

## **La vexata quaestio della natura giuridica delle Federazioni sportive**

di Gabriele Pepe

30 aprile 2017

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il dibattito sulla natura giuridica delle Federazioni sportive. – 3. La difficile convivenza tra natura privatistica e compiti pubblicistici al tempo della crisi della soggettività giuridica. – 4. Conclusioni.

### **1. Introduzione**

La tematica della natura giuridica delle Federazioni sportive da decenni appassiona la dottrina italiana che ne ha investigato sia i profili teorico-dogmatici sia le più importanti ricadute applicative. È evidente, infatti, come la ricostruzione della natura giuridica in senso pubblicistico oppure privatistico tenda a riverberarsi sulla tipologia di atti posti in essere dalle Federazioni e sul relativo regime giuridico. Tuttavia, nella odierna e conclamata crisi della soggettività giuridica, in cui è venuta meno la rigida ripartizione dei soggetti in pubblici e privati, l'interprete è chiamato non già ad applicare schemi e modelli del passato, bensì a percorrere nuovi itinerari ermeneutici alla luce delle trasformazioni in atto. In particolare, l'interprete deve focalizzarsi più che sul *nomen iuris* sulla dimensione oggettiva dei fenomeni investigati in vista di una puntuale ricostruzione del regime giuridico applicabile. Ciò anche in ragione della circostanza che al dato formale della soggettività non corrisponde più necessariamente la disciplina predeterminata del tipo di riferimento. Ne discende, per l'effetto, come l'indicazione legislativa della natura giuridica delle Federazioni sia solo il punto di partenza da cui muovere per il successivo e necessario esame dell'attività svolta e degli interessi perseguiti.

### **2. Il dibattito sulla natura giuridica delle Federazioni sportive**

Il tema della natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali si inquadra nel più ampio fenomeno della organizzazione giuridica dello sport<sup>1</sup>; una organizzazione che nel corso dei decenni ha subito trasformazioni in ragione dei plurimi interventi di riforma che hanno interessato il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e le Federazioni sportive.

---

<sup>1</sup> Esemplare in tal senso *Corte cost.*, 25 marzo 1976, n. 57, in *Giur. cost.*, 1976, p. 707: "lo sport è un'attività umana cui si riconosce un interesse pubblico tale da richiederne la protezione e l'incoraggiamento da parte dello Stato".

Nella originaria previsione della legge 16 febbraio 1942, n. 426, il CONI veniva prefigurato quale ente a struttura associativa con personalità di diritto pubblico<sup>2</sup>, costituito appunto dalle Federazioni e dalle associazioni e società sportive ad esse affiliate. In particolare, la legge del '42 denominava espressamente le Federazioni organi del CONI<sup>3</sup>, a sua volta definito Confederazione delle Federazioni nazionali e delle discipline sportive associate<sup>4</sup>. Il CONI rappresentava, pertanto, un ente esponenziale di un gruppo sociale.

La configurazione del CONI in termini di ente pubblico a struttura associativa ha, inevitabilmente, determinato una "pubblicizzazione" delle Federazioni sportive nazionali con l'attribuzione ad esse di compiti amministrativi da espletarsi sotto la vigilanza, l'indirizzo ed il controllo proprio del Comitato olimpico<sup>5</sup>. La natura pubblica del CONI veniva, altresì, desunta da alcuni indici rivelatori tra cui la vigilanza dell'autorità ministeriale, la generalità degli interessi perseguiti, la percezione di finanziamenti statali, il peculiare regime fiscale e contabile<sup>6</sup>; inoltre, riceveva conferma sul piano normativo dalla legge 20 marzo 1975, n. 70 che etichettava espressamente il CONI ente pubblico necessario<sup>7</sup>, assimilandolo agli enti strumentali ed ausiliari dello Stato; di tale natura pubblica partecipavano, altresì, le Federazioni sportive nazionali, in qualità di suoi organi.

Il problema della qualificazione giuridica delle Federazioni sportive è riemerso a partire dalla legge 23 marzo 1981, n. 91 che se, da un lato, elimina ogni riferimento al concetto di organo, dall'altro, riconosce alle Federazioni un'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione sia pure sotto la vigilanza del CONI (art. 14 II co.).

L'intervento legislativo introduce, così, "un nuovo indice positivo destinato ad influenzare il dibattito in ordine alla natura giuridica delle Federazioni"<sup>8</sup>, attraverso il rafforzamento dalla c.d. tesi privatistica<sup>9</sup>. Del resto, l'attribuzione di peculiari forme di

---

<sup>2</sup> G. ROSSI, *Enti pubblici associativi: aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, Napoli, 1979, pp. 114 ss.. G. ALPA, *L'ordinamento sportivo in Nuoviss. giur. civ. comm.*, 1986, II, pp. 321 ss..

<sup>3</sup> C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il CONI e la regolamentazione dello sport*, Milano, 2000, p. 5. Secondo l'Autrice "con la stessa legge le Federazioni sportive nazionali vennero definite organi del CONI e vennero assoggettati all'approvazione del CONI sia gli statuti delle federazioni di nuova costituzione, sia i regolamenti interni contenenti le norme tecniche ed amministrative per il loro funzionamento, sia i regolamenti federali contenenti le norme sportive per l'esercizio dello sport controllato". La qualificazione delle Federazioni sportive quali organi del CONI ha rappresentato per molto tempo l'*argumentum principis* per il riconoscimento della natura giuridica pubblica delle Federazioni. In giurisprudenza, esemplare, *Tar Lazio*, sez. III, 13 ottobre 1980, n. 882, in *Riv. dir. sport.*, 1981, p. 57, secondo cui "le Federazioni sportive nazionali sono organi del CONI ed in tale qualità partecipano della natura pubblica di quest'ultimo".

<sup>4</sup> In proposito G. MORBIDELLI, *Gli Enti dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 1993, pp. 321 ss..

<sup>5</sup> La pubblicizzazione del CONI ha, a sua volta, determinato una estensione dei poteri pubblicistici delle Federazioni sportive. In giurisprudenza la natura pubblica delle Federazioni sportive è stata tradizionalmente riconosciuta da *Cass. civ. Sez. Un.*, 19 giugno 1968, n. 2028, in *www.cortedicassazione.it*. *Tar Lazio*, sez. III, 13 ottobre 1980, n. 882, op. cit., p. 57. *Cass. civ. Sez. Un.*, 16 giugno 1983, n. 4108, in *Giust. civ.*, 1983, p. 2931. *Tar Lazio*, sez. III, 15 novembre 1983, n. 878, in *Foro amm.* 1984, p. 732. *Tar Lazio*, sez. III, 16 gennaio 1984, n. 4, in *Foro amm.*, 1984, p. 1274.

<sup>6</sup> S.N. CALZONE, *Il Coni ente pubblico nella legislazione vigente*, in *Riv. dir. sport.*, 1997, p. 439.

<sup>7</sup> M. SANINO, voce *Sport*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXX, Roma, 1993, pp. 1-6.

<sup>8</sup> C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il CONI e la regolamentazione dello sport*, op. cit., p. 16.

<sup>9</sup> La tesi veniva sostenuta in dottrina da S. CASSESE, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del parastato*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, pp. 117 ss.. A.

autonomia viene a rappresentare un argomento decisivo per il riconoscimento alle Federazioni sportive di una soggettività di diritto privato, separata da quella del CONI, e regolata dalle norme del codice civile.

La dialettica tra i sostenitori rispettivamente della tesi privatistica e della tesi pubblicistica conduce, successivamente, alla elaborazione di una tesi intermedia costruita sulla natura ibrida o mista delle Federazioni sportive. Secondo tale tesi, infatti, le Federazioni assumerebbero una duplice veste giuridica, l'una privatistica, quali associazioni private che svolgono attività di tipo tecnico, organizzativo e gestionale; l'altra pubblicistica in quanto organi del CONI che operano nell'esercizio di attività funzionalizzate al perseguimento degli interessi sportivi<sup>10</sup>. Del resto, come sostenuto dalla giurisprudenza, l'agire in qualità di organi del CONI non esclude affatto la natura privatistica delle Federazioni sportive<sup>11</sup>.

La tesi intermedia sembra svelare, forse meglio delle altre, la complessità del fenomeno investigato anche nella prospettiva di analizzare la tipologia di atti adottati dalle Federazioni nonché la natura delle situazioni soggettive in rilievo e per individuare, da ultimo, il giudice competente.

Il dibattito sulla natura giuridica delle Federazioni è, poi, ravvivato dal d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 che, nel ridefinire l'assetto organizzativo dello sport italiano, interviene a riformare la normativa vigente<sup>12</sup>. Il decreto, per un verso, conferma la personalità giuridica di diritto pubblico del CONI<sup>13</sup>, e per altro verso, attribuisce alle Federazioni sportive personalità di diritto privato, munendole di autonomia (statutaria, tecnica, organizzativa, gestionale) ed assoggettandole, salvo deroghe, alla disciplina del codice civile<sup>14</sup>. Ne discende, di conseguenza, un quadro composito e variegato che pone

---

CLARIZIA, *La natura giuridica delle federazioni sportive anche alla luce della legge del 23 marzo 1981 n. 91*, in *Riv. dir. sport.*, 1983, spec. p. 208. M. SENSALÉ, *La legge 23 marzo 1981, n. 91 e la natura giuridica delle federazioni sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 1984, pp. 490 ss.. A. QUARANTA, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive nazionali*, in *Riv. dir. sport.*, 1986, pp. 174 ss..

<sup>10</sup> In giurisprudenza, di significativo rilievo, *Cass. civ. Sez. Un.*, 9 maggio 1991, n. 5181, in *Rep. Foro it.*, 1991. In dottrina, per la natura giuridica ibrida o mista delle Federazioni sportive nazionali, R. CAPRIOLI, *Le federazioni sportive nazionali fra diritto pubblico e diritto privato*, in *Dir. e giur.*, 1989, p. 10. R. FRASCAROLI, voce *Sport (Dir. pubbl. e priv.)*, vol. XLIII, in *Enc. dir.*, Milano, 1990, p. 519. G. MORBIDELLI, *Gli Enti dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, op. cit., p. 334. F. FRACCHIA, voce *Sport*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIV, Torino, 1999, pp. 470-471. M. SANINO - F. VERDE, *Il diritto sportivo*, IV ed., Padova, 2015, p. 119. Per gli Autori "si era formato un orientamento qualificabile come unanime e secondo il quale le federazioni sportive presentano un duplice aspetto, l'uno di natura pubblicistica, riconducibile all'esercizio in senso lato di funzioni pubbliche proprie del CONI, l'altro di natura privatistica collegato alle specifiche attività delle federazioni medesime, attività che in quanto autonome sono separate dalle attività di natura pubblica e fanno capo soltanto alle dette federazioni".

<sup>11</sup> *Cass. civ. Sez. Un.*, 9 maggio 1986, n. 3092, in *Foro. it.*, 1986, p. 1257.

<sup>12</sup> L'art. 19 del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 ha abrogato l'intera legge 426/1942 e l'art. 14 della legge 23 marzo 1981, n. 91.

<sup>13</sup> L'art. 1 del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, , così recita: "il Comitato olimpico nazionale italiano, di seguito denominato CONI, ha personalità giuridica di diritto pubblico, ha sede in Roma ed è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni culturali ed ambientali". In dottrina si rinvia al commento di G. NAPOLITANO, *La nuova disciplina dell'organizzazione sportiva italiana: prime considerazioni sul decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, di "riordino" del C.O.N.I.*, in *Riv. dir. sport.*, 1999, pp. 617 ss.. C. FRANCHINI, *Il riordino del Coni*, in *Gior. dir. amm.*, 2003, pp. 1209 ss.. B. MARCHETTI, voce *Lo Sport (Agg.)*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, pp. 937 ss..

<sup>14</sup> L'art. 15 del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 in proposito statuisce: "le Federazioni sportive nazionali svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifici aspetti di tale attività. (...). Le federazioni sportive



all'interprete il problema della ricostruzione dei differenti profili di un simile Giano bifronte<sup>15</sup>. Non può sottacersi, infatti, come le Federazioni sportive, pur essendo associazioni di diritto privato, siano inserite nell'ambito dell'ordinamento sportivo che conferisce ad esse poteri autoritativi per il perseguimento di finalità pubblicistiche<sup>16</sup>. Se per certi atti e per taluni effetti le Federazioni operano come organi del CONI con imputazione ad esso delle relative fattispecie, per altre attività agiscono come soggetti privati nell'esercizio di poteri di autonomia negoziale<sup>17</sup>.

Ciò detto, la difficile convivenza tra natura privatistica e funzioni pubblicistiche solleva problemi applicativi in ordine alla individuazione, volta per volta, del tipo di atto compiuto (e del relativo regime giuridico), delle situazioni soggettive in rilievo e del giudice competente a conoscerne le controversie. È chiaro, dunque, che *“alla diversa qualificazione giuridica degli atti e delle attività delle autorità sportive corrisponde una diversificata incidenza su situazioni soggettive che si conformano nell'ordinamento statale come diritti soggettivi, come interessi legittimi”*<sup>18</sup>.

---

*nazionali hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato. Esse non perseguono fini di lucro e sono disciplinate, per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo*”. La disposizione sembra costruire le Federazioni sportive alla stregua di un Giano bifronte: da un lato persone giuridiche di diritto privato, sottoposte al diritto comune, dall'altro, soggetti con funzioni pubbliche, incardinati nell'ordinamento sportivo e sottoposti ai poteri di vigilanza e controllo del CONI.

<sup>15</sup> Per una ricostruzione del dibattito sulla natura giuridica delle Federazioni sportive F. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, pp. 90, 125 e 198 ss.. S. CASSESE, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del parastato*, in *Riv. dir. sport.*, op. cit., pp. 117 ss.. G. ROSSI, *Enti pubblici associativi: aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, op. cit., p. 120 ss.. A. CLARIZIA, *La natura giuridica delle federazioni sportive anche alla luce della legge del 23 marzo 1981 n. 91*, in *Riv. dir. sport.*, op. cit., spec. p. 208. M. SENSALÉ, *La legge 23 marzo 1981, n. 91 e la natura giuridica delle federazioni sportive*, in *Riv. dir. sport.*, op. cit., pp. 490 ss.. A. QUARANTA, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive nazionali*, in *Riv. dir. sport.*, op. cit., pp. 174 ss.. R. FRASCAROLI, voce *Sport*, (*Dir. pubbl. e priv.*), vol. XLIII, in *Enc. dir.*, op. cit., pp. 513 ss.. L. TRIVELLATO, *Considerazioni sulla natura giuridica delle federazioni sportive*, in *Dir. e soc.*, 1991, pp. 141 ss.. G. MORBIDELLI, *Gli Enti dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, op. cit., pp. 321 ss.. R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, Napoli, 1997, pp. 1 ss.. F. FRACCHIA, voce *Sport*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIV, Torino, 1999, pp. 470-471. C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il CONI e la regolamentazione dello sport*, Milano, 2000, pp. 57 ss.. L. DI NELLA, *Le federazioni sportive nazionali dopo la riforma*, in *Riv. dir. sport.*, 2000, pp. 53 ss.. A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, 2005, pp. 215-230. G. NAPOLITANO, voce *Sport*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, vol. VI, Milano, 2006, pp. 5678-5685. L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007, pp. 1-31. L. COLANTUONI, *Diritto sportivo*, Torino, 2009. F. PAVANI, *Le federazioni sportive*, in *Giur. it.*, 2010, pp. 1474 ss.. G. ZOPPI, *Diritto sportivo*, Roma, 2012. S. CUSTURERI, *La natura giuridica delle federazioni sportive nazionali, enti pubblici o associazioni di diritto privato?*, in [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com), fasc. 3-4, 2015. M. SANINO - F. VERDE, *Il diritto sportivo*, IV ed., op. cit., pp. 118 ss..

<sup>16</sup> Le Federazioni sportive nazionali, pur qualificate associazioni di diritto privato, risultano in ogni caso incardinate in un sistema pubblicistico. Occorre, pertanto, distinguere nelle Federazioni il momento genetico di matrice privatistica dal compresente momento funzionale di natura pubblicistica riconducibile al collegamento con il CONI.

<sup>17</sup> Sulla distinzione tra compiti privatistici e compiti pubblicistici, in dottrina, R. CAPRIOLI, *Le Federazioni sportive nazionali tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Dir. e giur.*, op. cit., pp. 1 ss.. In giurisprudenza già *Cass. Sez. Un.*, 9 maggio 1986 n. 3092, in *Foro it.*, op. cit., p. 1254.

<sup>18</sup> C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il CONI e la regolamentazione dello sport*, op. cit., p. 59 e p. 309. Secondo l'Autrice dalla tesi della natura pubblica delle Federazioni è

Con particolare riferimento al problema del riparto di giurisdizione occorre far ricorso ad un criterio funzionale che si fondi, a monte, sulla natura (paritetica od autoritativa)<sup>19</sup> dell'atto posto in essere e, a valle, sulla correlata situazione soggettiva incisa (interesse legittimo o diritto soggettivo).

### **3. La difficile convivenza tra natura privatistica e compiti pubblicistici al tempo della crisi della soggettività giuridica**

La difficoltà di conciliare la natura privatistica delle Federazioni con i compiti pubblicistici svolti pone l'interprete ad interrogarsi in sede applicativa sul regime giuridico degli atti compiuti, sulla natura delle situazioni soggettive in rilievo nonché sul riparto di giurisdizione afferente le relative controversie. La complessità dell'indagine è, poi, accentuata agli albori del Terzo Millennio dalla c.d. crisi della soggettività giuridica<sup>20</sup>. Infatti, la nota ripartizione dei soggetti giuridici, in pubblici e privati, va sfumandosi unitamente al ridimensionarsi del tradizionale paradigma della soggettività formale. Di conseguenza, l'interprete nell'attività di indagine è chiamato a focalizzarsi più che sul *nomen iuris*, sulla dimensione oggettiva dei fenomeni investigati ai fini di una corretta ricostruzione del regime giuridico applicabile. Si fa presente, inoltre, come al dato formale della soggettività, pubblica o privata, non corrisponda più necessariamente la disciplina predeterminata del tipo di riferimento; coerentemente, allora, l'interprete dovrà effettuare un'esegesi ricostruttiva, muovendo dalla natura giuridica del soggetto, per poi spingersi ad esaminare in concreto l'attività svolta e gli interessi perseguiti<sup>21</sup>.

Nonostante la natura privatistica, espressamente riconosciuta dalla legge, le Federazioni sportive godono di autarchia, esercitando potestà amministrative ed emanando atti autoritativi ed imperativi. Si pensi alla potestà di adottare statuti, regolamenti interni<sup>22</sup>, norme sanitarie ed atti applicativi<sup>23</sup>; alle attività di controllo sanitario sugli sportivi professionisti, ai provvedimenti di affiliazione, revoca e controllo sulle società e sulle associazioni sportive; alle attività di tutela sanitaria, assicurativa e previdenziale degli atleti; infine, agli atti di repressione del doping. A riguardo il d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15 affida allo Statuto del CONI l'individuazione tassativa delle attività di rilievo pubblicistico delle Federazioni sportive<sup>24</sup>; attività che

---

possibile argomentare "l'emersione al livello statale della loro disciplina interna e di corrispondenti posizioni di interesse legittimo in capo agli associati".

<sup>19</sup> In giurisprudenza, di particolare rilievo, *Tar Lazio*, sez. III, 8 febbraio 1988, n. 135, in *Foro amm.*, 1988, pp. 761 ss..

<sup>20</sup> Si rinvia, in argomento, ai significativi contributi di G.P. CIRILLO, *La società pubblica e la neutralità delle forme giuridiche soggettive*, in *www.giustizia-amministrativa.it*. N. LIPARI, *Le categorie del diritto civile*, Milano, 2013, pp. 50-88.

<sup>21</sup> R. CAPRIOLI, *Le Federazioni sportive nazionali tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Dir. e giur.*, op. cit., pp. 1 ss.. C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il CONI e la regolamentazione dello sport*, op. cit., p. 313. P. PIZZA, *L'attività delle federazioni sportive tra diritto pubblico e privato*, in *Foro amm. C.d.s.*, 2002, pp. 3255 ss..

<sup>22</sup> A riguardo G. VIDIRI, *Natura giuridica e potere regolamentare delle federazioni sportive nazionali*, in *Foro it.*, 1994, p. 136. In giurisprudenza *Cass. civ. Sez. Un.*, 26 ottobre 1989 n. 4399, in *Riv. dir. sport.*, 1990, p. 57. *Cass. civ. Sez. Un.*, 25 febbraio 2000, n.46, in *Guida dir.*, 2000, pp. 68 ss..

<sup>23</sup> G. MORBIDELLI, *Gli Enti dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.* op. cit., pp. 344 ss..

<sup>24</sup> Ai sensi dell'art. 23 co. I dello Statuto del CONI "hanno valenza pubblicistica esclusivamente le attività delle Federazioni sportive nazionali relative all'ammissione e all'affiliazione di società, di

non sono suscettibili di applicazione estensiva da parte della giurisprudenza costituendo un *numerus clausus*.

L'agire come organi del CONI nell'esercizio di potestà pubbliche non compromette la soggettività giuridica delle Federazioni sportive, le quali vanno in ogni caso considerate autonomi centri di imputazione di diritti e obblighi<sup>25</sup>; trattasi di una soggettività giuridica di tipo privatistico che si sviluppa, appunto, secondo le regole del codice civile. Di conseguenza, *"la qualità di organo si aggiunge alle altre e vale a certi fini e a certi effetti, e non per tutta l'attività delle Federazioni"*<sup>26</sup>. Del resto, come associazioni con personalità giuridica, le Federazioni compiono in prevalenza atti di autonomia privata disciplinati dal diritto comune.

La compresenza di elementi propri del diritto privato e del diritto pubblico ha indotto la giurisprudenza ad aderire alla tesi della natura ibrida o mista delle Federazioni sportive<sup>27</sup>; una tesi che nasce dalla combinazione della tesi pubblicistica con la tesi privatistica. In tal senso le Federazioni sportive verrebbero delineate alla stregua di un *Giano bifronte*, svolgendo ora *"compiti (e connessi atti) di diritto privato, sottoposti alle regole che disciplinano i comuni rapporti tra i consociati e compiti (e connessi atti) di diritto pubblico, che all'opposto soggiacciono alle regole che si confanno ai rapporti autoritari speciali tra cives e Pubblica Amministrazione"*<sup>28</sup>.

Le Federazioni sarebbero, così, soggetti geneticamente privati ma funzionalmente pubblici per taluni atti e finalità<sup>29</sup>, con conseguente applicazione di una speciale disciplina innestata su norme di diritto privato. Da un tale regime giuridico, così composito e variegato, deriverebbe *"una sostanziale doppia personalità delle Federazioni: una pubblica per la quale agiscono come organi del CONI, sono finanziate dal CONI e sono soggette al potere di sorveglianza di esso; l'altra privata, che deriva dall'atto di nascita, costituito addirittura dalla collocazione legislativa nell'ambito dei soggetti con personalità giuridica di diritto privato e che si sostanzia nell'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione delle Federazioni"*, nonché *"nella capacità di agire come ente privato in mancanza di una specifica disciplina"*<sup>30</sup>.

Pur avendo l'indiscutibile merito di svelare la complessità del fenomeno, la tesi che sostiene la natura ibrida o mista pare non soddisfare l'esigenza di un compiuto

---

*associazioni sportive e di singoli tesserati; alla revoca a qualsiasi titolo e alla modificazione dei provvedimenti di ammissione o di affiliazione; al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici; all'utilizzazione di contributi pubblici, alla prevenzione e repressione del doping, nonché alle attività relative alla preparazione olimpica e all'altro livello, alla formazione dei tecnici e alla gestione degli impianti sportivi pubblici"*.

<sup>25</sup> S. CASSESE, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del parastato*, op. cit., p. 121.

<sup>26</sup> R. FRASCAROLI voce *Sport*, (*Dir. pubbl. e priv.*), vol. XLIII, in *Enc. dir.*, op. cit., pp. 519.

<sup>27</sup> In giurisprudenza, *Tar Lazio*, sez. III, 20 agosto 1987, n. 1449, in *Riv. dir. sport*, 1987, p. 682. *Cons. Stato*, sez. VI, 20 dicembre 1993, n. 1167, in *Riv. dir. sport* 1994, p. 49. *Cass. civ. Sez. Un.*, 11 ottobre 2002, n. 14530, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it). *Cons. Stato*, sez. VI, 10 ottobre 2002, n. 5442, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>28</sup> G. BACOSI, *Ordinamento sportivo e giurisdizione. il ruolo "storico" delle federazioni*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2008-9. In argomento anche R. CAPRIOLI, *Le Federazioni sportive nazionali tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Dir. e giur.*, op. cit., pp. 1 ss..

<sup>29</sup> In giurisprudenza, *ex plurimis*, *Tar Lazio*, sez. III, 8 febbraio 1988, n. 135, in *Tar*, 1988, I, p. 761. *Tar Lazio*, sez. III, 23 giugno 1994, n. 1361, in *Tar*, 1994, I, p. 2399.

<sup>30</sup> In dottrina M. SANINO - F. VERDE, *Il diritto sportivo*, op. cit., pp. 119 ss.. Sulla duplice natura giuridica delle Federazioni, in giurisprudenza, di rilievo, *Tar Calabria*, sez. II, 18 settembre 2006, n. 984, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).



inquadramento dogmatico delle Federazioni sportive, anche alla luce del dettato legislativo.

Il problema della natura giuridica delle Federazioni va risolto muovendo dalla lettera dell'art. 15 d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 che qualifica espressamente le Federazioni quali associazioni con personalità giuridica di diritto privato. Dunque, soggetti privati che, alle volte, sono chiamati ad esercitare, oltre ai normali poteri di autonomia privata, anche potestà amministrative<sup>31</sup>; tuttavia, il rilievo pubblicistico di alcune attività non è in grado di trasformare la natura privatistica delle Federazioni, pur avendo ricadute applicative sul tipo di atti compiuti, sulle situazioni soggettive in rilievo e sul giudice competente.

Ciononostante, nell'analisi del fenomeno occorre tener conto della odierna crisi della soggettività giuridica che frantuma la rigida relazione fra natura del soggetto, tipologia di atti compiuti e disciplina applicabile. Venute meno le storiche barriere tra il diritto pubblico ed il diritto privato, si rilevano oggi osmosi e commistioni sempre più frequenti tra discipline un tempo distanti. In un tale contesto è coerente che un soggetto privato, nel caso di specie una Federazione sportiva, possa svolgere funzioni amministrative. D'altronde, tale assunto trova conferma nel fenomeno dell'esercizio privato di pubbliche funzioni<sup>32</sup> che, valorizzando il profilo sostanziale dell'attività realizzata, prescrive l'applicazione di una disciplina pubblicistica, nonostante la natura privata del soggetto agente. Ciò poiché trattasi di attività che, seppur provenienti da soggetti privati, risultano a regime amministrativo in quanto procedimentalizzate. In senso conforme la giurisprudenza afferma che qualora l'esercizio privato di pubbliche funzioni riguardi attività amministrativa in senso stretto esso "*non può compiersi che tramite atti sostanzialmente amministrativi*" che radicano la giurisdizione sulle relative controversie in capo al giudice amministrativo, essendo atti compiuti da organi che si sostituiscono all'amministrazione<sup>33</sup>. Tali atti, oggettivamente amministrativi, in quanto estrinsecazione di un potere di supremazia speciale, soggiacciono al medesimo regime giuridico degli atti formalmente amministrativi<sup>34</sup>, con la conseguenza che sono sindacabili dal giudice amministrativo per incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere.

Nonostante ciò, l'applicazione della disciplina di diritto amministrativo sembrerebbe preclusa dall'art. 23 dello Statuto del CONI secondo il quale il rilievo pubblicistico di alcune attività delle Federazioni "*non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei*

<sup>31</sup> In dottrina, a riguardo, M. SANINO – F. VERDE, *Il diritto sportivo*, op. cit., p. 459, spec. nota 80. In giurisprudenza, *ex multis*, Cons. Giust. Amm., 9 ottobre 1993, n. 536, in Cons. Stato, 1993, I, p. 1339. Cons. Stato, sez. VI, 31 dicembre 1993, n. 1112, in Foro amm., 1993, p. 2480. Ad avviso del Supremo Consesso amministrativo le Federazioni sportive "*aventi geneticamente natura privatistica di associazioni non riconosciute, assumono la veste di organi del CONI e partecipano della natura pubblicistico-autoritativa (e non economica) di quest'ultimo, allorché operano all'esercizio di poteri di organizzazione e disciplina delle attività sportive inerenti alle finalità del CONI*". In proposito anche Cons. Stato, sez. VI, 3 dicembre 1998, n. 1662, in Giur. it., 1999, p. 1317. Cons. Stato, sez. VI, 13 gennaio 1999, n. 12, in Cons. Stato, 1999, I, p. 94.

<sup>32</sup> Tra i tanti, A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, op. cit., *passim*, spec. pp. 215 ss..

<sup>33</sup> Cass. civ. Sez. Un., 29 dicembre 1990, n. 12221, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it). In dottrina, a riguardo, G. MORBIDELLI, *Gli Enti dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, op. cit., p. 337. F. FRACCHIA voce *Sport*, in *Dig. disc. pubbl.*, op. cit., p. 471.

<sup>34</sup> Sulla natura oggettivamente amministrativa di molti atti delle Federazioni sportive *Tar Puglia*, sez. I, 11 settembre 2001, n. 3477, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

*singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse*"; la disposizione pare ripristinare l'anacronistico binomio tra soggettività privata e disciplina di diritto comune, non tenendo conto della natura oggettivamente amministrativa di molti atti delle Federazioni sportive. In senso adesivo una parte della dottrina ritiene che la rilevanza pubblicistica di alcune attività non determini necessariamente *"la soggezione degli atti adottati nell'esercizio di queste al regime proprio del diritto amministrativo a cominciare dalle regole sul procedimento contenute nella l. n. 241/1990"*<sup>35</sup>.

Un simile orientamento non convince appieno, in quanto, con un approccio meramente formalistico, oblitera il dato sostanziale correlato al fenomeno, sempre più diffuso, dell'esercizio privato di pubbliche funzioni che interessa, altresì, le Federazioni sportive nazionali; infatti larga parte degli atti posti in essere dalle Federazioni presenta natura oggettivamente amministrativa sia per gli interessi pubblici perseguiti sia per la procedimentalizzazione della attività; ne discende la soggezione degli atti delle Federazioni ad un regime pubblicistico di diritto amministrativo alla stregua di quanto previsto per gli atti soggettivamente amministrativi che promanano da soggetti pubblici.

In tale prospettiva, allora, la previsione di cui all'art. 23 dello Statuto del CONI sul regime squisitamente privatistico degli atti delle Federazioni pare smentita anche dal diritto positivo (art. 7 e art. 133 lett. z, C.p.a., nonché art. 1, co. 1-ter l. n. 241/1990). In particolare l'art. 133, lett. z, C.p.a. attribuisce al giudice amministrativo, in sede esclusiva, la giurisdizione sulle controversie relative agli atti delle Federazioni sportive *"non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ed escluse quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti"*. Tale disposizione normativa, prevedendo tre distinte forme di giurisdizione (ordinaria, amministrativa e sportiva) con eterogenee discipline processuali, implica che le Federazioni possano compiere differenti tipi di atti, privatistici o pubblicistici, aventi ciascuno la propria peculiare disciplina.

Inoltre, in particolari settori l'ordinamento italiano riconosce espressamente la possibilità di applicare, per date finalità, norme pubblicistiche ad atti ed attività compiuti da soggetti privati. Si pensi, ad esempio, ai principi e alle regole dell'evidenza pubblica nelle procedure di affidamento indette da un organismo di diritto pubblico<sup>36</sup>. Tale figura, di origine europea, è stata recepita dal legislatore italiano nell'intento di far osservare le regole della concorrenza anche ad operatori che, seppur formalmente privati, risultino partecipati, finanziati o controllati dalla mano pubblica. Si è, dunque, in presenza di un soggetto privato ma che per certi atti e per taluni effetti viene considerato dall'ordinamento come fosse un soggetto pubblico, con applicazione di una disciplina derogatoria rispetto al diritto comune. L'ordinamento dimostra, così, di far prevalere la sostanza sulla forma.

I requisiti dell'organismo di diritto pubblico, come noto, sono tre: 1) l'essere istituito per soddisfare bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o

---

<sup>35</sup> G. NAPOLITANO, voce *Sport*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, op. cit., p. 5683. Con riferimento alla disciplina applicabile, l'Autore esclude la soggezione degli atti delle Federazioni al diritto amministrativo, sostenendo che per la cura degli interessi pubblici sarebbero sufficienti gli atti di indirizzo e controllo del CONI, in modo da avere una funzionalizzazione per principi inidonea ad alterare il regime privatistico degli atti federali previsto dalla normativa vigente.

<sup>36</sup> M. COLUCCI (a cura di), *Lo sport e il diritto. Profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Napoli, 2004, p.15.



commerciale; 2) avere personalità giuridica di diritto privato; 3) essere finanziato o controllato dalla mano pubblica.

Tali requisiti si riscontrano tutti e tre nelle Federazioni sportive nazionali le quali sono associazioni con personalità giuridica di diritto privato, che non perseguono scopo di lucro<sup>37</sup> e soggiacciono ai poteri di indirizzo, vigilanza e controllo del CONI<sup>38</sup>.

Il richiamo alla figura dell'organismo di diritto pubblico conferma ulteriormente la tesi che legittima le Federazioni, quali associazioni privatistiche, a compiere atti amministrativi, con conseguente applicazione *in parte qua* di un regime giuridico, sostanziale e processuale, di tipo pubblicistico. Si pensi, per esempio, al diritto di accesso *ex art.* 22 legge 7 agosto 1990, n. 241<sup>39</sup> limitatamente alle attività autoritative delle Federazioni.

#### 4. Conclusioni

Da quanto illustrato emerge come l'individuazione della natura giuridica delle Federazioni sportive non sia di per sé dirimente ai fini dell'accertamento della natura degli atti compiuti, delle situazioni soggettive in rilievo e del riparto di giurisdizione. Del resto, nella conclamata crisi della soggettività alla natura giuridica di un soggetto non corrisponde più necessariamente un'unica e predeterminata disciplina, dovendo l'interprete procedere ad un'opera di ritaglio calibrata sull'attività concretamente realizzata e sugli interessi perseguiti.

Ne discende, per l'effetto, come le Federazioni sportive siano da considerare a pieno titolo soggetti di diritto privato, inquadrati in un sistema pubblicistico, che esercitano ora poteri di autonomia privata ora potestà amministrative, con applicazione di regimi giuridici differenti in ragione della natura dell'atto di volta in volta in rilievo. Non esiste, del resto, alcuna preclusione a che nella medesima figura soggettiva coesistano momenti di autonomia privata e momenti di discrezionalità amministrativa.

Il tradizionale rilievo pubblicistico delle Federazioni sportive può dirsi, allora, definitivamente transitato dal profilo formale della natura giuridica del soggetto al profilo sostanziale dell'attività svolta e degli interessi concretamente perseguiti<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> In giurisprudenza, *ex multis*, Cass. civ. Sez. Un., 26 ottobre 1989 n. 4399, in *Riv. dir. sport.* 1990, I, p. 57. Cass. civ. Sez. Un., 25 febbraio 2000, n. 46, in *Guida dir.*, 2000, pp. 68 ss..

<sup>38</sup> A riguardo C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il CONI e la regolamentazione dello sport*, op. cit., pp. 250-251: "l'assoggettamento dell'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione delle Federazioni Sportive Nazionali a procedure legali intese a consentire il controllo e la vigilanza del CONI sui fini perseguiti vale dunque a garantire la funzionalizzazione della loro autonomia privata al perseguimento di interessi valutati dal legislatore di pubblico rilievo". Tali poteri sono stati rafforzati dal d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242. Si pensi, a titolo esemplificativo, al potere riconosciuto al CONI di commissariare le Federazioni, con esercizio di poteri sostitutivi, in caso di gravi irregolarità di gestione, gravi violazioni dell'ordinamento sportivo oppure nell'ipotesi di impossibilità di funzionamento.

<sup>39</sup> *Tar Toscana*, sez. I, 19 giugno 1998, n. 411, in *Foro amm.* 1999, p. 833.

<sup>40</sup> G. NAPOLITANO, voce *Sport*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, op. cit., p. 5683.