

EUGENIO PICOZZA * DIRITTO INTERNAZIONALE O DIRITTO EUROUNITARIO? NOTE IN MARGINE ALLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLA UNIONE EUROPEA 21 DICEMBRE 2023 C-333/2021.

1. Premessa.

Il caso (o la fortuna) ha voluto che proprio in questi giorni la Corte di Giustizia della Unione Europea, con la sentenza citata nel titolo, abbia assunto una posizione “dirompente” e di grande interesse non solo in ordine ai principi del TUE e del TFUE, ma anche dell’intero diritto europeo comprese le azioni in materia di sport previste dall’articolo 165 del medesimo TFUE sotto il titolo XII ISTRUZIONE, FORMAZIONE PROFESSIONALE, GIOVENTU’ E SPORT.¹

Della sentenza hanno scritto tutti i giornali e anche primi commenti a caldo: mi preme rilevare che in essa la FIFA e la UEFA sono considerati a tutti gli effetti del TUE e del TFUE come associazioni di imprenditori e non come organismi di diritto pubblico. Giova sottolineare che proprio recentemente la stessa Corte era intervenuta con la sentenza 3 febbraio 2021 riguardante la FIGCC investita dal Consiglio di Stato della questione circa la sua possibile qualificazione come organismo di diritto pubblico².

Ebbene, come giustamente hanno notato Autori specialisti del diritto sportivo³ “La decisione non è stata ex se risolutiva della questione, giacchè ha soltanto stabilito alcuni criteri per l’accertamento della natura giuridica delle Federazioni Sportive , la cui concreta valutazione è stata però demandata al giudizio soggettivo del giudice nazionale di rinvio”⁴

Come è noto la vicenda si è poi conclusa al Consiglio di Stato che con la sentenza Sezione sesta 15 luglio 2021 n. 5348 ha ritenuto che la FIGC non può essere annoverata tra gli organismi di diritto pubblico agli effetti della normativa comunitaria sugli appalti pubblici (direttiva 24/2014) e agli effetti della disciplina nazionale di ricezione della direttiva medesima dlgs 50/2016 e s.m.i. ⁵

2. La qualificazione della FIFA della UEFA e ob relationem della FIGC nel c.d. diritto internazionale globale dello sport. La nozione di diritto globale dello sport⁶ è molto controversa come del resto le più ampie nozioni

*Professore Emerito di Diritto Amministrativo della Facoltà di Giurisprudenza della Università di Roma 2 “Tor Vergata”; avvocato amministrativista.

¹ Cfr. articolo 165L'Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa. 2. L'azione dell'Unione è intesa “a sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi. 3. L'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di istruzione e di sport, in particolare con il Consiglio d'Europa. 4. Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo: — il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando in conformità della procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adottano azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”

² Ordinanza Consiglio di Stato Sezione sesta 12 febbraio 2019 n. 1006.

³ Giuseppe Liotta – Laura Santoro, Lezioni di diritto sportivo sesta edizione Milano Giuffrè 2021 p78/80

⁴ Op.ul.cit. p.79 Gli Autori forniscono anche una efficace sintesi dei punti principali della sentenza in questione.

⁵ V. infatti le conclusioni finali della sentenza citata “Alla luce delle considerazioni che precedono, deve dunque concludersi che la Federazione Italiana Giuoco Calcio non è riconducibile al novero degli organismi di diritto pubblico, ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 3, lett. d), del d.lgs. n. 50 del 2016 ed all’art. 2, comma primo, p.to 4 della direttiva UE n. 24 del 2014. Ne consegue il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, in favore di quello civile, in ordine alla specifica vertenza per cui è causa, con conseguente applicazione del regime processuale di cui all’art. 11 Cod. proc. amm.”

⁶ V. per tutti Lorenzo Casini Il diritto globale dello Sport Milano Giuffrè 2010

di diritto amministrativo globale⁷ o di diritto pubblico globale⁸. Limitandoci al c.d. diritto globale dello Sport la maggiore difficoltà per accordare efficacia e non solo rilevanza giuridica⁹ consiste nel fatto che dal punto di vista della organizzazione del diritto internazionale pubblico, FIFA e UEFA come lo stesso CIO (Comitato Internazionale Olimpico) non sono vere e proprie organizzazioni ufficiali (come il WTO o l'Unesco) ma secondo i rispettivi Statuti, associazioni senza fine di lucro. Dal punto di vista funzionale manca una vera e propria Convenzione Internazionale come ad esempio quella Unesco di Parigi sui beni culturali debitamente ratificata dall'Italia con legge dello Stato e quindi efficace ai sensi dell'articolo 10, 11 e 117 primo comma della Costituzione italiana e dagli indirizzi giurisprudenziali delle Supreme Corti¹⁰. Indubbiamente se il diritto internazionale pubblico seguisse la teoria classica dell'ordinamento giuridico – che Massimo Severo Giannini ha così efficacemente applicato agli ordinamenti sportivi¹¹ – molti problemi inerenti alla natura giuridica del CIO e delle Federazioni internazionali, europee e nazionali- potrebbero essere risolti più agevolmente.

Nella realtà queste entità svolgono anche (se non addirittura prevalentemente) attività economiche; e non a caso la Corte di Giustizia (secondo me con una punta di malizia, ma in coerenza con i suoi precedenti applicati perfino agli Ordini e Collegi Professionali) le ha considerate come associazioni di imprenditori, come tali sottoposte alle regole della libera prestazione dei servizi, e della concorrenza.

Tuttavia occorre riconoscere che la teoria dell'ordinamento giuridico si è basata sulla dottrina dello Stato e quindi sullo Stato persona giuridica come entità che dettava le regole del gioco. La crisi dello Stato, degli stessi ordinamenti sovranazionali e internazionali, anche al più alto livello (come purtroppo vediamo in questi anni); l'emergere del potere dei mercati soprattutto finanziari e l'ampia crisi delle fonti del diritto hanno fatto il resto. Nella visione classica degli elementi costitutivi dell'ordinamento giuridico, sia generale che sezionale, non avrebbero certo destato molto scalpore le dichiarazioni della FIFA e della UEFA nei confronti delle società che vorrebbero organizzare la c.d. Superlega. In effetti tuttora da un punto di vista obiettivo al mondo dello sport sia a livello internazionale, che europeo o nazionale, non manca alcuno degli elementi costitutivi: c'è una normazione multilivello (anche se di ordine "interno" come ben descritto a suo tempo da Franco Bassi¹²); c'è una plurisoggettività e c'è una organizzazione di vertice. Come ci ha insegnato Hans Kelsen non può mancare la sanzione che rende la norma "perfecta"¹³. Quindi applicando queste nozioni non ci si sarebbe dovuti scandalizzare più di tanto delle dichiarazioni della FIFA e della UEFA. Ma lasciando da parte il peso politico della sentenza della Corte di Giustizia (non si sono mai visti a mia memoria tanti interventi di Stati nel giudizio in oggetto e non certo a favore della ricorrente!), tuttavia la visione ordinamentale è in crisi e tanto più quella di ordinamento globale come riconosciuto negli ultimi tempi dallo stesso autore di Ordine Mondiale Kenry Kissinger¹⁴ che in realtà avanza – come è stato efficacemente sottolineato – una triplice possibile risposta: **La** risposta, secondo Kissinger, include tre livelli di ordine: l'ordine mondiale descrive il concetto

⁷ V. tra gli altri Paul Craig UK, EU and Global Administrative Law (Foundations and Challenges) Cambridge University Press 2015 e la bibliografia ivi riportata in particolare alla nota 1 di pagina 588

⁸ V. tra gli altri G. della Cananea Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale Bologna Il Mulino 2009.

⁹ Argomenti trattati in molte delle opere del Maestro Angelo Falzea: v. in particolare Efficacia giuridica in Enciclopedia del Diritto Milano Giuffrè ad vocem

¹⁰ V. per tutti Consiglio di Stato Adunanza Plenaria sentenza n.1/2022

¹¹ M.S.Giannini Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici e sportivi in Rivista di diritto sportivo 1949 pag. 1 ss. ID. Ancora sugli ordinamenti giuridici e sportivi in Rivista trimestrale di diritto pubblico 1886 p. 671 ss. senza dimenticare la Trilogia sul concetto di ordinamento giuridico V.E. Picozza I rapporti generali tra ordinamenti in C. Franchini (a cura di) Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi Torino Giappichelli 2004. Una acuta analisi delle tesi di Giannini è quella compiuta da R. Morzenti Pellegrini L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale Milano Giuffrè 2007. Cfr anche Francesco Lillo "I limiti dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e il suo rapporto con la giurisdizione amministrativa tesi presentata al Master in Diritto ed Economia della Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria 2008.

¹² Franco Bassi La norma interna lineamenti di una teoria Milano Giuffrè 1963

¹³ Hans Kelsen La dottrina pura del diritto Torino Einaudi 1963

¹⁴ Ordine mondiale trad. it Milano Mondadori 2015.

sostenuto da una regione o civiltà riguardo alla natura dei giusti accordi e alla distribuzione del potere che si ritiene applicabile al mondo intero. Un ordine internazionale è l'applicazione pratica di questi concetti ad una parte sostanziale del globo, abbastanza grande da influenzare l'equilibrio globale del potere; gli ordini regionali implicano gli stessi principi applicati a un'area geografica definita.¹⁵

Premesso che il concetto di ordine non equivale automaticamente a quello di ordinamento giuridico, subordinato nella Sua visione al concetto di ordine o ordinamento politico, al fine di assicurare la pace e il progresso, proprio i fattori che ho sottolineato in precedenza non consentono più a mio giudizio di attribuire questo potere esclusivamente agli Stati, alla Unione Europea o alla Organizzazione delle Nazioni Unite.

Un giovane studioso in un bel libro ha dedicato un apposito capitolo alla ricostruzione delle teoriche sui rapporti tra ordinamento giuridico generale e fenomeno sportivo ed in particolare alla visione "critica" del concetto di ordinamento giuridico applicato allo sport¹⁶; giungendo però alla conclusione secondo cui "Il fenomeno sportivo, e dunque il suo ordinamento (visto quale complesso di norme emanate dalla comunità sportiva) può pertanto essere analizzato anche a prescindere dalla sua qualificazione quale autonomo ordinamento giuridico, avuto riguardo alla sua evidente dimensione sociale (e aggiungo io soprattutto "politica"), in grado di coinvolgere interessi di matrice pubblicistica, sia all'attività sua propria di gestione, organizzazione e regolamentazione dell'attività sportiva" "Proprio tali aspetti, quali espressione di autonomia privata riconosciuta dall'ordinamento statale e comunitario, devono essere dagli stessi tutelati, nei limiti del rispetto dei principi e delle norme fondamentali di titolarità di quest'ultima"¹⁷

Orbene, si può essere o non essere d'accordo con la tesi che riconduce al fenomeno dell'autonomia privata i principi, l'organizzazione, l'attività e la stessa dimensione giurisdizionale del fenomeno sportivo, (personalmente sono solo parzialmente d'accordo); ma non si può negare che questa tesi non risolve da un punto di vista sostanziale (e non solo formale) i complessi problemi del diritto internazionale "sportivo". Dal mio punto di vista come ho avuto occasione di scrivere pressochè in tutti i miei Manuali¹⁸, sia la nozione di diritto globale che di diritto europeo sono nozioni prevalentemente di ordine culturale (se non addirittura ideologico), mentre le nozioni a fondamento del diritto internazionale pubblico come pure del diritto comunitario (oggi più modernamente denominato euro-unitario) sono nozioni strettamente giuridiche che hanno le loro teorie generali, le loro dogmatiche e soprattutto costituiscono "diritto vigente" come dimostra la sentenza della Corte di Giustizia UE che qui si commenta.

Per esempio uno dei problemi applicativi, nell'ambito del problema generale della "rilevanza" e/o "efficacia" dell'ordinamento sportivo internazionale rispetto al diritto internazionale pubblico, è proprio quello del campo di applicazione e dei limiti della sentenza "superlega" nei confronti della FIFA e della UEFA.

Entrambe le Associazioni hanno sede principale in Svizzera ed operano in conformità alle leggi della Svizzera compreso il famoso TAS (Tribunale Arbitrale dello Sport)¹⁹.

Come è noto la SVIZZERA non fa parte della UE e nemmeno del SEE (Spazio Economico Europeo) in quanto i risultati di un referendum tenutosi nel 1992 ne ha impedito l'adesione. Essa invece fa parte dell'EFTA (Associazione Europea per il Libero Scambio). Inoltre ha concluso oltre 120 accordi con la UE tra cui un accordo molto complesso concernente la cooperazione in merito alla applicazione dei rispettivi diritti della concorrenza concluso il 17 maggio 2013 ed entrato in vigore mediante scambio di note il primo dicembre

¹⁵ Andrea Mucedola Kenry Kissinger come ottenere un nuovo ordine mondiale in Oceanic for future on line 1/12/2023

¹⁶ Stefano Papa Il processo sportivo dopo il Codice Coni Torino Giappichelli 2017 in particolare il primo capitolo

¹⁷ Id op. cit. p.19.

¹⁸ E.Picozza Il diritto pubblico della economia nella integrazione europea 2 ed Roma NIS 1998; ID: Diritto dell'economia disciplina pubblica in Trattato di diritto dell'economia volume II Padova Cedam 2005; ID. Diritto amministrativo e diritto comunitario seconda ed. Torino Giappichelli 2004; ID Introduzione al diritto amministrativo II edizione Padova 2018 .

¹⁹ Inoltre le singole Federazioni nazionali del gioco del calcio come in Italia la FIGC operano secondo le leggi del proprio Stato.

2014. Come tutti gli “accordi” prevede il consenso di entrambe le istituzioni per mettere in pratica le regole che lo costituiscono. In questo contesto è di particolare interesse ai nostri fini la nozione di “diritto della concorrenza” e di “atto anticoncorrenziale” rispettivamente contenuti nei paragrafi 3 e 4 dell’articolo 2 “Definizioni”. In particolare per atto anticoncorrenziale si intende “qualsiasi atto che possa essere oggetto di un divieto, di sanzioni o di altre misure correttive da parte delle (rispettive) autorità in materia di diritto della concorrenza di una delle Parti o di entrambe le Parti”. Sebbene parte preponderante dell’accordo sia dedicata alle violazioni concorrenziali riguardanti le “concentrazioni” tra imprese, non di meno si può ritenere che il campo di applicazione riguardi tutto il diritto della concorrenza e quindi anche le intese vietate e l’abuso di posizione dominante di cui agli articoli 101 e 102 del TFUE. Purtroppo mi sembra indubitabile che le sentenze della Corte di Giustizia UE e segnatamente quella che qui si commenta non siano automaticamente riconosciute (non sono oggetto di un accordo particolare)²⁰ dallo Stato Svizzero e non sono oggetto di notificazione obbligatoria tra le Parti come invece gli atti di esecuzione delle rispettive Autorità di Concorrenza. Ma ciò ancora non è sufficiente: prima di tutto occorrerebbe analizzare il profilo soggettivo delle due Federazioni secondo il diritto svizzero e i rapporti tra l’efficacia delle sentenze del TAS e quelle della Corte di Giustizia della Unione Europea.

Ora io non sono uno studioso né del diritto svizzero né tanto di quello comparato pubblico o privato che sia. Mi basta aver segnalato la problematica nei suoi limiti generali con applicazione al caso particolare del regime di applicabilità delle sentenze della Corte di Giustizia Ue all’ordinamento giuridico svizzero. Quale che sia la soluzione, in ogni caso anche in base all’accordo di cooperazione sopra citato, saranno le competenti autorità svizzere a decidere sia in ordine alla natura giuridica delle due federazioni secondo la legge svizzera, sia (e solo nel caso in cui diano loro natura giuridica di associazioni imprenditoriali) a riconoscere in piena autonomia e sovranità l’autorità della citata sentenza della Corte di Giustizia UE.

Tornando ora un attimo alla tesi che riconosce “autonomia privata” alle suddette Federazioni compresa la FIGC (Federazione Italiana Gioco Calcio), anche il concetto di autonomia privata nella stessa ricostruzione del diritto dei privati di Cesarini Sforza²¹ poggia le sue radici nella teoria dell’ordinamento giuridico e più propriamente nel fenomeno della pluralità degli ordinamenti giuridici medesimi. Come sopra ho già ricordato nella stessa ricostruzione del fondatore Santi Romano, non si metteva in discussione il ruolo dello Stato (persona) come ordinamento giuridico generale cui spettava riconoscere un ruolo di semplice rilevanza o di stabile efficacia agli ordinamenti particolari fossero essi di tipo organizzatorio (come quello militare); sezionale (come l’ordinamento creditizio) o interno (come quello sportivo). Non a caso la prima ricostruzione in ordine storico-giuridico dei rapporti tra lo Stato italiano e la Comunità Economica Europea venne fatta dagli studiosi di diritto internazionale pubblico in chiave di rapporti paritari tra ordinamenti, orientamento cui aderì la stessa Corte Costituzionale. Solo in un secondo momento si affacciò la tesi della esistenza dell’ordinamento multilivello, delle limitazioni permanenti di sovranità e della distinzione tra vincoli imposti dal diritto comunitario e obblighi imposti dall’ordinamento internazionali come codificato nell’articolo 117 primo comma Costituzione. Di questi tempi tuttavia la “crisi della sovranità” che in termini fattuali ma anche giuridici non appartiene più completamente né ai singoli Stati, né all’Unione Europea e tanto meno alle organizzazioni internazionali pone in difficoltà la stessa teoria giuridica dell’ordinamento multilivello nella quale probabilmente sarebbe stato più agevole sistemare i rapporti tra ordinamenti giuridici e ordinamenti sportivi anche a livello di diritto comunitario e internazionale. Le fonti del diritto che sono elemento essenziale e costitutivo della sovranità stanno mutando pelle. Non ci si limita al richiamo ai c.d. concetti giuridici indeterminati, ma vi sono moltissime fonti di provenienza privata soprattutto in campo bancario, assicurativo, societario e finanziario.²² E questo fenomeno non esclude il calcio (e probabilmente numerosi altri sport) non a caso si parla e si scrive di “calcio mercato”. La sentenza della CGUE è una reazione a questo fenomeno. Una

²⁰ V. la lista degli accordi settoriali UE in fedlex.admin.ch

²¹ Il diritto dei privati Milano Giuffrè 1963 e soprattutto La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo in Foro italiano 1933 I, pag. 1381 ss

²² V. per tutti A. Moscarini Fonti dei privati e globalizzazione LUISS University press Roma 2015.

consapevole presa d'atto dei mutati rapporti tra ordinamento giuridico degli Stati membri e lex mercatoria di carattere questa sì globale, internazionale, europea e nazionale (non solo ma anche regionale, provinciale e perfino comunale!).

2.2. Problematiche di diritto eurounitario. Premesso che la CGUE non ha tenuto un indirizzo giurisprudenziale sempre coerente, riconoscendo in alcuni casi l'autonomia e addirittura la prevalenza delle norme e delle sanzioni dell'ordinamento sportivo internazionale su quelle comunitarie, il problema di maggiore spicco su cui gli interventi degli Stati membri si sono maggiormente appuntati, riguardava la possibilità di sottrarre la vicenda alle norme sul mercato unico, la libera concorrenza e perfino la libera prestazione dei servizi, in virtù della particolare natura della azione comunitaria in materia di sport.²³ Sotto questo profilo l'argomento principale usato dagli intervenuti ed utilizzato anche in altre materie è che quando manca una disciplina regolamentare o convenzionale sostitutiva e comunque uniformante quella degli Stati, o almeno una disciplina di armonizzazione attraverso le direttive comunitarie self executing o meno, gli Stati rimarrebbero liberi di disciplinare la materia (nel caso l'attività sportiva) come meglio ritengono. Tuttavia la Corte di Giustizia fin dai primi anni di esistenza ha costantemente richiamato gli Stati alla necessità di osservare i principi del diritto originario (nel caso quelli del TFUE) sia scritti che desumibili, compresi i principi di "creazione" giurisprudenziale proclamati dalla stessa Corte di Giustizia²⁴. Quindi ha affrontato la specifica questione in modo ampio nel paragrafo 3 della decisione concludendo che l'azione non armonizzata prevista dall'articolo 165 del TFUE non esclude le Federazioni FIFA e UEFA dalla applicazione delle norme sulla concorrenza arrivando benignamente a stabilire anche le condizioni alle quali esse potrebbero usufruire di una esenzione!

A mio avviso l'unico modo de jure condendo per sottrarre la attività sportiva nella sua componente economica e di mercato sarebbe quella (preannunciata da rappresentanti del Governo Inglese che però non fa più parte della UE) di una legge nazionale che le qualifichi come soggetti "partecipanti all'esercizio di un pubblico potere) secondo le originarie disposizioni del combinato disposto degli articoli 58 e 64 del Trattato CEE di Roma ²⁵ Si ritornerebbe cos' alla primitiva legislazione del 42 legge 6 febbraio 1942 n,426 che qualificava espressamente le Federazioni Nazionali Sportive come organi della persona giuridica CONI indubbiamente ente pubblico ai sensi della normativa e degli indici di riconoscibilità dell'ente pubblico vigenti a quell'epoca. Ma attenzione: per ottenere tale qualificazione (che non coincide necessariamente con quella di organismo di diritto pubblico nozione molto più ristretta del soggetto privato partecipante all'esercizio dei pubblici poteri) occorrerebbe scorporare e rendere del tutto indipendenti dal CIO dalla FIFA e dalla UEFA il ramo di attività direttamente o indirettamente economiche. La Corte UE infatti si basa su criteri oggettivi e non sul mero nomen juris per accertare se il soggetto partecipa "esclusivamente" anche se occasionalmente all'esercizio dei pubblici poteri, ovvero se questo sia un semplice escamotage per eludere e comunque sottrarsi alle norme sul mercato interno, la libera prestazione dei servizi, e le regole della concorrenza²⁶.

²³ Sulle politiche europee e in particolare sulle azioni in materia sportiva v. per tutti PICOZZA-OGGIANU Politiche della Unione Europea e Diritto dell'Economia Torino Giappichelli 2015.

²⁴ Su questa specificità dell'ordinamento comunitario e in particolare sul valore precettivo dei principi enucleabili dalle sentenze della Corte di Giustizia v. per tutti E. Picozza Diritto amministrativo e Diritto comunitario Torino Giappichelli seconda edizione Torino 2004.

²⁵ V. rispettivamente articolo 51 TFUE "Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente capo, per quanto riguarda lo Stato membro interessato, le attività che in tale Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri" e articolo 54" Le società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione, sono equiparate, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente capo, alle persone fisiche aventi la cittadinanza degli Stati membri. Per società si intendono le società di diritto civile o di diritto commerciale, ivi comprese le società cooperative, e le altre persone giuridiche contemplate dal diritto pubblico o privato, ad eccezione delle società che non si prefiggono scopi di lucro"

²⁶ I precedenti sono talmente numerosi e costanti che ci esimono da farne un puntuale e dettagliato riferimento.

Una riforma di questo tipo sarebbe una vera controrivoluzione l'unica in grado di resistere alle contestazioni delle imprese sportive interessate; ma dubito che l'attuale equilibrio dei rapporti politici, giuridici, economici e sociali tra Mercati e Stati permetta a questi ultimi riforma di tale portata. Anche qui chi detta le regole è la comunicazione massmediatica e non solo le televisioni pubbliche o commerciale che si si debbano definire. Ci sono piattaforme digitali che consentono di seguire partite di calcio a pagamento in ogni angolo del globo. E' una delle tante applicazioni del "villaggio globale" costituito da internet, dalle comunicazioni satellitari private che addirittura possono influire sull'andamento delle guerre, delle epidemie ecc. figuriamoci sullo Sport e segnatamente sul calcio. La conclusione è che per quanto riguarda gli effetti della sentenza che qui si commenta sul piano eurounitario, gli Stati e ogni loro articolazione (potere legislativo, potere esecutivo, ordine giurisdizionale) la debbono eseguire applicando ove possibile in modo conforme al diritto europeo la propria disciplina o al limite "disapplicandola". Le Società della Superlega in difetto potrebbero agire civilisticamente contro gli Stati membri per la c.d. responsabilità comunitaria²⁷.

Molto più complesso invece sarebbe configurare una azione di responsabilità della FIFA ed UEFA a livello di diritto internazionale (a meno che dalla Carta Olimpica e dalle varie fonti di diritto internazionale sportivo sia possibile desumere una contrarietà delle attività sportive imprenditoriali rispetto ai principi delle medesime fonti sportive).

3. Le problematiche a livello della disciplina giuridica nazionale. Paradossalmente tali problematiche diventano ancora più complesse a livello nazionale.

In primo luogo lo sport con la recente riforma costituzionale del 2023 è stato inserito nel titolo II Rapporti etico-sociali!!! nella parte prima Diritti e Doveri dei cittadini ²⁸.

Più particolarmente la riforma è stata fatta aggiungendo un nuovo e ultimo comma dell'articolo 33 dedicato come è noto alla libertà della scienza e dell'arte e al riconoscimento della c.d. "autonomia ordinamentale" di alcuni Enti Pubblici e Privati pur "nei limiti delle leggi dello Stato". In questo contesto "La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme."

Non è male ricordare che secondo la dottrina costituzionale riconosce che tutti i cittadini fanno parte della Repubblica sia come singoli che nelle formazioni e associazioni, riconosciute o non riconosciute, e non solo i c.d. tre poteri dello Stato. Anzi secondo l'articolo 2 è molto utile riportarlo per chi se lo è scordato "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale."

Come ricordano i grandi Maestri esiste una distinzione tra lo Stato Persona ed lo Stato Comunità²⁹ e quindi il riferimento alla Repubblica nell'articolo 114 si riferisce solamente agli enti ed organi che fanno parte dello Stato come persona giuridica anche di diritto internazionale. Tanto premesso, la norma fondamentale a livello di costituzionale materiale che definisce in linea generale i rapporti tra ordinamento giuridico statale e ordinamento (normativo) sportivo è tuttora contenuta curiosamente in una norma "processuale" il D.L. 19 agosto 2003 convertito con modificazioni nella legge 17 ottobre 2003n. 280 Art. 1 Principi Generali "1. La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, **quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale.** 2. I rapporti ((tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica)) sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di ((. . .)) rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo." Di questa norma anticipatrice della riforma costituzionale

²⁷ V. già la sentenza 5 marzo 1986 in cause 43 e 48 Brasserie du Pecheur e Factortame.

²⁸ Già Salvatore Pugliatti dava il massimo rilievo ai rapporti tra rubricazioni e loro contenuto ; Grammatica e Diritto Milano Giuffrè 1978.

²⁹ V. per tutti F.Benvenuti L'ordinamento repubblicano 2 ed Padova Cedam 1996

dello sport, interessa qui sottolineare non il riconoscimento della “autonomia” nel quadro dei fenomeni della rilevanza e/o efficacia giuridica nei confronti dello Stato, ma il precetto che l’ordinamento sportivo nazionale è un’articolazione dell’ordinamento sportivo internazionale facente capo al CIO. Una lettura frettolosa potrebbe far pensare ad un richiamo generico più che altro di valore politico e sociale: ma non è così. Questa disposizione normativa infatti forma un ideale combinato disposto con diverse disposizioni normative contenute in un’altra legge fondamentale il DLGS 23 luglio 1999 n. 242 e le sue disposizioni precettive si applicano sia al CONI sia a tutte le federazioni sportive di rilevanza nazionale inclusa naturalmente la FIGC. V. rispettivamente articolo 2(Statuto): “1. Il CONI è la Confederazione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive **associate e si conforma ai principi dell’ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale, di seguito denominato CIO.** Art 5 Compiti del Consiglio Nazionale (del Coni):” . **Il Consiglio nazionale, nel rispetto delle deliberazioni e degli indirizzi emanati dal CIO, opera per la diffusione dell’idea olimpica e disciplina e coordina l’attività sportiva nazionale, armonizzando a tal fine l’azione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive nazionali**”. Art. 16 (Statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate): 1. Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate sono rette da norme statutarie e regolamentari sulla base del principio di democrazia interna, del principio di partecipazione all’attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità **e in armonia con l’ordinamento sportivo nazionale ed internazionale.**” Da queste numerose disposizioni traggio la conclusione che si sia liquidata troppo in fretta la teoria sviluppata soprattutto dal mio Maestro Massimo Severo Giannini circa la natura giuridica del fenomeno sportivo come ordinamento “giuridico” particolare. Ma soprattutto non solo la legge quadro sostanziale sulla attività sportiva ma anche quella processuale sul riparto di giurisdizione tra giurisdizioni statali e giurisdizione sportiva “riconoscono” l’esistenza e la giuridicità dell’ordinamento sportivo internazionale. I costituzionalisti potrebbero approfondire in dettaglio la natura particolare di questa forma di rinvio recettizio, in quanto non è diretto alla applicazione di singole norme o leggi, ma ai principi generali di un ordinamento internazionale particolare quello sportivo retto a livello organizzativo dal CIO e funzionale dalla Olympic Charter e numerose altre disposizioni che potremmo genericamente definire di soft law. Dal punto di vista dei canoni ermeneutici il risultato è però a mio avviso molto chiaro: le disposizioni statutarie del CONI e delle Federazioni Sportive Nazionali incompatibili con tali principi sono illegittime in base all’articolo 97 della Costituzione e 1 della legge 241/90 (principio di subordinazione della attività amministrativa alla legge⁹). Questo effetto riguarda anche qualora si ritenga che le Federazioni siano entità dotate di autonomia private. Sempre Giannini ricostruì il concetto di conformazione giuridica pubblica della persona giuridica privata e dell’attiva privata sia civile che commerciale, e di recente se ne è fatto ampio uso in materia di poteri delle Autorità Amministrative indipendenti nei confronti dei soggetti gestori dei servizi di pubblica utilità.³⁰ Del resto anche in materie come l’ambiente in cui si intrecciano convenzioni internazionali ratificate, fonti comunitarie, costituzionali e legislative, è sempre più frequente il richiamo ai “principi” in quanto maggiormente idonei delle singole norme a regolare fenomeni giuridici complessi. Ma quel che colpisce nel caso di specie è la globalità del rinvio che non sembra significare genericità ma interezza. Quindi in pratica le norme dell’ordinamento giuridico statale rinviano con disposizioni di piena efficacia giuridica “in conformità ai principi” all’intero sistema o ordinamento sportivo internazionale. Altrettanto non si può dire nei confronti dell’ordinamento sportivo europeo sia perché la nozione di diritto sportivo europeo è soggettivamente più estesa di quella di diritto sportivo comunitario (articolo 165 TFUE); sia perché oggettivamente essa è diretta da associazioni internazionali e non comunitarie (come appunto la UEFA e sopra di lei la FIFA).

4. Prime conclusioni. La complessità del fenomeno sportivo a livello mondiale, internazionale, europeo e anche nazionale non consente secondo il mio giudizio di affermare che necessariamente la sentenza CGUE che qui si commenta sia totalmente “rivoluzionaria” e “innovativa”. Ancora nel 2014 il Consiglio di Stato

³⁰ V. Solinas Il “contratto amministrato”. La conformazione dell’operazione economica agli interessi generali Napoli 2018.

Sezione Quinta con sentenza 3958/2014 del 27/05/2014 ha declinato la competenza propria e di qualsiasi giudice nazionale a favore di quella arbitrale in unico grado del TAS (v. punti 2,3,4 della importante decisione). Può accadere che CIO, FIFA e UEFA si allineino volontariamente alle indicazioni della CGUE in punto di precisione, chiarezza, trasparenza non discriminazione e imparzialità nei confronti delle imprese per quanto riguarda la parte di attività non propriamente sociale ma piuttosto economica commerciale e finanziaria. In questo contesto potrebbero decidere di “scorporare” le suddette attività come prescritto dalla direttiva 723/1980 per assicurare la trasparenza nelle relazioni finanziarie tra imprese pubbliche e pubblici poteri (anche se in questo caso i soggetti sono “pubblici” nel senso di collettivo, massmediatico e transnazionale grazie alle trasmissioni televisive e alle apposite piattaforme digitali).

Potrebbe al contrario accadere che le suddette ispirino una convenzione internazionale sullo Sport sul modello di quella Unesco sulla cultura.

Non è neanche da escludere, vista la riserva di giurisdizione esclusiva a favore del giudice amministrativo ex articolo 133 lett.z con competenza funzionale esclusiva del Tar del Lazio ex articolo 134, che la vicenda abbia un seguito giudiziario, con l’emissione e conseguente impugnativa di atti sanzionatori emessi dalla FIGC nei confronti di squadre partecipanti alla Super Lega come preannunciato. Profetiche come al solito le parole di Massimo Severo Giannini a chiusura del suo ultimo saggio “ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi”

“Dopodichè se finora non si sono verificati contrasti clamorosi tra i due gruppi di ordinamento, ciò è accaduto per la buona volontà degli interessati: se si stesse alle normazioni positive, di contrasti se ne potrebbero avere quasi di continuo”³¹.

Non invidio pertanto la giurisdizione amministrativa ed in particolare il collegio e il giudice relatore cui toccherà pronunciarsi in primo o secondo grado sulla legittimità (costituzionale e comunitaria) di tali provvedimenti amministrativi.

In definitiva la vicenda va inquadrata nella perenne battaglia tra la c.d. lex mercatoria e le fonti del diritto pubblico, ma questa volta in una dimensione potenzialmente mondiale. Non posso che essere d’accordo con la tesi del Maestro che li qualifica espressamente come “ordinamenti giuridici sportivi”. Indubbiamente l’indipendenza “o l’indifferenza” da parte dello Stato è parzialmente venuta meno: prova ne è l’ampiezza della giurisdizione amministrativa esclusiva in materia. Ma l’ordinamento sportivo internazionale gode di un asset che non sempre è in possesso degli ordinamenti giuridici internazionali, eurounitari o nazionali: il consenso degli spettatori!. Il senso della giustizia sportiva è talmente radicato da aver praticamente costretto le autorità ad introdurre il c.d. VAR (che pure rare volte sbaglia anche lui). L’influenza politica e sociale di queste organizzazioni è enorme. Il peso politico e sociale dello Sport ha determinato il Parlamento Italiano ad inserire lo sport nella prima parte della Costituzione (lo era già nella seconda parte dove veniva definito ai sensi dell’articolo 117 terzo comma materia di competenza concorrente: ma questa articolazione riguarda solo i poteri del c.d. Stato Persona). In conclusione è molto difficile stabilire chi vincerà la guerra: non sarei sorpreso che per lo meno a livello nazionale ci sia una lunga contesa dall’esito estremamente incerto proprio in base ai principi e valori costituzionali assegnati allo Sport.

³¹ ID. op. cit. p. 449