

Lo svolgimento di attività sportiva dilettantistica: aspetti giuridici.

Dott.ssa Barbara Agostinis (Università di Urbino;
Scuola Regionale dello Sport delle Marche).

Lo svolgimento di attività sportiva dilettantistica è stato attraversato da profondi cambiamenti negli ultimi tempi. La stessa distinzione fra attività sportiva dilettantistica e professionistica, così come accolta nel nostro ordinamento e fondata su un criterio prevalentemente formale, rischia di essere “messa in crisi” dalle decisioni della giurisprudenza comunitaria. Se, da un lato, la nozione di atleta dilettante sembra essere superata ad opera del Coni che (nella deliberazione del Consiglio Nazionale n. 1256 del 23 marzo 2004 in tema di Principi fondamentali degli Statuti delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate e delle associazioni benemerite) si limita a distinguere l’attività professionistica da quella non professionistica senza menzionare “l’attività dilettantistica”, dall’altro, la figura dell’atleta dilettante è stata espressamente contemplata dal legislatore nazionale (D. M. 17 dicembre 2004 in materia di tutela assicurativa) che definisce sportivi dilettanti: “tutti i tesserati che svolgono attività sportiva a titolo agonistico, non agonistico, amatoriale, ludico motorio o quale impiego del tempo libero, con esclusione di coloro che vengono definiti professionisti”. La giurisprudenza comunitaria si discosta dalla concezione accolta nel nostro ordinamento ritenendo che l’atleta può svolgere attività economica ai sensi dell’art. 2 Trattato CE nonostante la sua qualificazione come dilettante ad opera delle federazioni nazionali.

I profondi mutamenti intervenuti con riguardo allo svolgimento dell’attività sportiva dilettantistica non si limitano invero alle questioni interpretative; il legislatore ha emanato numerosi provvedimenti normativi volti a regolare una simile attività. Si presenta oltremodo interessante pertanto analizzare le principali novità introdotte nel nostro ordinamento.

La responsabilità civile delle società sportive dilettantistiche.

La responsabilità delle società sportive può venire in considerazione sotto vari profili, dei quali i principali riguardano i danni cagionati dai propri atleti ad altri atleti o a terzi ovvero i danni che l'atleta procura a se stesso nonché gli eventi lesivi verificatisi durante lo svolgimento di competizioni sportive. Con riguardo alla prima tipologia, la giurisprudenza maggioritaria richiama l'art. 2049 c.c. ("i padroni e i committenti sono responsabili per i danni arrecati dal fatto illecito dei loro domestici e commessi nell'esercizio delle incombenze cui sono adibiti"), sul presupposto che l'applicazione di tale norma richiede un potere di direzione e sorveglianza dell'ente –nel caso di specie società sportiva- nei confronti dei collaboratori anche se il rapporto con questi ultimi non si configura in termini di rapporto di subordinazione; la responsabilità della società può concorrere con quella degli istruttori e degli atleti con conseguente responsabilità risarcitoria solidale ai sensi dell'art. 2055 c.c.. Il riferimento all'art. 2049 c.c., che prevede un'ipotesi di responsabilità extracontrattuale indiretta, è giustificato dalla mancanza di un vincolo contrattuale fra le parti, la presenza del quale impone invece il riferimento alle norme in materia di responsabilità contrattuale. Con riguardo alla responsabilità delle società sportive per i danni subiti dai propri atleti la giurisprudenza ha manifestato un atteggiamento particolarmente rigido soprattutto nei confronti delle società professionistiche imponendo alle medesime un continuo monitoraggio sulle condizioni di salute degli atleti anche attraverso il richiamo all'art. 2087 c.c. ("l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro"), affermando, con particolare riguardo all'infortunio subito da un calciatore, che: "le società sportive devono seguire, ai sensi dell'articolo 7 della legge 23 marzo 1981 n. 91, l'evoluzione dello stato di salute del calciatore con controlli adeguati al fine di prevenire rischi di nuovi infortuni o aggravamenti di precedenti lesioni" ed in particolare che "l'accertamento dello stato di salute dell'atleta vada condotto a tutto campo, sperimentando, a fronte di situazioni dubbie, tutte le più aggiornate tecniche idonee a disvelarne l'effettiva condizione. Una simile conclusione trova conforto anche nel disposto nell'art. 2087 c.c. che –come più volte ha affermato questa Corte- si atteggia come norma di chiusura del sistema antinfortunistico nel senso che anche dove faccia difetto una specifica norma preventiva, la disposizione suddetta impone al datore di lavoro di adottare comunque le misure generali di prudenza e di diligenza nonché tutte le cautele necessarie secondo le norme tecniche di esperienza, a tutelare l'integrità fisica del lavoratore" (Cass. 8 gennaio 2003 n. 85). La decisione si presenta in linea con l'orientamento accolto anche dal legislatore nazionale al fine di garantire la massima tutela della salute degli atleti.

Il fatto che gli atleti durante lo svolgimento delle competizioni sportive subiscono delle lesioni all'integrità psico-fisica con conseguenze rilevanti per la propria attività sportiva ha portato la giurisprudenza ad interrogarsi sui doveri imposti alle società organizzatrici di competizioni sportive nonché sulla sufficienza o meno dell'osservanza, da parte loro, dei regolamenti federali al fine di tenere indenne i partecipanti e gli spettatori.

Il risarcimento del danno “da attività sportiva”.

Negli ultimi anni il numero di coloro che praticano attività sportiva, per varie finalità (estetiche, di mantenimento o miglioramento del benessere psico-fisico), è notevolmente aumentato ed ha determinato la trasformazione dello sport da fenomeno elitario, quale era all'inizio del XX secolo, ad attività “di massa” con conseguente moltiplicarsi degli eventi lesivi. Ciò ha portato gli studiosi ad interrogarsi, da un lato, sul fondamento e sui limiti di liceità dell'attività sportiva e, dall'altro, sulle tipologie di danni risarcibili in ambito sportivo con particolare riguardo a quelli subiti dall'atleta.

Se le categorie dei danni risarcibili e i criteri per la quantificazione degli stessi non si discostano da quelli utilizzati tradizionalmente, non altrettanto può dirsi per il fondamento della pretesa risarcitoria, anche l'individuazione del soggetto responsabile spesso non è agevole. Un ruolo di fondamentale importanza, con riguardo alla quantificazione del danno patrimoniale, è perlopiù attribuito alla distinzione fra atleta dilettante e professionista posto che nei confronti di quest'ultimo anche una lesione psicofisica di lieve entità può avere conseguenze patrimoniali rilevanti. La distinzione formale accolta nel nostro ordinamento presenta, però, anche in tale ambito i propri limiti, è evidente infatti che dallo svolgimento di alcuni sport, seppure non praticati professionalmente, possono derivare lautissimi guadagni pregiudicati da una lesione, seppure non grave, del diritto alla salute. Prescinde invece da una simile distinzione la quantificazione del danno cd. biologico, inteso come “lesione dell'integrità psicofisica della persona, suscettibile d'accertamento medico-legale. Il danno biologico è risarcibile indipendentemente dalla sua incidenza sulla capacità di produzione di reddito del danneggiato” (art. 5 comma 3° della legge 5 marzo 2001 n. 57). Anche l'impedimento allo svolgimento di attività sportiva rientra comunemente nel concetto di danno biologico.

Qualora la lesione della salute subita dall'atleta si estenda a tutta la personalità dell'atleta può venire in considerazione il danno esistenziale, inteso come danno comprendente “tutte le attività realizzatrici della persona umana, inclusi gli stati di malessere psichici diffuso, l'ansia, l'irritazione, la depressione, gli stati di frustrazione, lo stress emotivo, le condizioni psicologiche di disagio

anche reversibili”. Diversa è l’incidenza della lesione alla salute “sulla sfera sportiva” per l’atleta professionista o dilettante, riguardo il primo è immediatamente percepibile, riguardo il secondo la prova delle ripercussioni sulla sfera sportiva diventa più complessa e articolata richiedendo la dimostrazione di numerosi elementi, quali, ad esempio, la frequenza con cui praticava l’attività sportiva, l’importanza attribuita dal medesimo all’attività sportiva, ecc...

L’atleta può subire anche altri danni non patrimoniali, quali il danno morale e psichico.

La categoria dei danni non patrimoniali è stata rivisitata ad opera della Corte Costituzionale nel 2003 nell’intento di evitare la proliferazione di richieste risarcitorie cui si era giunti negli ultimi anni e di fare chiarezza su un istituto controverso.

Le lesioni all’integrità psico-fisica riportate dall’atleta possono avere notevoli ripercussioni anche nei confronti della società di appartenenza nel caso in cui l’evento lesivo impedisca –per un periodo limitato di tempo o definitivamente- lo svolgimento di attività sportiva; il pregiudizio subito dalla società riguarda, da un lato, le retribuzioni erogate “inutilmente” durante l’inabilità temporanea dell’atleta e, dall’altro, l’impossibilità o la difficoltà della sostituzione di quest’ultimo.

La risoluzione delle controversie sportive.

Nonostante il significato dell’espressione “controversia sportiva” sembra di chiara interpretazione, la dottrina ha elaborato varie classificazioni ed in particolare, rilevato che “nell’ambito della generale nozione di controversia sportiva, esiste una pluralità di categorie di controversie sportive”, ha utilizzato numerosi criteri al fine di individuare le liti la cui risoluzione è demandata alla giustizia sportiva e, considerata l’arbitrarietà e l’incompletezza delle varie classificazioni proposte in precedenza, ha accolto un criterio “soggettivo”. Se, infatti, da un lato, è evidente che l’oggetto della lite è sempre connesso con l’ambito sportivo, dall’altro, solo alcune controversie, il cui oggetto è attinente al fenomeno sportivo possono essere riservate all’ordinamento sportivo. Sulla base di tale criterio sono state individuate varie tipologie di controversie. Un primo gruppo comprende le fattispecie, il cui oggetto è connesso allo sport, ma in cui nessuna parte è un’istituzione sportiva (Comitato olimpico, federazione sportiva, una lega professionistica o una qualsiasi entità o associazione) o un soggetto affiliato alla stessa; si pensi, ad esempio, alla fattispecie relativa all’acquisto, la cessione, ovvero altre pretese in materia di diritti di trasmissione televisiva degli eventi sportivi; ovvero alle controversie in cui una sola parte è un soggetto dell’ordinamento sportivo –istituzione sportiva, associazione, singoli-, tra le quali rientra la lite instaurata da un atleta o da una società sportiva per ottenere il pagamento delle somme dovute dallo sponsor. È oltremodo evidente che la necessità di devolvere le controversie appartenenti ad

entrambi i gruppi alla giustizia statale non potendo imporre ad un soggetto estraneo all'ordinamento sportivo di rivolgersi agli organi federali.

Diversa si presenta la situazione quando entrambe le parti fanno parte dell'ordinamento sportivo, in tal caso è possibile devolverne la risoluzione alla giustizia sportiva endoassociativa. E' considerata pertanto controversia sportiva solo la lite che contrappone due soggetti dell'ordinamento sportivo, Istituzioni sportive o soggetti affiliati.

Il fatto che una stessa controversia possa essere decisa sia dagli organi federali che dall'autorità giudiziaria statale ha posto la necessità di chiarire i rispettivi ambiti di competenza.

Se, fino ad alcuni fa il vincolo di giustizia previsto dalle singole federazioni obbligava gli affiliati (società, tesserati) ad adire, per la risoluzione delle controversie nascenti in ambito sportivo, solo gli organi federali -con esclusione dell'Autorità Giudiziaria statale, salvo specifica autorizzazione- con una formulazione che presentava profili di incostituzionalità (artt. 24 e 113 Cost.) a causa della rinuncia preventiva alla tutela giurisdizionale, le rispettive competenze sembrano invero essere state definite maggiormente dal legislatore nazionale che è intervenuto a regolare (con la legge del 17 ottobre 2003 n. 280) il settore della giustizia sportiva sprovvisto, in precedenza, di una regolamentazione statale. Attraverso tale provvedimento normativo il legislatore non ha introdotto profonde novità in un simile ambito quanto piuttosto si è limitato a razionalizzazione la materia.

I principi fondamentali della legge sono: a) l'autonomia limitata dell'ordinamento sportivo rispetto quello statale anche con riguardo alla risoluzione delle controversie; b) l'affidamento in via esclusiva all'ordinamento sportivo di alcune categorie di controversie al fine di garantire, attraverso un sistema di giustizia interna affidata alle singole federazioni, la pronuncia di decisioni rapide ed emanate da soggetti competenti; c) la devoluzione di altre controversie al giudice statale (ordinario o amministrativo); d) il necessario preventivo esaurimento di tutti i gradi di giustizia interna.

In particolare è riservata all'ordinamento sportivo la risoluzione delle controversie, relative alle materie la cui disciplina è "di competenza federale", aventi ad oggetto (ai sensi dell'art. 2 della legge 280/2003): a) l'osservanza ed applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento, nonché b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni. Secondo la disposizione legislativa i tesserati sono legittimati ad adire solo gli organi federali. Se, con riguardo alle controversie di cui alla lettera a), precedentemente ricondotte alla giustizia cd. tecnica, non si pongono particolari problemi, con riguardo alle fattispecie di cui alla lettera b), la possibilità di devoluzione delle controversie relative ai provvedimenti disciplinari solo agli organi federali non sembra invero tenere in debito conto il fatto che simili controversie possono determinare la lesione di interessi legittimi, soggetti, come è noto, alla giurisdizione del giudice amministrativo. L'emanazione di atti sanzionatori da

parte delle federazioni, ad esempio, possono essere lesivi di interessi legittimi quando alterano in modo definitivo il rapporto associativo, “gli atti di affiliazione alle federazioni sportive, come gli atti di esclusione o sanzionatori nell’esercizio della così detta giustizia sportiva, hanno natura provvedimentale, con conseguente sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo” (Cons. Stato 07 maggio 1996 n. 654). La necessità di fornire tutela giurisdizionale agli interessi legittimi a pena di incostituzionalità è invero ribadita dalla giurisprudenza amministrativa che ripetutamente afferma che: “L’ordinamento sportivo nazionale è di diretta derivazione dell’ordinamento generale dello Stato, per quanto sia dotato di ampi poteri di autonomia, autarchia e autodichia, ne consegue che il cd. ‘vincolo di giustizia’ può operare nell’ambito strettamente tecnico sportivo ovvero nell’ambito consentito dall’ordinamento statale (per cui nell’ambito ei diritti disponibili), ma non nell’ambito degli interessi legittimi, i quali non sono suscettibili di formare oggetto di rinuncia alla tutela giurisdizionale preventiva, generale e temporalmente illimitata. Il vincolo suddetto, impone a tutte le società sportive affiliate l’impegno di accettare la previa e definitiva efficacia di tutti i provvedimenti generali e di tutte le decisioni adottate dalla FIGC e dai suoi organi e soggetti delegati nelle materie attinenti all’attività sportiva.” (T.A.R. Lazio, 24 settembre 1998 n. 2394) ovvero che: “il cd. ‘vincolo di giustizia’ costituito dalla clausola di cui all’art. 74 dello statuto della FIGC (che impone alle società affiliate l’impegno di accertare la piena e definitiva efficacia di tutti i provvedimenti generali e di tutte le decisioni particolari adottate dalla suddetta federazione, dai suoi organi e soggetti delegati nelle materie attinenti l’attività sportiva) sottrae alla giurisdizione dei giudici dello Stato soltanto l’ambito strettamente tecnico-sportivo, come tale irrilevante per l’ordinamento statale, nonché l’ambito dei diritti disponibili; gli interessi legittimi, invece devono essere tutelati innanzi al giudice amministrativo, poiché essi, a causa del loro intrinseco collegamento con un interesse pubblico e in forza dei principi sanciti dall’art. 113 Cost., sono in suscettibili di formare oggetto di una rinuncia preventiva, generale e temporalmente illimitata, alla tutela giurisdizionale” (Cons. Stato, Sez. VI, 30 settembre 1995 n. 1050). “Nell’ambito degli interessi legittimi, in forza dei principi sanciti dall’art. 113 Cost., non opera il principio di disponibilità da parte del soggetto titolare, risultando preclusa ogni preventiva rinuncia, generale e temporalmente illimitata, alla tutela giurisdizionale, quale si verifica mediante clausola compromissoria o mediante ‘vincolo di giustizia’, estrinsecandosi nella accettazione della piena e definitiva efficacia dei provvedimenti e delle decisioni adottate dalla Federazione Italiana Gioco Calcio, dai suoi organi e soggetti delegati nelle materie riguardanti l’attività sportiva” (Cons. Stato, Sez. VI, 30 settembre 1995 n. 1050). Si ribadisce inoltre che “la clausola compromissoria di cui all’art. 24 dello statuto della FIGC (cd. vincolo di giustizia), la quale impone a tutte le società sportive affiliate l’impegno di ‘accettare la piena e definitiva efficacia di tutti i provvedimenti

generali e di tutte le decisioni particolari adottate dalla FIGC, dai suoi organi e soggetti delegati nelle materie attinenti l'attività sportiva" può liberamente operare o nell'ambito strettamente tecnico-sportivo, come tale irrilevante per l'ordinamento dello Stato, e cioè in quello dei diritti disponibili; non può invece operare nell'ambito degli interessi legittimi, i quali, atteso il loro intrinseco collegamento con un interesse pubblico ed in virtù dei principi sanciti dall'art. 113 Cost., sono insuscettibili di formare oggetto di una rinuncia preventiva, generale e temporalmente illimitata alla tutela giurisdizionale" (Cons Giust. Amm. Sic. (ord.), sez. giurisd., 09 ottobre 1993 n. 536). In particolare con ordinanza del 29 settembre 1993 il TAR Lazio afferma la propria giurisdizione stabilendo che: "sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo allorché le controversie incentrate sulle sanzioni disciplinari inflitte dai giudici sportivi a società affiliate alle federazioni sportive, ancorché fondate sull'inosservanza di mere regole tecnico sportive siano di rilevante entità producendo una effettiva ed apprezzabile censura o perdita di contenuto dello status soggettivo di affiliato; pertanto se è vero che in linea di massima la determinazione degli organici nonché l'organizzazione e l'effettuazione dei campionati e delle manifestazioni sportive costituisce materia ricompresa nell'ambito dell'autonomia sportiva ed è quindi attribuita alla competenza istituzionale delle varie federazioni, è altrettanto vero che non solo i provvedimenti di revoca dell'affiliazione di una società sportiva ad una federazione, ma anche i provvedimenti di esclusione da un determinato campionato esulano dall'area concettuale e dall'ambito ontologico e contenutistico dell'autonomia sportiva, per la semplice quanto decisiva ragione che trattasi di provvedimenti sanzionatori che, in quanto estinguono facoltà e quindi posizioni giuridiche soggettive ricomprese nella sfera giuridica generale delle società sportive, impedendo loro lo svolgimento ed il raggiungimento dell'oggetto sociale stabilito nello statuto, incidono necessariamente ed incontestabilmente sul piano dell'ordinamento giuridico e non soltanto dell'ordinamento sportivo interno".

Pacificamente ammessa era anche in passato la riserva della materia tecnico-sportiva (di cui all'attuale art. 3 della legge n. 280). La magistratura ordinaria è esplicita nel ribadire la legittimità della sottrazione alla giustizia ordinaria della materia tecnico-sportiva affermando che: "con riguardo alle decisioni che le federazioni sportive ed i loro organi di giustizia sportiva adottano in sede di verifica dei risultati delle competizioni agonistiche, facendo applicazione delle regole tecniche emanate dall'ordinamento federale, deve escludersi la possibilità di sindacato giurisdizionale, sia davanti al giudice ordinario che davanti al giudice amministrativo, con la consequenziale affermazione del difetto assoluto di giurisdizione rispetto alla domanda rivolta ad ottenere tale sindacato, considerato che dette regole integrano norme interne dell'ordinamento sportivo, non rilevanti per l'ordinamento generale e che, pertanto, in relazione alla loro

applicazione, le posizioni degli interessati non sono qualificabili né come diritti soggettivi, né come interessi legittimi.” (Cass. civ., SS. UU., 26 ottobre 1989 n. 4399) e che: “l’appartenente ad una federazione può domandare al giudice ordinario di accertare l’eventuale violazione di un diritto a lui attribuito dallo statuto federale; non può invece domandare al giudice ordinario l’accertamento della violazione delle regole agonistiche e delle relative sanzioni, in quanto tali regole costituiscono un ordinamento autonomo al quale l’ordinamento statale è indifferente, e rispetto al quale sussiste un difetto assoluto di giurisdizione” (Trib. Roma 10 luglio 2003) ovvero che “le norme tecniche concernenti le condizioni di regolarità delle competizioni sportive che in quanto tali risultano estranee ad ogni interesse oggetto di attenzione da parte dell’ordinamento generale, non possono essere sottoposte alla cognizione del giudice statale” (Trib. Roma 20 settembre 1996).

Interessanti, per l’estrema sintesi e chiarezza della motivazione, sono altre decisioni dell’autorità giudiziaria amministrativa dove si afferma che: “le sanzioni inflitte ai tesserati ed affiliati alle federazioni sportive, in quanto incidono stabilmente sul rapporto sottostante, costituiscono provvedimenti amministrativi, rientrando le relative controversie nella giurisdizione del giudice amministrativo” (Tar Valle d’Aosta 27 maggio 1997 n. 70) e che: “la giurisdizione del giudice amministrativo si radica in tutti i casi in cui l’impugnazione di misure adottate in ambito sportivo, pur quando prendono le mosse da dati o risultati tecnici, non si esauriscono nel mero rispetto delle regole di una specifica competizione federale, ma siano atte a modificare in modo sostanziale, ancorché non totalmente irreversibile, lo status dell’atleta come soggetto dell’ordinamento sportivo, o i rapporti patrimoniali implicati dalle gare, oppure i criteri ed i metodi di controllo e vigilanza delle federazioni (e, in ultima istanza, la stessa fede pubblica) sul leale svolgimento di queste, ridondando in danno delle sfere giuridiche dei soggetti, così coinvolti, nell’ordinamento generale” (Tar Lazio, 1 aprile 2003 n. 2904.).

L’inadeguatezza della distinzione fra atleta dilettante e professionista si manifesta invero anche nell’ambito della giustizia posto che (vedi art. 3 legge 280/2003) il legislatore ammette la possibilità di risoluzione arbitrali delle controversie sportive relative a pretese lavoristiche solo con riguardo agli atleti professionisti, la mancanza di una previsione analoga per gli atleti dilettanti può rendere invalido un eventuale arbitrato al quale gli stessi decidono di addivenire.

La legge disciplina anche la devoluzione delle controversie al giudice statale, ordinario ed amministrativo, al quale le parti possono rivolgersi solo dopo avere adito gli organi federali, l’uno ha giurisdizione sulle controversie di natura patrimoniale che oppongono società, associazioni ed atleti, l’altro è competente a pronunciarsi su ogni altra controversia avente ad oggetto atti del CONI e delle federazioni (l’ipotesi tipica riguarda l’ammissione ai campionati). La necessità di devolvere alla giustizia statale le controversie relative alla esclusione delle società sportive dal campionato era

invero già pacifica prima dell'introduzione della legge, "la giurisdizione del giudice amministrativo e di qualsiasi altro giudice dello Stato sul provvedimento di non ammissione al campionato di una società calcistica, fondato su presunte irregolarità nella gestione della società stessa, non è esclusa dalla clausola compromissoria di cui all'art. 24 st. federazione italiana giovanile calcio-figc (cd. vincolo di giustizia), che impone la previa accettazione definitiva di tutti i provvedimenti e di tutte le decisioni degli organi sportivi della figc, in quanto tale clausola opera nell'ambito strettamente tecnico-sportivo dei diritti disponibili, ma non nell'ambito degli interessi legittimi, intrinsecamente collegati ad interessi pubblici irrinunciabili ex art. 113 Cost." (TAR Lazio, Sez. III, 24 settembre 1998 n. 2394).