezionata ritualmente (nella specie, il 23 febbraio 2007) e gli effetti da essa conseguenti si erano già prodotti; né nell’art. 6 cit. è prevista la necessità di procedere ad una nuova notifica al solo fine di restituire nel termine a difesa il destinatario del provvedimento perché quest’ultimo possa presentare memorie prima della eventuale convalida da parte del g.i.p..

È vero sì – come sostiene il ricorrente – che una nuova notifica del provvedimento del Questore potrebbe soddisfare questa esigenza difensiva perché riattiverebbe il decorso dei termini suddetti, ma un tale onere, oltre a non essere previsto dall’art. 6 cit., sarebbe, a ben vedere, eccedente rispetto alla necessità che è solo quella di riattivare il termine a difesa e non già di rinnovare tutto il procedimento notificatorio del provvedimento da convalidare.

Altrettanto correttamente il g.i.p. ha ritenuto che non fosse necessaria fissare alcuna camera di consiglio con avviso al difensore perché non prevista dall'art. 6 cit.

5. D'altra parte però deve considerarsi che occorre comunque un meccanismo processuale che renda effettivo il diritto di difesa (art. 24 Cost.) e che soddisfi le esigenze del giusto processo (art. 111 Cost.), in mancanza del quale vi sarebbe un inammissibile *deficit* di tutela; infatti tali parametri parrebbero violati – e si porrebbe una questione non manifestamente infondata di legittimità costituzionale – ove fosse possibile – come in concreto si è verificato nella specie – per il g.i.p. di convalidare il provvedimento del Questore senza che il soggetto destinatario del provvedimento sia restituito nel termine di quarantotto ore per presentare memorie difensive.

Per altro verso sarebbe contraddetta la *ratio* di tutela del diritto di difesa, sottesa al menzionato orientamento giurisprudenziale, se non fosse possibile emendare un vizio che pure si è ritenuto che infici l'ordinanza del g.i.p. emessa prima della scadenza del suddetto termine a difesa.

Né questa insopprimibile esigenza di difesa è soddisfatta dalla sola cassazione con rinvio della precedente ordinanza, emessa proprio a seguito di ricorso dell'odierno ricorrente, nel senso che, annullata la prima ordinanza di convalida (con pronuncia peraltro non soggetta alla comunicazione *ex art. 128 c.p.p.*), sarebbe stata possibile da quel momento la presentazione di una memoria difensiva al giudice al quale gli atti erano stati rinviati. Infatti il termine di quarantotto ore a difesa del soggetto destinatario del provvedimento del Questore è – nel regime dell'art. 6 cit. – agganciato al termine che ha il g.i.p. per pronunciare la convalida (entro quarantotto più quarantotto ore dalla notifica del provvedimento del Questore e quindi entro quarantotto ore dalla scadenza del termine a difesa per la presentazione di memorie). Pertanto il destinatario del provvedimento del Questore deve poter interloquire (non già in epoca risalente alla pronuncia di questa Corte di annullamento della prima ordinanza del g.i.p., ma) nell'imminenza della convalida del provvedimento stesso in sede di rinvio, con riferimento tra l'altro al quadro normativo che potrebbe in ipotesi mutare per effetto di *jus superveniens* o di pronunce della Corte costituzionale o della stessa evoluzione della giurisprudenza.

Soccorre allora un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 6 cit. coniugata con il meccanismo di restituzione nel termine di cui all'art. 175 c.p.p., che viene in rilievo anche in mancanza di una sollecitazione della parte interessata con specifica richiesta al g.i.p. perché nell'impugnativa della prima ordinanza del g.i.p. per violazione del termine a difesa è insita la volontà dell'interessato di giovare di tale termine prima che il g.i.p., investito in sede di rinvio, provveda nuovamente.

Si ha allora che anche in sede di rinvio il g.i.p. può provvedere alla convalida del provvedimento del Questore soltanto quando sia decorso il termine dilatorio di quarantotto ore entro il quale il destinatario del provvedimento da convalidare può

interloquire depositando una memoria. Non potendo questo termine decorrere da una nuova notifica del provvedimento stesso, non necessaria, il g.i.p. deve però previamente restituire nel termine suddetto (di quarantotto ore) il destinatario del provvedimento del Questore (e ciò può fare *de plano* in mancanza di valutazioni discrezionali: Cass., sez. I, 6 febbraio 2008 - 12 maggio 2008, n. 19174) e solo dopo la scadenza di tale termine, decorrente dalla comunicazione del provvedimento di restituzione nel termine *ex art. 175 c.p.p.*, può provvedere alla convalida.

La previa mancata restituzione nel termine lede il diritto di difesa del destinatario del provvedimento ed inficia l'ordinanza di convalida emessa senza aver reso possibile quel contraddittorio cartolare che costituisce la garanzia minima di un provvedimento, quale quello del Questore, che incide sulla libertà personale.

6. Pertanto il ricorso va accolto con conseguente annullamento dell'ordinanza impugnata e nuovo rinvio al tribunale di Reggio Calabria.

P.Q.M.

la Corte annulla l'ordinanza impugnata con rinvio al tribunale di Reggio Calabria.

Così deciso in Roma, il 3 dicembre 2008.

Il Consigliere estensore  
Giovanni Amoroso

Il Presidente  
Guido De Maio

*Depositata in cancelleria il 16 gennaio 2009*



**NATURA DELL'ATTIVITÀ DI PREDISPOSIZIONE DEL CAMPO DI  
GARA**

*Cassazione civile, sez. III, sent. n. 3528 del 13/2/2009*

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:  
Dott. PAOLO VITTORIA – Presidente e Rel.  
Dott. MAURIZIO MASSERA – Consigliere  
Dott. ALBERTO TALEVI – Consigliere  
Dott. ALFONSO AMATUCCI – Consigliere  
Dott. BRUNO SPAGNAMUSSO – Consigliere

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso 27832-2004 proposto da M.M., elettivamente domiciliato in ROMA, VIA FEDERICO CONFALONIERI 5, presso lo studio dell'avvocato MANZI LUIGI, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato GOSTNER GERHART giusta delega in calce al ricorso;

– *ricorrente* –

*contro*

BOB CLUB CORTINA, in persona del presidente pro-tempore R.G., elettivamente domiciliato in ROMA, VIA FERDINANDO DI SAVOIA 3, presso lo studio dell'avvocato DI LORETO MARIA GLORIA, rappresentato e difeso dall'avvocato ASSIRELLI GIANDOMENICO giusta delega in calce al controricorso;

G.G., D.R.W., elettivamente domiciliati in ROMA, VIALE DELLE MILIZIE 38, presso lo studio dell'avvocato MONZINI MARIO, che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato CHEMELLO GIANNA giusta delega in calce al controricorso;

FISI FEDERAZIONE ITALIANA SPORT INVERNALI, in persona del Presidente pro-tempore del Presidente pro-tempore C.G., elettivamente domiciliata in ROMA, VIA RONCIGLIONE 3, presso lo studio dell'avvocato GULLOTTA FABIO, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato PRINCIPI EMANUELE giusta delega a margine del controricorso;

A.M., D.A., elettivamente domiciliati in ROMA, VIA RONCIGLIONE 3, presso lo studio dell'avvocato GULLOTTA FABIO, che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato PRINCIPI EMANUELE giusta delega a margine del controricorso;

COMITATO OLIMPICO NAZIONALE ITALIANO CONI, in persona del suo Presidente, legale rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA SARDEGNA 48, presso lo studio dell'avvocato PALLADINO ALFONSO, che lo rappresenta e difende giusta delega a margine del controricorso;

– controricorrenti –

*nonché contro*

Z.G., Z.T., PROV AUT BOLZANO;

– intimati –

sul ricorso 2563-2005 proposto da

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, nella persona del dott. S.O., nella qualità di Vicepresidente sostituto pro-tempore della Giunta provinciale, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA FEDERICO CONFALONIERI 5, presso lo studio dell'avvocato MANZI LUIGI, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato GOSTNER GERHART giusta delega a margine del controricorso e ricorso incidentale.

– ricorrente –

*contro*

G.G., Z.G., FISI FED ITAL SPORT INVERNALI, A.M., D.A., Z.T., BOB CLUB CORTINA, D.R.W.

– intimati –

avverso la sentenza n. 1577/2003 della CORTE D'APPELLO di VENEZIA, sezione IV civile, emessa il 28/5/2003, depositata il 27/10/2003, R.G.N. 261/99;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 30/10/2008 dal PRESIDENTE Dott. PAOLO VITTORIA;

udito l'Avvocato EMANUELE COGLITORE;

udito l'Avvocato ALFONSO PALLADINO;

udito l'Avvocato EMANUELE PRINCIPI;

udito l'Avvocato MARIA GLORIA DI LORETO (per delega Avv. Giandomenico Assirelli);

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. GIOVANNI SALVI che ha chiesto l'accoglimento del ricorso;

### Svolgimento del processo

1. La notte dell' 11.1.1982, nel corso delle prove di qualificazione dei campionati italiani di bob a 2 sulla pista di Ronco, a Cortina d'Ampezzo, il bob condotto da M.M. sbandò, si rovesciò su un fianco ed il guidatore andò ad urtare con la testa contro una delle tavole di contenimento della pista.

Gliene sarebbero risultati gravi danni al volto, a causa della perdita del casco.

Da questi fatti ha tratto origine la presente controversia.

2. M.M., con la citazione notificata il 7.5.1986, ha iniziato un giudizio davanti al tribunale di Belluno.

Vi ha convenuto il Bob Club di Cortina, G.G. e C.G.; sono stati poi chiamati in causa la Federazione italiana sport invernali, che ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva allegando d'essere solo un organo tecnico del CONI, nonché i componenti della giuria, A.M., D.A.A. e Z.T., che a sua volta ha chiamato in causa il CONI.

Nel giudizio è intervenuta la Provincia autonoma di Bolzano, per chiedere in confronto dei responsabili il rimborso delle spese di spedalizzazione sostenute per l'attore.

Alla causa è stata poi riunita quella ancora proposta da M.M. contro D.R.W., già presidente del Bob Club di Cortina.

3. La domanda è stata proposta dall'attore allegando che il casco in vetroresina era entrato come una lama di coltello nella parte sporgente di una delle tavole di contenimento tagliandone una grossa scheggia che gli si era conficcata nel viso ed aveva provocato la rottura della cinghia del casco e la perdita dello stesso: sicché, continuando la corsa e strisciando la faccia priva di ogni protezione contro il ghiaccio, aveva riportato orribili lesioni ed un profondo stato di coma.

4. La domanda è stata rigettata sia dal tribunale, sia in secondo grado dalla corte d'appello.

I giudici di merito hanno ritenuto non provato che la scheggia si fosse

formata a causa di un non perfetto allineamento delle tavole di contenimento e si fosse originata dal bordo di una delle tavole, anziché a causa dell'urto del casco contro la superficie della tavola, urto che a sua volta s'era determinato a causa dall'erronea manovra del guidatore.

5. La sentenza 27.10.2003 della corte d'appello di Venezia è stata impugnata sia da M.M. sia dalla Provincia autonoma di Bolzano, dal primo con ricorso la cui notifica è stata chiesta il 7.12.2004, dalla seconda con ricorso incidentale, la cui notifica è stata chiesta il 17.1.2005.

Hanno resistito, separatamente, G.G. e D.R.W., il CONI, la FISCI – Federazione Italiana sport invernali e A.M. e D.A.A., il Bob Club di Cortina.

Non hanno resistito C.G. e Z.T.

Hanno depositato memorie il ricorrente M.M. ed i resistenti A.M. e D.A.A., il CONI e la FISCI e D.R.W.

### MOTIVI DELLA DECISIONE

1. I procedimenti cui hanno dato luogo ricorsi principale ed incidentale debbono essere riuniti, perché sono relativi alla impugnazione della stessa sentenza (art. 335 cod. proc. civ.).

2.1. La difesa dei resistenti A. e D.A. nei controricorsi, e della Federazione italiana sport invernali, nella memoria, hanno sollevato una questione di decadenza del ricorrente principale dalla impugnazione, facendo rilevare che la sentenza è stata depositata il 27.10.2003 e che la notifica al domicilio eletto è avvenuta il 13.12.2004 e perciò dopo un anno e 48 giorni.

I dati riferiti sono esatti, ma la questione non è fondata perché ad impedire la decadenza dalla impugnazione è sufficiente che la notificazione sia richiesta prima della scadenza del termine e ciò è avvenuto non oltre il 7.12.2004, giacché dalla relazione di notificazione apposta in calce all'originale del ricorso risulta che l'ufficiale giudiziario vi ha provveduto a mezzo del servizio postale appunto il 7.12.2004.

2.2. Ancora, la difesa dei resistenti A. e D.A. ha dedotto che altro dei convenuti, Z.T. è deceduto tra la data in cui la causa è stata trattenuta in decisione e quella in cui la sentenza è stata depositata.

Osserva la Corte che il ricorso è stato tuttavia notificato a Z.T. presso l'avvocato Marino Almansi suo difensore e che – secondo l'interpretazione della sentenza 28 luglio 2005 n. 15783 delle sezioni unite che appare si debba seguire e la soluzione poi accolta dalle sentenze 27 ottobre 2006 n. 23168 e 14 novembre 2006 n. 24208 – nei giudizi che erano pendenti alla data del 30.4.1995, il venir meno della parte nel corso del processo, rimasto ignoto all'altra, non fa venir meno la legittimazione del difensore a ricevere la notificazione della impugnazione.

Il giudizio di cassazione è stato perciò instaurato in modo conforme a diritto anche nei confronti delle persone che si sarebbero potute costituire in giudizio come successori.

2.3. Inammissibile – invece – è il ricorso incidentale della Provincia autonoma di Bolzano.

La Provincia ha proposto ricorso con atto consegnato per la notifica il 17.1.2005 e notificato in data successiva.

Ora, la sentenza è stata pubblicata il 27.10.2003 ed il 17.1.2005 il termine di un anno stabilito dall'art. 327 cod. proc. civ. era già decorso, pur se aumentato di 46 giorni in corrispondenza della durata del periodo di sospensione feriale dei termini processuali.

Non può del resto giovare alla Provincia d'aver proposto ricorso nel termine di 40 giorni da quello in cui ha ricevuto (il 13.12.2003) la notifica del ricorso principale, perché né la Provincia ha in questo processo la qualità di litisconsorte necessario, ciò che la legittimerebbe appunto all'impugnazione incidentale tardiva (art. 344 cod. proc. civ.) né, dopo la sua acquiescenza alla decisione, la sua posizione processuale è stata posta in pericolo di divenire peggiore in caso di accoglimento del ricorso principale, ciò che pure sarebbe valso a legittimarla alla impugnazione incidentale tardiva (Sez. Un. 27 novembre 2007 n. 24627).

3. La corte d'appello ha svolto queste considerazioni.

L'attore non è riuscito a provare che la scheggia conficcata nello spazio tra la struttura del casco e la sua imbottitura interna si sia staccata da una sporgenza dovuta ad imperfetto allineamento dei tavoloni di legno, posti a contenimento della pista.

Appare invece plausibile ritenere che la scheggia si possa essere formata sul tavolato di contenimento semplicemente a causa della violenza dell'impatto provocato dal bob, rimasto totalmente senza controllo.

La mancanza di adeguata prova di un fatto imputabile ad una specifica omissione degli organizzatori non consente di accogliere una pretesa ancorata all'art. 2043 cod. civ.

Né si può far capo nel caso alla responsabilità da attività pericolosa.

A tale riguardo la corte d'appello ha in particolare osservato quel che segue.

Una competizione agonistica può essere pericolosa in ragione dei rischi che ineriscono allo stesso esercizio di quella pratica sportiva, ma l'atleta che vi prende parte accetta quel pericolo; per contro, l'attività preparatoria ed organizzativa è di per sé innocua e quindi la presunzione di responsabilità che grava su chi esercita un'attività pericolosa non gli può essere riconosciuta (ed al riguardo ha richiamato la sentenza 28.2.2000 n. 2220 di questa Corte).

Con la conseguenza che gli organizzatori rispondono solo in caso di mancata predisposizione delle normali cautele, atte a contenere il rischio nei limiti confacenti

alla specifica attività agonistica, nel rispetto dei relativi regolamenti (ed al riguardo ha richiamato la sentenza 20.2.1997 n. 1564 sempre di questa Corte).

4. Il ricorso contiene due motivi.

La cassazione vi è chiesta, col primo motivo, per i vizi di violazione di norme di diritto e di difetto di motivazione (art. 360 nn. 3 e 5 cod. proc. civ., in relazione agli artt. 2050 cod. civ.), col secondo per il vizio di difetto di motivazione (art. 360 n. 5 cod. proc. civ.).

Illustrando la questione di diritto, i ricorrenti, che si dichiarano consapevoli degli orientamenti richiamati dalla corte d'appello, invitano a reconsiderarli.

5. I motivi – che denunciano vizi logici nel processo logico di applicazione della disposizione dettata dall'art. 2050 cod. civ. e di violazione di tale norma – sono fondati.

Prima di illustrarne le ragioni è però opportuno fare due, premesse.

La corte d'appello ha pronunciato sulla domanda ed all'esito dell'esame dei fatti, l'ha rigettata, da un lato senza prendere in esame il profilo della titolarità passiva della obbligazione di responsabilità, aspetto su cui si sono soffermate qui nelle loro difese alcune delle parti, dall'altro considerando la postulata obbligazione dei convenuti sotto il profilo e della responsabilità per colpa e della responsabilità da attività pericolosa, senza che questo punto abbia costituito oggetto di censura.

Ne segue che, se, in sede di rinvio, potrà risultare accertata una responsabilità da attività pericolosa, dovrà anche essere esaminato, perché è rimasto non pregiudicato, il punto di quali siano i soggetti cui essa va riferita.

6. La Corte – nelle decisioni cui si è richiamato il giudice di appello – non ha affermato che non possono rilevare come attività pericolosa la predisposizione del campo di gara per lo svolgimento di una manifestazione agonistica.

Bensì, nella sentenza 20 febbraio 1997 n. 1564, se da un lato ha affermato che nell'attività agonistica c'è accettazione del rischio da parte dei gareggianti, per cui i danni da essi sofferti nell'occasione rientrano nell'alea normale e ricadono sugli stessi, dall'altro ha ricordato che gli organizzatori – al fine di sottrarsi ad ogni responsabilità – debbono aver predisposto le cose in maniera regolare e cioè in maniera da contenere il rischio nei normali limiti confacenti alla specifica attività sportiva, apprestando le opportune cautele nel rispetto di eventuali regolamenti sportivi.

Nella sentenza 28 febbraio 2000 n. 2220 la Corte si è limitata poi a porre in rilievo due aspetti: che, se a sostegno della pericolosità dell'attività di organizzazione di una manifestazione sportiva – nella specie si trattò di una gara di sci – non si invoca una specifica disposizione normativa, spetta al giudice di merito l'apprezzamento se tale attività, per la sua natura o per i mezzi adoperati, fosse in concreto pericolosa; che, in tema di gare sportive, non è possibile predicare in astratto che organizzarle costituisca sempre o mai un'attività pericolosa, ma è

necessario considerare, come sempre quando si discute della applicazione di tale norma, se è insita nel successivo svolgimento della attività organizzata la probabilità del danno, o se si tratta invece di attività normalmente innocua.

Orbene, dagli stessi precedenti giurisprudenziali richiamati dalla corte d'appello, ma anche dal successivo sviluppo della interpretazione dell'art. 2050 cod. civ. da parte della Corte, emerge che la pericolosità dell'attività esercitata deve essere valutata in base alle concrete circostanze di fatto in cui si è venuta svolgendo, tenendo conto insieme della specifica capacità di chi è chiamato a svolgerla e della potenzialità di danno che essa comporta (così, ad esempio, Cass. 9 aprile 1999 n. 3471 e 26 aprile 2004 n. 7916).

Ora, è certo che l'atleta impegnato in una manifestazione agonistica accetta di esporsi a quegli incidenti che ne rendono prevedibile la verificazione, perché a produrli vi concorrono gli inevitabili errori del gesto sportivo proprio o degli altri atleti impegnati nella gara, come gli errori di manovra dei mezzi usati.

E questo esclude che delle conseguenze di tali incidenti debbano rispondere i soggetti cui spetta predisporre e controllare il campo di gara.

Ma è proprio tale insita pericolosità della attività di cui si assume l'organizzazione ad imporre che questa non sia aumentata da difetto od errore nella predisposizione delle misure che debbono connotare il campo di gara, in modo da evitare che si producano anche a carico dell'atleta conseguenze più gravi di quelle normali.

Sicché, l'attività di organizzazione di una gara sportiva connotata secondo esperienza da elevata possibilità di incidenti dannosi, non solo per chi vi assiste, ma anche per gli atleti, è da riguardare come esercizio di attività pericolosa, ancorché in rapporto agli atleti nella misura in cui li esponga a conseguenze più gravi di quelle che possono essere prodotte dagli stessi errori degli atleti impegnati nella gara.

Ora, nel caso in esame, è rimasto accertato che ad innescare il danno subito dall'attore è stato il distacco di una scheggia da uno dei tavoloni di sostegno della pista contro il quale la testa dell'atleta, rivestita dal casco è andata a cozzare.

Alla stregua di quanto si è prima osservato il problema che la corte d'appello doveva risolvere era se quella predisposizione, ordinata ad evitare il pericolo della fuoriuscita del mezzo e dell'atleta dalla pista, in caso di sbandamento del veicolo, abbia accentuato per altro verso la pericolosità del campo di gara.

Non invece in quale modo si sia determinato il distacco della scheggia, perché, quand'anche possa essere avvenuto in modo diverso da quello affermato dall'attore, esso ha tuttavia avuto origine nel come nel suo complesso si presentava predisposto il campo di gara.

Invero, acquisito che a determinare la perdita del casco che proteggeva la testa dell'atleta era stata una scheggia di legno staccatasi dal tavolato; una volta che non si poteva escludere in via di principio che l'evento si era prodotto nel corso di un'attività valutabile come pericolosa nel senso già detto; si doveva accertare se la pericolosità sussisteva in concreto anche in ragione dei ripari apprestati, mentre

non importava stabilire in quale concreto modo il distacco della scheggia fosse avvenuto, ma se si era avuto cura di scegliere ripari non pericolosi in sé o se, non potendosene adoperare altri, si fosse avuto cura di renderli inoffensivi.

Discende dall'accoglimento del motivo, che i fatti della causa debbano essere rivalutati nella duplice prospettiva di un concreto accertamento della pericolosità della predisposizione attuata; della prova del limite alla conseguente responsabilità, in termini fortuito, e della imputazione della responsabilità per attività pericolosa ai diversi soggetti convenuti in giudizio.

7. Il ricorso principale è accolto, l'incidentale è dichiarato inammissibile.

In relazione al ricorso accolto, la sentenza è cassata con rinvio alla corte d'appello di Venezia in diversa composizione, cui è rimesso di provvedere sulle spese del giudizio di cassazione.

8. Le spese del giudizio di cassazione, nei rapporti tra la Provincia autonoma di Bolzano ed i resistenti, possono essere dichiarate compensate, considerata l'identità dei motivi svolti dalla Provincia e la sua posizione marginale nel dibattito processuale.

P.Q.M.

La Corte, riuniti i ricorsi, accoglie il principale, cassa in relazione e rinvia alla corte di appello di Venezia in diversa composizione anche per le spese del giudizio di cassazione; dichiara inammissibile l'incidentale e dichiara compensate le spese del giudizio tra la Provincia autonoma di Bolzano e le altre parti.

Così deciso il giorno 28 gennaio 2009, in Roma, nella camera di consiglio della terza sezione civile della Corte suprema di cassazione, a seguito di riconvocazione dalla udienza del 30 ottobre 2008.

Il presidente, relatore ed estensore  
Paolo Vittoria

*Depositata in cancelleria il 13 febbraio 2009*

**LA CONVALIDA DEL “DASPO” PRESUPPONE L’ACCERTAMENTO  
DELLA PERICOLOSITÀ DEL SOGGETTO**  
*Cassazione penale, sez. IV, sent. n. 7094 del 18/2/2009*

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
QUARTA SEZIONE PENALE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri :  
Dott. MOCALI PIERO – PRESIDENTE  
1. Dott.ROMIS VINCENZO – CONSIGLIERE  
2. Dott.MAISANO GIULIO – “  
3. Dott.MASSAPRA UMBERTO – “  
4. Dott.PICCIALLI PATRIZIA – “

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso proposto da  
PUBBLICO MINISTERO PRESSO TRIBUNALE di SANTA MARIA CAPUA  
VETERE

nei confronti di:

- 1) \_\_\_\_\_ N. \_\_\_\_\_,
- 2) \_\_\_\_\_ N. \_\_\_\_\_,

avverso ORDINANZA del 18/09/2007

GIP TRIBUNALE di SANTA MARIA CAPUA VETERE

sentita la relazione fatta dal Consigliere ROMIS VINCENZO

lette le conclusioni del P.G. Dr. \_\_\_\_ che ha chiesto l’annullamento con rinvio

**RITENUTO IN FATTO**

Il P. M. presso il Tribunale di S. Maria Capua Vetere proponeva ricorso avverso

l'ordinanza 8/9 giugno 2006 del Giudice per le indagini preliminari di tale Tribunale che non aveva convalidato il provvedimento emesso il 6 giugno 2006 dal Questore di Caserta, ai sensi dell'art. 6 L. 401/1989, con il quale era stato fatto divieto a \_\_\_ e \_\_\_ – rispettivamente dirigente e calciatore della Società Sportiva di \_\_\_ – di accesso ai luoghi di svolgimento di competizioni sportive, con obbligo di presentarsi per tre volte presso la Stazione dei Carabinieri di \_\_\_ in occasione di ogni gara disputata dalla \_\_\_ (per il \_\_\_) e dalla \_\_\_ (per il \_\_\_); il G.I.P. motivava detta statuizione ritenendo che non fosse possibile ricondurre alla “ratio legis” dell'art. 6 della legge n. 401/89 condotte violente poste in essere da tesserati nei campi di gioco o nelle immediate adiacenze, trattandosi di comportamenti adeguatamente sanzionabili dagli organi di giustizia sportiva (al \_\_\_ ed al \_\_\_ era stato addebitato di aver preso parte ad una rissa insorta fra i calciatori delle due squadre sul campo di gioco e successivamente proseguita negli spogliatoi).

La Terza Sezione Penale di questa Corte annullava l'impugnato provvedimento, con rinvio per nuova deliberazione, enunciando il principio di diritto secondo cui le misure adottabili ai sensi dell'art. 6 della legge n. 401/89 si applicano anche nei confronti di tesserati di federazioni sportive ed indipendentemente da ogni altro provvedimento di competenza degli organi della disciplina sportiva.

Il G.I.P. del Tribunale di S. Maria Capua Vetere, decidendo in sede di rinvio, ribadiva la non convalida del provvedimento emesso dal Questore nei confronti del \_\_\_ e del \_\_\_ dava conto del proprio convincimento evidenziando che: a) “secondo il dictum delle Sezioni Unite (Cass. S.U., 12-11-2004 n. 44273) *“in sede di convalida del provvedimento del Questore adottato ai sensi dell'art. 6 c. 2 ° l. 401/89... il controllo di legalità del giudice deve riguardare l'esistenza di tutti i presupposti legittimanti l'adozione dell'atto da parte dell'autorità amministrativa, compresi quelli imposti dalla circostanza che con esso si dispone una misura di prevenzione”* (così testualmente a pag. 2 dell'ordinanza del G.I.P.); b) nella concreta fattispecie non appariva sussistere il presupposto della pericolosità del \_\_\_ e del \_\_\_ posto che gli stessi erano rimasti coinvolti in una rissa occasionale che era sorta sul campo di gioco e tra soggetti che erano diretti protagonisti dell'evento agonistico; c) dall'informativa della P.G. poteva rilevarsi che i predetti non erano stati nemmeno i diretti responsabili dell'insorgenza della rissa alla quale avevano partecipato solo allorché la stessa si stava allargando a quasi tutti i componenti delle due squadre; d) la manifesta episodicità della condotta, non consentiva una valutazione prognostica, nei confronti del \_\_\_ e del \_\_\_ di pericolo di turbamento del regolare svolgimento di altre gare sportive.

Ha nuovamente proposto ricorso per cassazione il P.M. del Tribunale di S. Maria Capua Vetere deducendo vizio di motivazione e violazione di legge con censura che possono così sintetizzarsi: a) dagli atti si rileverebbe un coinvolgimento attivo del \_\_\_ e del \_\_\_ nella rissa, peraltro insorta per ragioni non connesse all'attività agonistica; b) inoltre, alla rissa aveva partecipato un soggetto estraneo all'evento agonistico il quale aveva invaso il terreno di gioco ed era stato sostenuto nella sua azione violenta proprio dal \_\_\_ e dal \_\_\_ la colluttazione fra i corrossanti

era ripresa poi anche dopo la fine della partita; c) il provvedimento emesso dal Questore ai sensi dell'art. 6 della legge n. 401/89 non richiederebbe alcuna valutazione circa la pericolosità intrinseca del soggetto, dovendo ritenersi sufficiente che risulti accertato che il soggetto denunciato abbia partecipato a manifestazioni violente, in occasione o a causa di attività sportive, o abbia incitato o indotto alla violenza.

Ha depositato memoria il difensore del \_\_\_ e del \_\_\_ con argomentazioni finalizzate a contrastare il proposto ricorso.

### CONSIDERATO IN DIRITTO

Il ricorso deve essere rigettato per l'infondatezza delle censure dedotte. Ed invero è erroneo il presupposto, da cui muove il P.M. ricorrente, secondo cui non sarebbe richiesto un giudizio prognostico circa la pericolosità del soggetto colpito dal provvedimento "de quo" emesso dal Questore, ma sarebbe sufficiente la sola partecipazione ad un episodio di violenza.

Per quel che riguarda la natura della misura prevista dal secondo comma dell'art. 6 della legge n. 401/89 (obbligo di presentazione all'autorità di polizia) – applicata nella concreta fattispecie al \_\_\_ ed al \_\_\_ in quanto obbligati a presentarsi presso il comando stazione Carabinieri di \_\_\_ per tre volte in concomitanza di ogni gara disputata dalla \_\_\_ (per il \_\_\_) e dalla \_\_\_ (per il \_\_\_) – non vi è dubbio che si tratta di una misura repressiva di detta misura, infatti, incide direttamente sulla libertà personale perché impone alla persona sottoposta alla misura un comportamento positivo che riguarda la sua persona e che ne limita inevitabilmente, sia pure in modo meno invasivo delle misure detentive, la libertà personale. Lo scopo cui mira la disposizione in esame conferma ulteriormente la natura di misura repressiva, posto che la norma è chiaramente finalizzata ad evitare la consumazione di reati attinenti alla tutela dell'ordine pubblico in occasione di manifestazioni di carattere sportivo da parte di soggetti che, per precedenti condotte, siano ritenuti socialmente pericolosi.

Certamente si tratta di una "pericolosità sociale del tutto particolare perché riguarda persone che, spesso, hanno una normale vita di relazione estranea ai circuiti criminali; ma ciò non esclude le finalità di prevenzione anche se dirette a contrastare un limitato settore delle attività criminali o comunque pericolose per l'ordine pubblico" (S.U., n. 44273 dei 27/10/2004 Cc. – dep. 12/11/2004 – imp. Lobbia).

Da quanto fin qui detto deriva quindi che, ai fini della convalida del provvedimento emesso dal Questore ai sensi dell'art. 6, comma 2°, della legge n. 401/1989, deve essere necessariamente formulato un giudizio prognostico circa la pericolosità (intesa nel senso sopra precisato) del soggetto colpito dalla misura "de qua", al pari della valutazione che deve essere espressa in relazione all'applicazione di qualsiasi misura di prevenzione, finalizzata, appunto, a prevenire condotte valutate dal legislatore come pericolose (nel caso dell'art. 6 della legge n. 491/89, condotte idonee a turbare l'ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive).

Orbene, nel caso in esame, il giudizio prognostico è stato espresso dal giudice in sede di rinvio il quale, con motivazione (quale sopra sinteticamente ricordata) immune da censure, in quanto priva di qualsiasi connotazione di illogicità, ha ritenuto di dover formulare una prognosi favorevole.

D'altra parte, se, in via di principio, non fosse necessaria una valutazione prognostica di pericolosità – in relazione alla misura in argomento – questa Corte, in relazione alla concreta fattispecie, decidendo in occasione del primo ricorso del P.M., nell'enunciare il principio dell'applicabilità della misura anche a soggetti tesserati di federazioni sportive (e quindi anche al \_\_\_ ed al \_\_\_) non avrebbe annullato l'impugnato provvedimento di mancata convalida con rinvio, bensì senza rinvio sul presupposto della legittimità dell'applicazione della misura da parte del Questore nei confronti del \_\_\_ e del \_\_\_

P.Q.M.

Rigetta il ricorso

Roma, 29 gennaio 2009

Il presidente  
Piero Macali

Il Consigliere estensore  
Vincenzo Romis

*Depositata in Cancelleria il 18 febbraio 2009*

**NIENTE DASPO IN ITALIA PER GLI “ULTRAS” PROTAGONISTI DI  
VIOLENZE ALL’ESTERO**

*Cassazione, sez. III, sent. n. 12977, 3/12/2008 - 25/3/2009*

Presidente De Maio – Relatore Onorato  
Ricorrente X.

Fatto e diritto

1. Con ordinanza del 3.11.2007 il g.i.p. del Tribunale di Roma ha convalidato il provvedimento del 17.10.2007 con cui il questore di Roma obbligava A. X. a presentarsi presso il commissariato p.s. di zona in concomitanza di tutte le partite di calcio che la squadra della Roma disputerà per la durata di tre anni.

Il giudice ha osservato a riguardo quanto segue:

–X. era stato arrestato dalla polizia inglese per ubriachezza molesta, mentre si trovava, in possesso di oggetto atto ad offendere e sotto l’effetto di alcool, nei pressi dello stadio di Manchester, in occasione della partita di calcio tenutasi il 2.10.2007 tra il Manchester United e la Roma;

–il medesimo, noto alle forze di polizia per la sua appartenenza alla tifoseria giallorossa, nel 2001 era stato già sottoposto al divieto di accesso alle manifestazioni sportive con provvedimento del questore di Perugia;

–sussisteva la competenza del questore di Roma a irrogare la misura prevenzionale *de qua* giacché il tenore letterale dell’art. 6 legge 401/1989, così come successivamente modificato, era chiaramente indicativo di una “reciprocità” internazionale europea, laddove estendeva il potere questorile anche “alle manifestazioni sportive che si svolgono all’estero”;

–esistevano i presupposti richiesti dalla legge per la misura di prevenzione, considerato il profondo allarme sociale suscitato dal comportamento di X., il cui arresto aveva provocato la reazione della restante tifoseria giallorossa.

2. Il difensore del X. ha proposto ricorso per cassazione, deducendo quattro motivi di annullamento. In particolare, denuncia:

2.1. Violazione dell'art. 6 legge 401/1989 per difetto di giurisdizione e per incompetenza territoriale del questore di Roma.

Sostiene che in difetto di convenzioni internazionali nella soggetta materia il potere di emettere un provvedimento del genere spettava solo all'organo competente inglese. Nell'ordinamento inglese l'autorità di polizia può solo proporre la misura di prevenzione che sarà decisa da una Corte. Nel caso di specie, invece, la polizia locale si era limitata a emettere un c.d. *warning* e a liberare X. dopo averlo interrogato senza assistenza legale.

Il giudice della convalida ha travisato la norma di legge, ponendosi così in contrasto con la giurisprudenza di legittimità ormai consolidata, secondo cui competente a decidere sulla misura prevenzionale è il questore del luogo dove si è manifestata la pericolosità del soggetto e non del luogo dove il soggetto risiede o abita;

2.2. Ancora violazione dell'art. 6 legge 401/1989, giacché il comportamento tenuto da X. non rientrava in nessuna delle ipotesi tassativamente previste dalla norma per la emanazione del divieto e dell'obbligo in esame.

Infatti, contrariamente a quanto affermato dal giudice della convalida, il prevenuto era stato fermato solo per sospetta ubriachezza, ma non era stato trovato in possesso di armi.

2.3. Omessa motivazione in ordine al requisito della necessità e urgenza.

2.4. Omessa motivazione in ordine alla pericolosità del prevenuto e alla congruità della durata della misura.

3. Il procuratore generale in sede ha ritenuto infondato il primo motivo di ricorso, osservando che: a) secondo il tenore testuale della norma di legge, il divieto in esame opera anche per le manifestazioni sportive che si svolgono all'estero in condizioni di reciprocità; b) la competenza territoriale sulle misure di prevenzione, a differenza della competenza in tema di reati, inerisce alla persona pericolosa e non alla condotta.

Ha invece ritenuto fondati gli altri motivi, e ha chiesto l'annullamento con rinvio della ordinanza di convalida.

4. In ordine al primo motivo di ricorso si deve osservare che il legislatore, con l'art. 1, comma 1, lett. a), n. 2, del D.L. 17.8.2005 n. 161, convertito con modificazioni nella L. 17.10.2005 n. 210, novellando l'art. 6 comma 1 della legge 401/1989, ha esteso il potere del questore di vietare l'accesso ai luoghi in cui si svolgono determinate manifestazioni sportive, anche in relazione alle manifestazioni sportive che si svolgono all'estero; e reciprocamente ha conferito alle corrispondenti autorità degli Stati appartenenti all'Unione europea il potere di vietare l'accesso alle manifestazioni sportive che si svolgono nel territorio italiano.

Ovviamente, per effetto del secondo comma dello stesso art. 6, il questore, accanto al divieto di accesso, può aggiungere anche, come misura prevenzionale, la prescrizione di comparire in un ufficio di polizia nazionale in concomitanza con lo svolgimento delle manifestazioni sportive indicate. Nulla è previsto invece – e non poteva essere previsto perché si sarebbe trattato di norma da eseguirsi presso gli organi di polizia extraitaliani, con invasione nella sfera della altrui sovranità nazionale – per il potere delle corrispondenti autorità europee di accompagnare il divieto di accesso negli stadi italiani con la misura prevenzionale di imporre la comparizione negli uffici di polizia degli Stati membri dell’Unione europea.

Le nuove disposizioni in esame hanno inteso dare attuazione alla risoluzione del Consiglio dell’Unione europea del 17.11.2003, per l’adozione negli Stati membri del divieto di accesso agli impianti dove si svolgono partite di calcio di rilevanza internazionale.

Secondo il paragrafo 1 di questa risoluzione, “gli Stati membri, entro i limiti stabiliti dal proprio ordinamento, sono invitati a esaminare la possibilità di introdurre disposizioni che stabiliscano un meccanismo per interdire l’accesso agli stadi in cui sono in programma competizione calcistiche ai soggetti già resisi responsabili di fatti di violenza in occasione di incontri calcistici”.

Secondo il paragrafo 3, “ciascuno Stato membro in cui vige il divieto di accesso di cui al paragrafo 1 è altresì invitato a considerare la possibilità di adottare le opportune iniziative affinché i relativi provvedimenti applicativi emanati in ambito nazionale possano essere estesi anche a taluni incontri calcistici disputati in altri Stati membri, tenendo conto dei provvedimenti emanati da altri Stati membri”.

La risoluzione inoltre auspica scambi di informazioni e iniziative di cooperazione tra le varie polizie e con le organizzazioni sportive.

Tanto premesso, sembra chiaro che le nuove disposizioni nazionali non configurano propriamente una condizione di reciprocità, ma statuiscano semplicemente alcune norme unilaterali che – in attuazione del paragrafo 3 della risoluzione – estendono il cosiddetto DASPO disposto dai questori italiani alle manifestazioni sportive che si svolgono nel resto dell’Unione europea, e conferiscono alle corrispondenti autorità di polizia europee un potere di DASPO per le manifestazioni sportive italiane.

Nulla però viene statuito sul potere dei questori italiani di imporre DASPO a carico di persone che tengano condotte pericolose durante manifestazioni sportive che si svolgono nei paesi europei. In altri termini, la estensione alle manifestazioni sportive celebrate all’estero riguarda l’oggetto del divieto di accesso, ma non il presupposto di pericolosità sociale che giustifica quel divieto: con la conseguenza che se la pericolosità sociale si è verificata durante una manifestazione sportiva celebrata fuori dai confini nazionali il questore italiano non ha né il potere di vietare l’accesso agli stadi, siano essi italiani o europei, né il connesso potere di imporre la comparizione presso gli uffici di polizia italiani.

Né la risoluzione europea, né le disposizioni nazionali emanate per attuarla, sono idonee a conferire ai questori italiani un potere amministrativo extraterritoriale,

al di là di quello espressamente previsto di vietare gli accessi anche agli stadi europei per gli incontri sportivi di rilevanza internazionale. La prima infatti non ha carattere vincolante, e fa salvi espressamente i limiti stabiliti in ciascun ordinamento nazionale. Le seconde non possono essere interpretate al di là del loro significato letterale, che è sicuramente diverso e più ristretto rispetto a quello degli articoli da 7 a 10 del codice penale, che estendono la giurisdizione penale nazionale ad alcuni reati commessi all'estero, in concorso di alcuni presupposti sostanziali e processuali.

Questa conclusione, del resto, è in linea con la soluzione che la giurisprudenza di legittimità ha dato alla questione della competenza territoriale per l'emanazione dei DASPO.

Infatti, dopo una incertezza iniziale, sembra ormai consolidato l'orientamento secondo cui competente a stabilire il divieto è il questore del luogo in cui è stato commesso il fatto che il legislatore ha assunto come specifico sintomo della pericolosità sociale connessa alle manifestazioni sportive, e non già il questore del luogo di residenza o di domicilio del soggetto socialmente pericoloso (*ex multis* Cass. Sez. I, n. 46342 del 19.11.2003, Bergesio, mass. 226185; Cass. Sez. III, n. 33504 del 14.6.2005, Candela, non massimata). È evidente che, adottando questo criterio, un questore nazionale non ha competenza territoriale per disporre divieti di accesso e prescrizioni di comparizione per episodi di violenza sportiva commessi all'estero.

D'altro canto, secondo l'orientamento ormai costante di questa Corte, il giudice della convalida ha il dovere di controllare anche la competenza territoriale del questore che ha emesso la misura di prevenzione, rientrando questa competenza tra i requisiti di legittimità del provvedimento questorile.

5. Comunque, anche prescindendo dalla delicata questione della competenza extraterritoriale del questore, il provvedimento in esame era privo dei presupposti richiesti dall'art. 6, comma 1, primo periodo, legge 401/1989.

Invero, come risulta dallo stesso provvedimento questorile, in occasione dell'incontro di calcio tra le squadre del Manchester United e della Roma del 2.10.2007, A. X. era stato "tratto in arresto da collaterale organo inglese per ubriachezza molesta, mentre si trovava all'esterno dello stadio del Manchester, in attesa di far ingresso nel settore ospiti dell'impianto sportivo". Contrariamente a quanto affermato nell'ordinanza di convalida, non compare alcun accenno al possesso di armi o di altro strumento atto ad offendere.

Orbene, la semplice ubriachezza molesta non rientra in alcuno dei presupposti oggettivi tassativamente richiesti dalla norma citata per giustificare il divieto di accesso agli impianti sportivi e lo strumentale obbligo di comparizione presso gli uffici di polizia.

Sotto ogni profilo, quindi, il g.i.p. romano non poteva convalidare il provvedimento questorile. Gli ultimi due motivi di ricorso restano assorbiti.

In conclusione, la impugnata ordinanza di convalida deve essere annullata

senza rinvio.

P.Q.M.

la Corte suprema di cassazione annulla senza rinvio l'ordinanza impugnata.

