

Ordinamento sportivo ed organizzazioni collettive: Federazioni, Leghe, associazioni

L'ordinamento sportivo e le organizzazioni collettive:

le Federazioni, le Leghe, le società e le associazioni sportive

di [Gabriele Nicoella](#)

Le Federazioni

Tra le novità introdotte dal D.Lgs. 242/1999, particolare menzione merita quella relativa alla riforma della disciplina delle Federazioni sportive nazionali (FSN): il legislatore, abrogato l'art. 14, l. 91/1981, all'art. 15 sancisce che le Federazioni "svolgono l'attività sportiva in armonia con le delibere e gli indirizzi del CIO e del CONI", e attribuisce alle stesse carattere privatistico, qualificandole come associazioni con personalità giuridica di diritto privato e conseguentemente sottoponendole, per quanto non espressamente previsto dal decreto suddetto, alla disciplina del codice civile.

Con tale previsione, si innova profondamente la precedente disciplina, che, configurando le Federazioni come "organi" del CONI, aveva acceso un vivace dibattito dottrinale e giurisprudenziale in ordine alla natura giuridica delle stesse, dibattito che vedeva contrapposte due diverse tesi volte a rivendicare, rispettivamente, la natura pubblicistica (in ragione del perseguimento da parte delle stesse di scopi di natura pubblicistica) o privatistica (in ragione della atecnicità della definizione di organi del CONI e della autonoma soggettività di cui sono dotate, nonché per il perseguimento di interessi propri) delle Federazioni: il nuovo decreto, eliminando ogni incertezza in merito, riconosce alle Federazioni natura di associazioni di diritto privato, dotate di personalità giuridica ai sensi dell'art. 12 c.c..

Esse rimangono tuttavia assoggettate al controllo del CONI, sia in fase di costituzione (attraverso l'istituto del riconoscimento ai fini sportivi, che è condizione per l'ottenimento della personalità giuridica di diritto privato), sia nel corso della loro attività: è infatti rimesso alla Giunta nazionale del CONI sia il potere di controllo sulle Federazioni sportive nazionali, secondo le modalità e i criteri stabiliti dal Consiglio nazionale, sia l'approvazione dei bilanci federali, sia la determinazione dei contributi federali in favore delle stesse. Pertanto, pur non sottovalutando la portata delle innovazioni introdotte, occorre sottolineare la permanenza di un legame che sembra ancorare le Federazioni al CONI e al settore pubblico dello sport.

Per quanto riguarda i requisiti per il riconoscimento delle Federazioni sportive nazionali (che come detto è rimesso al CONI, e in particolare al Consiglio nazionale), essi sono previsti dall'art 21 dello Statuto del CONI:

- a) innanzitutto le Federazioni devono svolgere, a livello nazionale ed internazionale, un'attività sportiva che comprenda la partecipazione a competizioni e la realizzazione di programmi di formazione per atleti e tecnici;
- b) in secondo luogo ogni Federazione deve essere a sua volta affiliata ad una Federazione internazionale riconosciuta dal CIO, e la sua attività deve essere conforme sia alle disposizioni della Carta Olimpica, sia alle regole fissate dalla Federazione internazionale di appartenenza;
- c) le Federazioni devono essere disciplinate da un ordinamento statutario e regolamentare ispirato al principio di democrazia interna, e diretto ad assicurare la eguale e paritaria partecipazione di uomini e donne all'attività sportiva;
- d) le stesse devono prevedere procedure elettorali e composizione degli organi direttivi in conformità al disposto dell'art. 16, comma 2, del D.Lgs. 242/1999, e successive modifiche e integrazioni.

Lo stesso articolo stabilisce poi che il CONI non potrà consentire più di una Federazione per ciascuno sport: nel caso di concorso fra domande provenienti da più soggetti è previsto, in prima battuta, il tentativo di costituire un soggetto federativo comune tra le parti interessate, dopodiché, nel caso in cui non intervenga un accordo, sarà lo stesso Consiglio nazionale a promuovere un'intesa diretta a dar vita ad un unico soggetto federativo.

L'ultima parte dell'articolo in esame dispone la revoca del riconoscimento rilasciato nel caso in cui sopravvenga la perdita di uno dei requisiti sopra indicati.

Per quanto riguarda l'autonomia finanziaria delle Federazioni, ognuna di queste ultime, oltre al contributo finanziario del CONI previsto per legge e stabilito nel suo ammontare dalla Giunta nazionale, può contare sui finanziamenti reperiti attraverso le sponsorizzazioni, l'organizzazione di eventi, ecc.: tale sistema di finanziamento pone evidentemente il problema della scarsa potenzialità commerciale delle Federazioni più modeste quanto a rilevanza e dimensione, dotate di una minore capacità di reperimento dei fondi, il che conduce inevitabilmente ad accentuare il divario tra attività sportiva di "serie A" e di "serie B". Si tratta tuttavia di una tendenza difficilmente arginabile, stante la dimensione degli interessi economici in campo.

Quanto alle funzioni, ciascuna Federazione provvede, per ogni singolo sport, a dettare le regole e a gestire il potere disciplinare in caso di loro

violazione, concorrendo con il CONI all'organizzazione e al potenziamento dello sport nazionale. Inoltre, su delega del CONI, le Federazioni provvedono al riconoscimento delle società che intendono organizzare attività di sport, conferendo alle stesse la qualità di società sportive all'interno dell'ordinamento sportivo.

Le FSN, poi, a seconda dell'importanza e del numero di affiliati, si articolano, a livello regionale e provinciale, in Comitati, i quali possono anche avere autonomia gestionale e contabile, e che hanno il ruolo di promuovere ed attuare a livello periferico il perseguimento dei fini istituzionali della Federazione.

Sono organi di ciascuna Federazione:

- a) il Consiglio federale: organo direttivo centrale delle FSN, i cui componenti vengono eletti dall'Assemblea, approva e delibera sulle iniziative di carattere tecnico ed amministrativo della Federazione;
- b) l'Assemblea: è composta dai delegati delle società affiliate, si riunisce per il rinnovo delle cariche federali ogni secondo anno del quadriennio olimpico;
- c) il Presidente: vigila e controlla gli organi federali, essendone responsabile nei confronti dell'Assemblea;
- d) il Collegio dei revisori dei conti.

Le Leghe Nell'ambito dell'organizzazione delle Federazioni sportive occorre accennare anche alle Leghe, che hanno assunto una notevole rilevanza, soprattutto nel gioco del calcio, dove sono presenti tre Leghe: Lega Nazionale Professionisti, di cui fanno parte le società che disputano campionati di serie A e B, Lega Italiana Calcio Professionistico (ex Lega Professionisti Serie C)¹, e Lega Nazionale Dilettanti, di cui fanno parte le società che si avvalgono di atleti non professionisti.

Si tratta di organismi associativi, di natura privatistica, di cui fanno parte società sportive già affiliate alle rispettive Federazioni, aventi lo scopo di rappresentare tali società nella stipulazione degli accordi di lavoro e nella predisposizione dei contratti-tipo, sulla cui base stipulare i contratti individuali degli atleti professionisti. Inoltre, le Leghe hanno il compito di organizzare l'attività agonistica delle associate attraverso la fissazione dei calendari delle competizioni ufficiali e di rappresentare le società stesse nei rapporti con le Federazioni e con le altre Leghe.

Le società e le associazioni sportive Infine, protagoniste assolute nell'ambito dell'ordinamento sportivo sono le società e le associazioni sportive, che consentono attraverso i propri associati e tesserati lo svolgimento dell'attività sportiva.

La prima previsione normativa di tali forme associative, aventi ad oggetto lo svolgimento di attività sportiva, era contenuta già nella legge istitutiva del CONI (L. 426/1942), il cui art. 10 prevedeva l'esistenza di "società o sezioni sportive" per le quali l'inquadramento nell'ordinamento sportivo nazionale era subordinato al riconoscimento da parte del CONI ed al conseguente loro assoggettamento alla potestà disciplinare e tecnica delle rispettive Federazioni nazionali.

Successivamente il titolo III del D.P.R. 28 marzo 1986, n. 157, contenente "Nuove norme di attuazione della legge 16 febbraio 1942, n. 426, recante costituzione e ordinamento del CONI", ha previsto:

- a) che le società, le associazioni e gli enti sportivi non hanno scopo di lucro e sono riconosciuti, ai fini sportivi, dal Consiglio nazionale del CONI o, per delega, dalle Federazioni sportive nazionali;
- b) che tali organismi associativi sono retti da uno statuto approvato dall'organo che procede al loro riconoscimento;
- c) che essi sono soggetti dell'ordinamento sportivo ed esercitano le loro attività secondo le norme e le consuetudini sportive.

Attualmente, la disciplina sull'ordinamento e il riconoscimento delle società e delle associazioni sportive è contenuta nello Statuto del CONI, approvato a seguito della riforma di quest'ultimo, realizzata come detto con il decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, che ribadisce che le stesse svolgono la loro attività senza fini di lucro, facendo tuttavia salve le ipotesi previste dall'ordinamento e i casi di deroga autorizzati dal Consiglio nazionale.

Quali soggetti dell'ordinamento piramidale sportivo, del quale costituiscono la base, le società ed associazioni sportive sono tenute al rispetto del principio di lealtà, delle norme e delle consuetudini sportive, nonché alla salvaguardia delle funzioni dello sport a livello culturale, popolare, educativo e sociale.

In ordine alle società ed associazioni sportive professionistiche lo Statuto del CONI prevede, inoltre, l'obbligo del rispetto del principio della solidarietà economica tra lo sport di alto livello e quello di base, nonché il dovere di curare l'educazione dei giovani accanto al dovere di formazione sportiva degli stessi.

Ulteriore compito delle società ed associazioni sportive è, infine, quello di mettere a disposizione delle rispettive Federazioni nazionali gli atleti selezionati per far parte delle rappresentative nazionali italiane².

E' evidente come, al di là della maggiore specificazione contenuta nella più recente normativa in ordine agli obblighi che fanno carico alle società ed

associazioni sportive, rimanga fermo il principio in base al quale, per entrare a far parte dell'ordinamento sportivo nazionale, occorre il riconoscimento da parte del CONI e l'incardinamento, attraverso l'affiliazione alle Federazioni, negli ordinamenti propri di ciascuna specialità sportiva: senza il riconoscimento e l'affiliazione non è possibile lo svolgimento di attività agonistica, e la conseguente omologazione dei risultati raggiunti sia a livello nazionale che internazionale, né l'accesso ai vantaggi di ordine fiscale o creditizio previsti dall'appartenenza all'ordinamento sportivo.

L'affiliazione è dunque l'atto con il quale la società sportiva acquista il complesso di diritti ed obblighi nascente dalle norme amministrative, disciplinari, economiche e tecniche che possono riguardare la sua attività sportiva in ambito sportivo nazionale ed internazionale: a conferma di ciò l'art. 10 della legge 91/1981 stabilisce che le società sportive professionistiche, per poter essere iscritte nel Registro delle Imprese, devono ottenere l'affiliazione ad una o più Federazioni sportive nazionali riconosciute dal CONI.

Alla luce dell'articolo suddetto è dunque evidente che l'affiliazione non è più considerata un semplice atto di autonomia privata, ma ha natura pubblicistica, e più precisamente di atto amministrativo di ammissione, il che implica un potere discrezionale delle Federazioni: l'ultimo comma dello stesso articolo stabilisce che contro le decisioni di revoca dell'affiliazione le società sportive possono ricorrere alla Giunta nazionale del CONI, la quale deve pronunciarsi entro 60 giorni dal ricevimento del ricorso. Nel caso poi che la richiesta di affiliazione costituisca situazione giuridica soggettiva tutelabile anche per l'ordinamento statale, le società potranno anche adire il TAR del Lazio.

In sostanza le questioni relative all'affiliazione di società e associazioni sportive alle Federazioni non sono state riservate in via esclusiva alla giurisdizione statale, bensì, prima di ricorrere al giudice amministrativo, è consentito alla società di rimanere nell'ambito sportivo ricorrendo appunto alla Giunta nazionale del CONI.

Lo stesso articolo 10 stabilisce i requisiti che una società sportiva deve avere per essere professionistica e poter stipulare contratti con sportivi professionisti:

- a) costituirsi nella forma di Società per azioni o a responsabilità limitata;
- b) nominare in ogni caso il collegio sindacale, in deroga all'art. 2477 c.c.;
- c) prevedere lo svolgimento, in via esclusiva, di attività sportive e attività connesse o strumentali;
- d) prevedere che una quota degli utili, non inferiore al 10%, sia destinata a squadre giovanili di addestramento e formazione tecnico-sportiva;
- e) essere affiliata alla rispettiva Federazione nazionale riconosciuta dal CONI.

Perché sia eliminato il divieto di lucro produttivo occorrerà aspettare il decreto legge 20 settembre 1996, n. 485, convertito nella legge 18 novembre 1996, n. 586 (c.d. "legge Bosman", dal cognome del calciatore belga che ricorse alla Corte di Giustizia europea per vedere riconosciuta la possibilità di trasferirsi in un'altra società sportiva senza l'obbligo, fino a quel momento previsto, da parte di quest'ultima di pagare un'indennità a titolo di trasferimento).

A causa dell'immediata efficacia della sentenza Bosman nel nostro ordinamento, alle società sportive non era più consentito percepire, in occasione di contratti stipulati dai propri giocatori con altre società, un'indennità di preparazione e di promozione, prevista dal testo originario dell'art. 6 della legge 91/1981.

La suddetta legge 586/1996 ha cercato di far fronte all'effetto dirompente che la sentenza Bosman ebbe sui bilanci delle società sportive (le quali, non avendo più diritto a percepire l'indennità in oggetto, videro azzerati i relativi crediti iscritti all'attivo dello Stato patrimoniale, con un conseguente aumento esponenziale delle loro perdite), e in particolare per evitare ciò:

- a) ha eliminato il divieto di distribuzione degli utili ai soci, stabilendo unicamente l'obbligo di destinare almeno il 10% di questi a squadre giovanili di addestramento e formazione tecnicosportiva;
- b) ha individuato espressamente l'oggetto sociale delle società sportive professionistiche nella possibilità di svolgere esclusivamente attività sportive o attività ad esse connesse o strumentali;
- c) ha ridisegnato il sistema dei controlli delle società sportive.

A quest'ultimo proposito il Consiglio nazionale del CONI, con delibera del 23 marzo 2004, ha fissato i criteri generali e le modalità con cui devono essere effettuati i controlli sulle società professionistiche da parte delle Federazioni sportive nazionali, prevedendo in particolare che le prime debbano:

- a) essere in regola con i pagamenti delle retribuzioni a dipendenti e collaboratori, dei relativi contributi previdenziali, assicurativi e assistenziali e con il versamento delle ritenute fiscali;
- b) essere in regola con gli adempimenti fiscali e con il versamento delle relative imposte;
- c) presentare il bilancio consuntivo relativo all'ultimo esercizio regolarmente certificato da società di revisione;

d) presentare lo Stato patrimoniale e il Conto economico trimestrale regolarmente certificato da società di revisione, accompagnato da un budget che garantisca l'equilibrio finanziario per lo svolgimento dell'intera stagione agonistica.

Da osservare infine che le Federazioni sportive nazionali dovranno prevedere un adeguato sistema di controllo tramite un apposito organismo di adeguata professionalità, che fornirà al CONI una dettagliata informativa trimestrale: quest'ultimo, ove dovesse rilevare l'inadeguatezza del sistema di controllo federale, provvederà in via sostitutiva ad effettuare il controllo stesso.

A seguito di queste modifiche legislative, le società sportive professionistiche sono state equiparate in tutto e per tutto alle tipiche società di capitali commerciali, compresa la possibilità di effettuare operazioni sul capitale e di negoziare, nei mercati primari, le proprie azioni.

Resta da accennare alla responsabilità delle società o associazioni sportive, in relazione alle quali, essendo esse soggetti tanto dell'ordinamento dello Stato quanto dell'ordinamento sportivo, è evidente che agli obblighi e doveri derivanti dalle leggi dello Stato si affiancano quelli derivanti dalle regole sportive.

Mediante l'affiliazione ad una Federazione sportiva nazionale, le società o associazioni sportive diventano infatti centri di imputazione di diritti ed obblighi derivanti dalla normativa federale, la cui violazione comporta l'applicazione di una sanzione, che sarà prettamente sportiva nel caso di violazione di una regola tecnico-sportiva, o disciplinare nel caso di violazione di una regola di condotta per la quale è stabilita appunto l'applicazione di una sanzione disciplinare (si parla a tal proposito di "illecito sportivo")³.

Per le società sportive è prevista una responsabilità disciplinare nei seguenti casi:

- a) quando il fatto è commesso da chi rappresenta l'ente ai sensi della normativa federale;
- b) quando il fatto è commesso da persone estranee alla società, ma lo stesso risulti vantaggioso per la compagine sociale;
- c) in conseguenza di fatti violenti commessi dai propri sostenitori in occasione di una gara⁴.

Le sanzioni applicabili variano a seconda della gravità dei fatti commessi e consistono in una serie di provvedimenti riguardanti:

- a) lo svolgimento delle gare (ad es. la squalifica del campo o la disputa di una o più gare a porte chiuse);
- b) la posizione in classifica (ad es. penalizzazione di uno o più punti, retrocessione all'ultimo posto in classifica del campionato, esclusione dal campionato);
- c) provvedimenti di natura economica (ad es. ammenda).

Come anticipato, alla responsabilità derivante dalla violazione dei precetti sportivi si affianca l'ordinaria responsabilità sia penale che civile: sotto questo profilo la disciplina della responsabilità delle società sportive non differisce da quella delle ordinarie società, pertanto dal punto di vista penalistico saranno ravvisabili tutte le responsabilità previste a carico degli amministratori (in particolare con riferimento alle società sportive possono segnalarsi casi di responsabilità a titolo di colpa per le conseguenze dannose derivanti da incidenti verificatisi negli impianti da esse gestiti), e dal punto di vista civilistico saranno applicabili i comuni principi della responsabilità civile.

Per andare esente da responsabilità, la società sportiva deve fornire la prova di aver posto in essere le misure idonee a garantire lo svolgimento della competizione secondo le regole che le sono proprie: la società sportiva dunque non deve dimostrare di aver posto in essere misure idonee ad eliminare il rischio inevitabile del gioco, posto che l'atleta non può rivolgere le proprie pretese risarcitorie nei confronti della società se l'accaduto rientra nell'alea normale dell'attività agonistica prescelta.

Da sottolineare infine che qualora una società sportiva sia anche organizzatrice dell'evento sportivo, è da ritenersi responsabile anche nei confronti dei soggetti che non partecipano al gioco, ma a vario titolo sono presenti sul luogo ove si svolge la competizione, come ad esempio gli spettatori: ad esempio è stata ritenuta responsabile ai sensi dell'art. 2043 c.c. la società organizzatrice di una partita di squash per le lesioni procurate ad uno spettatore da una palla scagliata erroneamente da un giocatore, sulla base della mancata predisposizione di barriere sufficientemente alte a protezione del pubblico. Ciò in quanto il principio dell'accettazione del rischio non può valere per lo spettatore, per cui la volontà di assistere allo spettacolo e di esporsi al pericolo creato da altri non può mai inibire la pretesa risarcitoria.

1. La Lega di Serie C ha variato la propria denominazione in Legapro (Lega Italiana Calcio Professionistico) dopo la riunione straordinaria del 19 giugno 2008. Dal campionato 2008/2009 avremo la Lega Pro prima divisione (divisa nei due gironi A e B, corrispondente alla vecchia C1) e la Lega Pro seconda divisione (organizzata nei tre gironi A, B e C, corrispondente alla precedente C2). Inalterati il numero delle squadre e il meccanismo promozioni-retrocessioni.

2. Tale onere a carico delle società sportive viene vissuto, soprattutto dalle società calcistiche, come un'imposizione ingiustamente gravosa che dovrebbe addirittura legittimare, secondo alcune società, la richiesta di un risarcimento in favore delle stesse.

3. In taluni casi lo stesso fatto può essere generatore di responsabilità sia nell'ordinamento sportivo sia nell'ordinamento statale: i due procedimenti sono autonomi, ma le regole sportive potranno essere utilizzate dal giudice statale al fine di distinguere comportamenti sportivamente corretti da quelli che invece travalicano le finalità agonistiche e le strette esigenze di gara.

4. Nei casi elencati si suole parlare di “responsabilità oggettiva”, anche se sarebbe corretto utilizzare tale espressione solo in riferimento alle ipotesi sub b) e c), in quanto è in questi ultimi che la sanzione è applicabile anche a prescindere del previo accertamento dell’esistenza di un rapporto causale tra il fatto contestato ed una condotta dolosa o semplicemente colposa addebitabile agli organi rappresentativi della società, mentre nell’ipotesi sub a) l’illecito è addebitabile direttamente alla società in virtù del rapporto organico che lega l’ente e i soggetti che lo rappresentano, quindi la responsabilità è diretta.

(C) Altalex / Wolters Kluwer