

Lecture: schede commenti e riflessioni

FENOMENO SPORTIVO E ORDINAMENTO STATALE:
UNA QUESTIONE DI RAPPORTI DI FORZA

GIOVANNI BAROZZI REGGIANI

SOMMARIO: 1. Premessa. Ascesa e declino del modello pluralistico. – 2. Le tesi dottrinali più recenti. – 2.1 I motivi della crisi della teoria pluralistico-ordinamentale. – 3. Il difficile connubio tra rispetto dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e necessità di garantire taluni imprescindibili valori dello stato. – 4. Il criterio della rilevanza assurge al ruolo di arbitro della contesa. – 5. La reale portata degli interventi normativi del 2003. – 6. Le decisioni del tribunale nazionale di arbitrato per lo sport. – 7. Conclusioni.

1. *Premessa. Ascesa e declino del modello pluralistico.*

Con queste poche righe si intende fornire una breve sintesi dei principali orientamenti sorti, in epoca recente, in seno alla dottrina giuspubblicistica circa la delicata ed assai dibattuta questione della definizione dei rapporti intercorrenti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale, nonché tra i rispettivi sistemi di giustizia.

“Una teoria ha solo l'alternativa fra essere giusta o sbagliata. Un modello ha una terza possibilità: può essere giusto, ma non pertinente”. Così scriveva il chimico tedesco Manfred Eigen nel 1973¹. Si è scelto di aprire questo contributo con una citazione del vincitore del premio nobel per la fisica del 1967, poiché si è ritenuto che da essa si possano prender le mosse per spiegare lo stato dell'arte delle ricostruzioni dottrinali relative ai rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale e, soprattutto, per spiegare l'ascesa ed il successivo declino (ma non la scomparsa!) di un modello considerato per lungo tempo idoneo a spiegare e definire l'assetto di questi rapporti. Si allude, in tal senso, ad una ricostruzione teorica, sorta nei primi anni del novecento nel solco tracciato dalle teorie pluralistico-ordinamentali, che ha incontrato, fin dal suo sorgere, ampi consensi all'interno del mondo dottrinale (ed ha offuscato modelli e teorie all'epoca predominanti) divenendo, tuttavia, con il passare del tempo (specie negli ultimi anni dello

¹ M. EIGEN, *The Physicist's conception of nature*, 1973.

scorso secolo e nei primi anni del nuovo millennio) se non “sbagliata”, quanto meno “insufficiente” ad inquadrare nella loro interezza il fenomeno sportivo ed i rapporti tra questo e l’ordinamento statale. Un assetto di rapporti che è venuto articolandosi e complicandosi con il passare del tempo e (soprattutto) con l’aumentare degli interessi economici “in gioco”.

In principio (fine del XIX secolo) fu la teoria c.d. “normativistica” (che prende le mosse dalla c.d. “dottrina pura del diritto” teorizzata da Hans Kelsen) a fornire gli strumenti giuridici idonei ad inquadrare le relazioni intercorrenti tra l’ordinamento giudico statale e taluni emergenti fenomeni sociali di particolare rilievo: la teoria in parola definisce l’ordinamento giuridico come “un sistema di norme, la cui unità si fonda sul fatto che tutte le norme hanno lo stesso fondamento per la loro validità; e il fondamento della validità, in un ordinamento normativo [...] è una norma fondamentale da cui si deduce la validità di tutte le norme dell’ordinamento”². Tale ricostruzione, la quale postula l’identità tra stato e diritto³, è apparsa, con il tempo, inadeguata a spiegare l’emersione e l’affermazione di fenomeni sociali anche assai rilevanti (tra i quali annoveriamo il sorgere dell’ordinamento sportivo a cavallo tra i secoli XIX e XX). Fu così che nei primi anni del novecento si affermarono, grazie all’opera di giuristi quali Romano, Cesarini Sforza e Giannini, modelli teorici, denominati pluralistico-ordinamentali, che postulavano il superamento della concezione pura del diritto; la gestazione di tali modelli è passata attraverso l’affermarsi della teoria c.d. “istituzionalistica”, ai sensi della quale ogni ente o corpo sociale costituisce una istituzione ed ogni forza che sia effettivamente sociale e venga quindi organizzata si trasforma per ciò stesso in diritto⁴, teoria che, formulata originariamente da S.Romano, venne ripresa ed approfondita da Cesarini Sforza⁵ il quale introdusse, inoltre, per quanto concerne la questione dei rapporti tra ordinamenti, i concetti di “rilevanza” e di “irrilevanza”: criteri che verranno fatti propri dalla giurisprudenza (di legittimità ed amministrativa) allorché si tratterà di decidere se e quando una determinata controversia, in virtù delle posizioni giuridiche soggettive in essa dedotte, possa considerarsi “indifferente” per l’ordinamento statale; la risposta a questa domanda, lo si vedrà nel prosieguo, è gravida di conseguenze per l’autonomia dell’ordinamento sportivo. Ed è proprio in relazione a tale questione che si è combattuta, negli anni, la più aspra battaglia tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale (una battaglia, tuttavia, lo si chiarirà meglio in seguito, il cui esito era scontato fin dall’inizio, stante la sproporzione tra le forze in campo).

² H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966, p.42.

³ H. KELSEN, *op. cit.*, p. 350 “*Se si riconosce che lo stato, inteso come ordinamento del comportamento umano, è un ordinamento coercitivo relativamente accentrato, che lo stato come persona giuridica è la personificazione di questo ordinamento coercitivo, il dualismo fra diritto e stato vien meno come uno di quei doppioni sorti dall’ipostatizzazione, effettuata dalla conoscenza, dell’unità del suo oggetto che essa stessa ha promosso*”.

⁴ S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, Firenze, 1945, p. 36.

⁵ C. SFORZA, *Il Diritto dei privati*, Milano, 1963.

Secondo gli assunti delle teorie pluralistico-ordinamentali, per addivenire alla qualificazione di un fenomeno sociale come “ordinamento giuridico”, non è sufficiente il solo elemento della normazione (come invece sosteneva la teoria “normativistica”) ma devono, altresì, essere presenti altre due caratteristiche: quella della “plurisoggettività” (vale a dire il “tessuto sociale”) e quella della “organizzazione” (l’insieme delle “istituzioni politiche” dell’ordinamento). Nessun dubbio può avanzarsi circa la considerazione che tali elementi fossero presenti nell’ordinamento sportivo fin dalla sua nascita. “Esistevano la plurisoggettività, soprattutto fatta dagli atleti e da coloro che li dovevano controllare, l’organizzazione, che è diventata sempre più complessa, e la normazione, con le varie regole delle singole discipline sportive”⁶.

Essendo in grado di fornire risposte che la teoria normativistica non sembrava in grado di dare, la ricostruzione dei rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale, secondo gli assunti delle teorie pluralistico-ordinamentali è stata considerata, per lungo tempo, la migliore tra le soluzioni possibili; una convinzione che è venuta rafforzandosi a seguito dell’approvazione della carta costituzionale la quale, in alcune sue disposizioni, sembra effettivamente riconoscere l’esistenza, accanto allo stato, di altri ordinamenti che la dottrina ha definito “settoriali”⁷ o “sezionali”, indipendenti e separati dal primo. Si pensi al disposto dell’articolo 2, il quale riconosce i diritti inviolabili dell’uomo “*sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità*”, ovvero a quanto affermato dall’art. 18, il quale riconosce espressamente ai cittadini il diritto ad associarsi liberamente (senza autorizzazione) “*per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale*”⁸.

⁶ E. PICOZZA, *I rapporti generali tra ordinamenti*, in C. FRANCHINI (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Torino, 2004, p. 4.

⁷ A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, I, Torino, 2005, p. 51 “*si dicono ordinamenti a fini particolari o settoriali [...] tutti quelli la cui tendenza espansiva verso il soddisfacimento delle esigenze sociali del gruppo non è illimitata ma, al contrario, focalizzata e/o irrigidita su uno o più obiettivi determinati (ordinamento a fini particolari è, ad esempio, quello sportivo)*”.

⁸ In dottrina non si è mancato di osservare che il riconoscimento in costituzione del fenomeno sportivo, più che accentuare e garantire l’autonomia dell’ordinamento sportivo abbia, al contrario, evidenziato come tale riconoscimento si sia tradotto in un’ingerenza dell’ordinamento statale nell’ordinamento sportivo. “*Del resto, lo sport stesso non vive di vita propria; non si atteggia a monade sganciata dal contesto ordinamentale generale, come dimostra – a ben vedere – il fatto che l’associazionismo sportivo sia topos qualificato di sviluppo della personalità (art. 2 Cost.), atteggiandosi a peculiare fenomeno culturale (art. 9 Cost.) che contribuisce – se praticato in un clima generale di correttezza, lealtà e regolarità – alla tutela della salute di chi se ne lascia coinvolgere (art. 32 Cost.) ed assurgendo infine, proprio come tale, a specifico oggetto di disciplina legislativa concorrente tra Stato e Regioni (art. 117 Cost.)*”.

Ciò è tanto vero che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, in una nota sentenza del 1989 (Cass., SS.UU., 26 ottobre 1989 n.4399, in Foro it., 1990, I, 899) si sono date

Un'ulteriore adesione a questo modello teorico potrebbe apparentemente sembrare quella operata dal legislatore ordinario nel 2003. Il d.l. n. 220 (convertito con l. n. 280/2003) stabilisce infatti, all'art. 1 (rubricato "principi generali") che "*La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale.*". Vedremo come tale adesione ai principi espressi dalla teoria pluralistico-ordinamentale sia, in realtà, solo apparente (o quantomeno solo "parziale") e che anzi, al contrario, gli interventi normativi del 2003 finiscano per collocarsi in un'ottica di integrazione fra i due ordinamenti (lo "squarcio del velo di maya" si verifica già con la lettura del secondo comma dello stesso art. 1, il quale, affermando che "*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*" ed inserendo una esplicita deroga alla disciplina da esso stesso posta, apre un evidente breccia nel muro dell'autonomia dell'ordinamento sportivo) fissando una clausola elastica ed aperta alle ingerenze dei giudici statali, non precisamente definita e suscettibile di espandersi o restringersi a seconda della situazione giuridica soggettiva concretamente dedotta in una controversia⁹.

Al di là, dunque, delle affermazioni di principio, dei proclami e delle dichiarazioni di intenti¹⁰, si ribadisce fin d'ora che, se l'obiettivo del legislatore era quello di individuare e riservare all'ordinamento sportivo ed ai propri organi di

cura di chiarire i criteri che consentono di affermare quali questioni e, dunque, quali controversie – originate da competizioni sportive o comunque gravitanti nel microcosmo sportivo – possano (e, anzi, debbano) essere affidate alla potestas iudicandi del giudice statale" G.BACOSI, *Ordinamento sportivo e giurisdizione, considerazioni generali*, in www.giustizia-amministrativa.it. Non si deve dimenticare, inoltre, che l'art. 117 cost. annovera espressamente l'"ordinamento sportivo" tra le materie di potestà legislativa concorrente.

⁹ Si veda, sul punto, M.R. SPASIANO, *La giustizia sportiva innanzi al giudice amministrativo: problemi aperti*, in AA.VV., *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, Milano, 2009, p. 110 il quale afferma "*Ad ogni modo, l'art. 1, comma 2, della l. n. 280 del 2003, sia per il rango che riveste quale norma di principio di settore, sia per la collocazione in apertura della disciplina legislativa, sia per lo stesso tenore letterale, sembrerebbe riconoscere adeguati spazi di sindacato al giudice statale, regola generale destinata a recedere solo in quelle ipotesi nelle quali si renda possibile dimostrare la portata esclusivamente sportiva di una determinata vicenda.*"

¹⁰ Si veda F.GOISIS, *La giustizia sportiva fra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, 2007, p. 75, il quale afferma che per comprendere esattamente la *ratio* della disciplina posta dal d.l. 220/2003 si debba andare "*Al di là di quanto si legge nella Relazione governativa (ove come sappiamo, si accredita la tesi della naturale e necessaria irrilevanza dell'intrinseco sportivo, salvo poi subito contraddirsi, nel momento in cui si ricorda il valore fondativo "dell'accettazione convenzionale" delle regole tecnico-sportive: se esse debbono essere accettate negozialmente per risultare efficaci, tanto estranee non sono alle categorie giuridiche statuali, e, in specie, si deve supporre, a quelle privatistiche-contrattuali)*".

giustizia la disciplina di determinate questioni, tale obiettivo è stato clamorosamente disatteso¹¹.

Lo “smascheramento” della reale portata dell’intervento del legislatore ed i principi affermati nel tempo dalla giurisprudenza (di cui gli interventi normativi del 2003 non costituiscono che un “recepimento”¹²) hanno indotto la dottrina, che in tempi più recenti si è occupata della questione relativa alla definizione dei rapporti fra fenomeno/ordinamento sportivo ed ordinamento statale, a prender atto della circostanza che, la ricostruzione dei succitati rapporti in chiave “pluralistico-ordinamentale” presti il fianco a più di una critica¹³.

2. Le tesi dottrinali più recenti.

È nel 2007 che viene dato alle stampe un volume, intitolato “*Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale*”, nel quale è possibile leggere, all’interno del paragrafo rubricato “osservazioni conclusive” che: “La ricerca svolta ha dimostrato che gli assetti del rapporto tra giustizia statale e giustizia sportiva devono essere ricostruiti tenendo conto del fatto che ormai non ha più ragione d’essere l’enclave concettuale rappresentata dall’ordinamento sportivo inteso in termini pluralistici e separatistici”¹⁴.

Analoga affermazione si ritrova in un volume pubblicato lo stesso anno, “L’evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale”: “[...] l’affermazione circa il carattere derivato dell’ordinamento sportivo nazionale rispetto a quello dello stato, ferma restando l’attribuzione al primo di ampi poteri di autonomia, autarchia e autodichia, è certamente in grado, se non di smentire, perlomeno di mettere in dubbio la tesi pluralistico ordinamentale nella sua formulazione più pura, nel momento in cui quest’ultima presuppone l’originarietà dell’ordinamento sportivo la quale, nel contesto attuale, può essere certamente riconosciuta all’ambito sopranazionale dell’organizzazione dello sport, mentre in quello nazionale sembra essersi fatta strada, nel tempo, una concezione del fenomeno sportivo più in termini di ordinamento di settore, inteso come complesso di prescrizioni e di strutture organizzative regolanti una determinata materia, che come

¹¹ A. DE SILVESTRI, *La c.d. autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale*, in AA.VV., *La giustizia sportiva, analisi critica della legge 17 ottobre 2003*, n. 280, Forlì, 2004, p. 89.

¹² Si veda E.LUBRANO, “*La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge 17 ottobre 2003*, n. 280” in AA.VV. “*La giustizia sportiva, analisi critica della legge 17 ottobre 2003*, n. 280”, cit., p. 145 “*Tale intervento legislativo costituisce una sorta di codificazione dei principi già affermati negli anni dalla giurisprudenza in tale materia [...]*”.

¹³ S.DE FELICE, *Le A.D.R. (alternative dispute resolution) nei confronti della pubblica amministrazione*, 2004, in www.giustizia-amministrativa.it, parla della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici come di un “concetto arcaico”.

¹⁴ G.MANFREDI, “*Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale – i rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*”, Torino, 2007, pp. 309-310.

insieme di norme, organizzazione e figure soggettive riferibili ad un determinato gruppo sociale, in una posizione di alterità e separatezza dal quadro generale¹⁵”.

2.1 *I motivi della crisi della teoria pluralistico-ordinamentale.*

Sorgono a questo punto interrogativi circa l'origine e la natura delle cause che hanno condotto alla crisi del modello. In virtù di ciò è tuttavia lecito domandarsi se parlare di “crisi” sia effettivamente lecito e corretto o se sia, invece, più giusto affermare che la ricostruzione in senso pluralistico semplicemente presenta alcuni elementi di inadeguatezza, i quali, efficacemente inquadrati ed evidenziati dalla dottrina più recente, debbono indurre alla ricerca di una nuova chiave interpretativa dei rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale; una chiave di lettura la quale, tuttavia, non deve (e non può!) prescindere completamente dalle conclusioni della teoria pluralistico-ordinamentale. Quest'ultima conserva, infatti, sotto numerosi profili, la sua piena validità e la sua “efficacia definitoria”

Taluni studiosi (come, peraltro, affermato poco sopra) hanno, nel tentativo di dare un nome e un volto alle cause di questa “crisi” (o, più in generale, a questa “inadeguatezza, sotto alcuni profili, del modello”), posto l'accento sul fatto che la dottrina moderna, al contrario di quella tradizionale¹⁶, non considera quello sportivo come un ordinamento originario.

Gli elementi di inadeguatezza del modello, tuttavia, si colgono forse con maggior precisione ragionando su un altro elemento, quello della “sovranità”. È infatti noto che “sono originari gli ordinamenti che esistono per propria forza e capacità e che hanno in se stessi la loro legittimazione ed il loro fondamento di validità¹⁷”. In accordo con tale definizione, è possibile, a parere di chi scrive, qualificare l'ordinamento sportivo (se preso singolarmente e non nei suoi rapporti con l'ordinamento statale) come ordinamento originario: si tratta di un ordinamento mondiale che trae la propria legittimazione da sé medesimo e che non è stato “creato” da alcun ordinamento statale. Il problema a questo punto diviene lo stabilire se esso, oltre che originario, sia anche un ordinamento “sovrano”. In merito a tale questione, nel 1949, Giannini osservava¹⁸ che “deve dirsi originario, se per originarietà s'intende il carattere secondo cui la costituzione di un ordinamento fonda la propria efficacia esclusivamente sulla “forza” dell'ordinamento

¹⁵ R.MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007, p. 234.

¹⁶ Come efficacemente sottolinea G. NAPOLITANO, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S.CASSESE, voce *Sport*, p. 5678 “L'ordinamento sportivo è tradizionalmente considerato un ordinamento giuridico autonomo e originario, sorto su iniziativa dei privati e avente dimensione non soltanto nazionale, ma anche sovranazionale [...]”.

¹⁷ A. VIGNUDELLI, *op. cit.*, p. 51.

¹⁸ M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. Dir. sport.*, 1949, p.13.

stesso, e non su quella di altri ordinamenti [...] questo per quanto attiene all'ordinamento mondiale: diverso è però ciò che avviene per le istituzioni nazionali. Infatti l'ordinamento sportivo, se è originario, non è però sovrano, ove per sovrano si intenda la piena effettività della forza, per cui l'organizzazione dell'ordinamento impone ai soggetti l'osservanza coattiva delle norme, stabilisce la rilevanza rispetto a sé stesso di qualsiasi altro ordinamento, e può imporre tali sue determinazioni in modo effettivo". L'ordinamento sportivo, dunque, se può essere definito "originario", non può essere considerato "sovrano" (o, il che è lo stesso, esso può essere definito come "ordinamento a sovranità limitata"). Ed è questo, a parere di chi scrive, l'elemento che più vulnera la ricostruzione dei rapporti fra ordinamento sportivo ed ordinamento statale in chiave pluralistico-ordinamentale. Esso infatti smentisce quegli assunti della teoria pluralistica ai sensi dei quali quegli ordinamenti (minori o settoriali che dir si voglia) che possano effettivamente qualificarsi tali in virtù del "possesso" dei tre requisiti fondamentali (normazione, plurisoggettività, organizzazione) sono del tutto impermeabili e refrattari ai principi posti dall'ordinamento statale. Benchè infatti l'ordinamento sportivo possieda (e si sia visto riconosciuto dal legislatore), un sistema di giustizia "domestica" (e tale riconoscimento costituisca "il logico precipitato del riconoscimento dell'autonomia e, ancor prima, della giuridicità dell'ordinamento sportivo"¹⁹) si è osservato e si evidenzierà nel prosieguo come esso sia esposto agli attacchi ed alle ingerenze dei giudici statali, e contro tali ingerenze esso appaia piuttosto disarmato.

L'affermazione relativa all'esistenza di una zona franca per gli ordinamenti sportivi non ha mai, del resto, trovato un effettivo riscontro nella realtà. Al contrario, essa è stata smentita in più di un'occasione, ed in più di un'occasione lo stato (ed i suoi giudici) hanno dimostrato come il grado di autonomia di cui gode l'ordinamento sportivo non sia incondizionato ma dipenda, di fatto, da una "gentile concessione" dello stato stesso. E ciò lo si può desumere dal fatto che è il medesimo ordinamento statale a stabilire cosa sia per sé stesso "rilevante" e cosa invece non lo sia. La qualificazione di "rilevanza" porta con sé tutta una serie di conseguenze (fra tutte: la sussistenza della giurisdizione dei giudici statali) che vanno ad incidere sull'autonomia dell'ordinamento "minore", limitandola e condizionandola. In poche parole, autonomia sì, ma fin quando (e fin dove) lo stato vuole²⁰.

¹⁹ R.MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 196, il quale precisa che "tale teoria [pluralistico-ordinamentale] vista in un'ottica calata nella realtà odierna, se, per certi aspetti, mostra i segni di una perdurante validità e condivisibilità, soprattutto in riferimento alla concreta essenza del fenomeno sportivo, non pare però più idonea a fondare l'esistenza di una zona assolutamente "franca", come tale del tutto impermeabile e impenetrabile all'intervento degli organi giurisdizionali della Repubblica, soprattutto in riferimento all'esplosione della rilevanza economico-sociale della pratica sportiva".

²⁰ T.E. FROSINI, *Il diritto nel calcio ovvero un calcio al diritto?*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 155.

3. *Il difficile connubio tra rispetto dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e necessità di garantire taluni imprescindibili valori dello stato.*

Rebus sic stantibus, chi scrive si permette di affermare che quella tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale si riconduce, semplicemente, ad una “questione di rapporti di forza”, una vera e propria tenzone, sorta in passato ma ancora attuale, composta da tante piccole, grandi scaramucce, dalle quali l'ordinamento sportivo è sempre, fino a questo momento, uscito sconfitto.

L'ordinamento sportivo, infatti, al pari di quello statale (ma anche di tutti gli ordinamenti giuridici che possano qualificarsi tali alla stregua dei parametri fissati dalla teoria pluralistica), si basa (su) ed ha fatto propri principi che custodisce e difende gelosamente. Particolare importanza, per l'ordinamento sportivo mondiale, riveste la circostanza che gli organi dello stesso (a tutti i livelli, mondiale, continentale e nazionale) possano operare in condizione di autonomia rispetto ai “pubblici poteri” dei rispettivi paesi di appartenenza²¹: tale principio è stato generalmente concretizzato ed attuato mediante l'inserimento all'interno degli statuti delle federazioni sportive nazionali di una clausola, nota come “vincolo di giustizia sportiva”, la quale prevede due distinti obblighi in capo ad affiliati e tesserati (a titolo di esempio, per quanto concerne la federazione italiana giuoco calcio, tale clausola è contenuta nell'art. 27 dello statuto): l'accettazione ed il rispetto, da un lato, delle norme tecniche e dei provvedimenti emanati dagli organi federali (e del c.o.n.i) durante lo svolgimento delle gare e nelle fasi successive ad esse. Il divieto, dall'altro, di adire le autorità giurisdizionali dello stato per la soluzione delle controversie sorte in seno all'ordinamento sportivo. Ben si comprende, dunque, l'importanza centrale che l'ordinamento sportivo attribuisce alla propria indipendenza ed autonomia.

Anche l'ordinamento statale, tuttavia, come già detto (e come è ovvio che sia), riconosce (ed “offre tutela” a determinati principi che considera fondamentali. Fra questi non può non annoverarsi il diritto, riconosciuto a tutti i cittadini dall'art. 24 della costituzione, di adire gli organi giurisdizionali dello stato per ottenere la tutela ed il ristoro di determinate situazioni giuridiche (diritti soggettivi ed interessi legittimi) che si assumono lese. È evidente come questi due principi, l'uno proprio dell'ordinamento sportivo, l'altro dell'ordinamento statale, siano destinati (così è stato in passato e probabilmente così sarà anche in futuro) ad entrare sovente in conflitto. Non è tanto l'autonomia dell'ordinamento sportivo in sé a risultare intollerabile all'ordinamento statale, bensì la circostanza che in de-

²¹ Si veda, a titolo di esempio, quanto disposto dalla “carta fondamentale” dell'ordinamento sportivo (la carta olimpica) la quale, al punto 2.6 dell'art. 31, stabilisce che «*Poiché lo sport contribuisce all'educazione, alla salute, all'economia ed all'ordine sociale, è auspicabile che i C.N.O. possano beneficiare del sostegno dei Poteri pubblici nella realizzazione dei propri obiettivi. I C.N.O. dovranno tuttavia preservare la loro autonomia e resistere a tutte le pressioni, incluse quelle di ordine politico, religioso od economico che potrebbero impedire loro di rispettare la Carta Olimpica*».

terminate occasioni tale autonomia si possa tradurre in una violazione di principi che l'ordinamento statale considera fondamentali. L'ordinamento generale ha, al contrario, "tutto l'interesse all'inserimento dell'organizzazione sportiva nell'ambito della realtà sociale, di modo che, seppure con formale riconoscimento consente (per non mortificare un'insopprimibile vocazione autonomistica) che l'intera struttura assuma forma e sostanza di ordinamento separato, tuttavia impone (quando giudica inopportuna una completa abdicazione sui capisaldi programmatici) che le norme fondamentali di esso si armonizzino con quelle proprie, oppure assicura (quando è in gioco il primato della giurisdizione) la tutela delle posizioni giuridiche gravitanti nell'orbita dell'ordinamento predetto"²². Il diritto ad adire un giudice terzo ed imparziale a tutela di propri diritti soggettivi o interessi legittimi, contemplato dagli artt. 24 e 111 cost, rappresenta, dunque, un "valore assolutamente irrinunciabile del sistema, costituendo, come già evidenziato, uno dei cardini della moderna civiltà giuridica, strumento essenziale per l'affermazione della personalità umana e della concreta uguaglianza dei consociati"²³.

A fronte di questo "muro contro muro", della non disponibilità, da parte di entrambi gli ordinamenti, ad arretrare quanto alla difesa de propri valori fondamentali, e stante l'impossibilità di addivenire ad un compromesso, lo scontro è (ed è stato) inevitabile, così come inevitabile è che "il soggetto più debole" soccomba. È l'ordinamento sportivo, dunque, a dover rinunciare alla propria autonomia o, quantomeno, a vedersela fortemente ridotta nella misura dell'ingerenza dei giudici statali in controversie che l'ordinamento sportivo vorrebbe riservare a se stesso e ai propri organi di giustizia sportiva²⁴.

A fronte di questo "attacco", l'unica arma di cui l'ordinamento sportivo dispone è quella dell'"indifferenza". Esso, infatti, può ignorare lo stato, non riconoscendo gli atleti dallo stesso provenienti e impedendo loro di partecipare alle competizioni sportive. Un'arma, in realtà, piuttosto spuntata e che, fino a questo momento, non ha mai scoraggiato i membri dell'ordinamento sportivo, che avessero ritenuto lesa una propria situazione giuridica soggettiva da un atto di una federazione sportiva o del c.o.n.i., ad adire gli organi giurisdizionali per ottenerne tutela.

²² Cass. SS.UU, 26 ottobre 1989, n. 4399, in *Foro it.*, 1990, I, pp. 899 ss. con nota di CATALANO.

²³ M.A. SANDULLI, *Ordinamento sportivo e giurisdizione amministrativa*, in AA.VV., *Ordinamento sportivo e calcio professionistico, tra diritto ed economia*, Milano, 2009, p.119.

²⁴ Addirittura C. FRANCHINI, *I rapporti tra l'ordinamento statale e quello sportivo nel settore della giustizia sportiva*, in C. FRANCHINI (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, cit., p. 15, parla dell'esistenza di un rapporto di gerarchia e supremazia fra i due ordinamenti: "Quello superiore attribuisce autonomia a quello inferiore ma, allo stesso tempo, gli impone dei limiti, a tutela di interessi generali. Per cui si assiste ad una contrapposizione di istanze differenti, in quanto si rende necessario temperare l'esigenza di autonomia dell'ordinamento particolare con quella di tutela delle situazioni giuridiche soggettive riconosciute e garantite a livello generale".

4. Il criterio della rilevanza assurge al ruolo di arbitro della contesa.

Nelle pronunce dei giudici statali (ordinari ed amministrativi), i quali si sono spesso trovati a dover valutare se sussistesse o meno la propria giurisdizione in relazione a controversie che la giustizia sportiva riteneva fossero ad essa “riservate”, si nota come non si sia mai messo veramente in discussione il “potere” dei giudici dello stato di invadere la sfera riservata alla giurisdizione della giustizia sportiva, ma si sia semplicemente precisato che per quelle controversie (indipendentemente dalla loro qualificazione o natura) in cui non venga in rilievo un interesse rilevante per l’ordinamento statale collegato ad una situazione giuridica soggettiva (che deve necessariamente poter trovare tutela presso i giudici dello stato) questi ultimi debbano dichiarare il “difetto assoluto di giurisdizione”, poiché la questione deve considerarsi “affare interno” all’ordinamento sportivo. In buona sostanza, non è la divisione per “tipo di controversia” (tecnica, disciplinare, amministrativa, economica, secondo la classica quadripartizione in cui viene suddiviso l’intero spettro di controversie che possono interessare i membri dell’ordinamento sportivo) a determinare quale giudice abbia giurisdizione, ma è la rilevanza della stessa, vale a dire il tipo di situazione giuridica soggettiva dedotta.

È dunque il criterio della “rilevanza” ad assurgere ad arbitro della partita che si gioca (e si è giocata) fra ordinamento statale ed ordinamento sportivo. Un arbitro che, tuttavia, non è certo terzo ed imparziale ma risulta, al contrario, “alle dipendenze” dello stato.

Nel corso del tempo, in realtà, grazie all’opera di dottrina e giurisprudenza, si è giunti ad individuare un nucleo di controversie, quelle c.d. “tecniche” (riconducibili a quelle questioni relative all’applicazione, da parte del sistema sportivo (federazioni), per mezzo di giudici di gara, dei profili tecnici del gioco (ad esempio, concessione o meno di un calcio di rigore) le quali sono state e tutt’ora vengono comunemente riconosciute come “rientranti nella presunta area dell’indifferente giuridico per l’ordinamento generale, con la conseguenza che esse vengono normalmente riconosciute come questioni non rilevanti ed in ordine alle quali non si può invocare il controllo giurisdizionale da parte del giudice statale²⁵. Ed anche il legislatore pare avere fatto proprie queste conclusioni: l’art. 2 del citato d.l. 220, rubricato “autonomia dell’ordinamento sportivo”, stabilisce, infatti, al primo comma, che “*in applicazione dei principi di cui all’articolo 1, è riservata all’ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l’osservanza e l’applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell’ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive*”; il successivo comma 2 stabilisce che, nelle suddette materie, le società ed i tesserati hanno l’onere di adire gli organi di giustizia dell’ordinamento sportivo, riconoscendo così il cosiddetto

²⁵ L. CANTAMESSA e altri, *Lineamenti di diritto sportivo*, Milano, 2008, p. 36.

“vincolo di giustizia sportiva”; l’art. 3 del d.l. 220 stabilisce poi chiaramente che la soluzione di tali controversie sia riservata agli organi di giustizia dell’ordinamento sportivo.

5. *La reale portata degli interventi normativi del 2003.*

Sarebbe tuttavia illusorio ritenere che la giurisprudenza, prima, ed il legislatore, poi, abbiano tracciato i confini di un’area riservata all’ordinamento sportivo, impermeabile a qualsiasi tentativo di penetrazione statale. Sebbene infatti non siano mancate pronunce giurisprudenziali le quali hanno affermato che la giurisdizione del giudice statale (amministrativo) debba essere esclusa anche quando la controversia abbia un rilievo patrimoniale indiretto rispetto ad atti che la legge (ex art. 2 del d.l. 220/2003) considera propri dell’ordinamento sportivo (poiché, diversamente opinando, si verificherebbe una palese violazione del disposto letterale della legge in esame)²⁶, taluni autori hanno rilevato come non possa negarsi che, alla luce della crescente presenza di (forti) interessi economici nel settore dello sport, anche le questioni tecniche possono assumere, in certi casi, una potenziale rilevanza anche per l’ordinamento statale, in quanto, ad esempio, anche un’errata valutazione tecnica (si pensi alla convalida o meno di un goal), può determinare conseguenze dirette e determinanti, oltre che sotto il profilo tecnico-agonistico (assegnazione o meno di un titolo), anche sotto il profilo giuridico economico (si pensi alla partecipazione ad una competizione internazionale o all’esclusione dalla stessa)²⁷. Ed in questo senso è necessario richiamare alla mente i principi posti dall’art. 1 del d.l. 220, il quale, lo si è visto, pur affermando, in prima battuta, che “*i rapporti tra l’ordinamento sportivo e l’ordinamento della repubblica sono regolati in base al principio di autonomia*” introduce, al secondo comma, una “clausola” aperta che consente di derogare al principio poco prima affermato nel caso di “*rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l’ordinamento sportivo*”. A fronte di tutto ciò, chi scrive si permette di sostenere sommessamente come una “sfera riservata ed effettivamente intangibile” dell’ordinamento sportivo e dei propri organi di giustizia sportiva di fatto non esista, e che la “riserva” disposta dalla lettera a) dell’art. 2 del c.d. “decreto salva calcio” debba essere interpretata in senso “logico, teleologico e sistematico, in combinato disposto con il principio di rilevanza di cui all’art. 1” prendendo atto che essa fissa nient’altro che una “presunzione di irrilevanza” delle questioni tecniche, superabile nelle singole fattispecie, con la dimostrazione della specifica rilevanza delle stesse²⁸.

²⁶ G. FRACCASTORO, *L’autonomia dell’ordinamento sportivo nelle materie riservate alla sua giurisdizione*, in *Corriere del merito*, II, 2008, p. 242, nota a CGARS 8 novembre 2007, n. 1048.

²⁷ L. CANTAMESSA, *op. cit.*, p. 37.

²⁸ L. CANTAMESSA, *op. cit.*, p. 37.

La considerazione che la riserva relativa alle controversie tecniche non sia, in realtà, che una riserva “apparente” o “orientativa” è l’elemento più idoneo a dimostrarci come gli interventi legislativi del 2003, al di là di quelle che possono essere state le intenzioni del legislatore e le speranze della dottrina²⁹, non abbiano fatto che prendere atto (di) e confermare (un) assetto di rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale, delineatosi principalmente a partire dai primi anni novanta, che dimostrava l’inadeguatezza del principio di “separatezza” fra i due ordinamenti, inadeguatezza che era stata provocata dal crescente rilievo economico che hanno assunto nel corso degli anni le attività sportive e dalla propensione di atleti e società ad “accontentarsi” sempre meno delle tutele offerte dagli organi di giustizia sportiva (di tale situazione forniscono illuminante testimonianza le tempeste siciliane legate alle vicende giudiziarie che hanno coinvolto, all’inizio degli anni novanta e nei primi anni del nuovo millennio, la società calcistica del “Catania calcio”). Difatti, se nemmeno la sfera attinente alla controversie c.d. tecniche, da sempre considerata, da parte di giurisprudenza e dottrina, la vera “roccaforte” dell’ordinamento sportivo³⁰, può dirsi al sicuro dalle ingerenze dei giudici statali, è evidente che la tanto invocata autonomia del sistema di giustizia sportiva si riduca, almeno per quanto riguarda la giustizia sportiva e la “gestione” delle proprie controversie, a ben poca cosa.

L’impressione di un’autonomia solo “apparente” o, in ogni caso, “ottriata”, viene rafforzata dall’analisi della lettera b) dell’art. 2 del d.l. 220/2003, la quale prevede un’altra materia da riservarsi all’ordinamento sportivo, vale a dire la disciplina delle questioni aventi ad oggetto “*i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l’irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive*”. Il legislatore assegna dunque la risoluzione delle controversie c.d. “disciplinari” alla giurisdizione del giudice sportivo. Come si è detto sopra, tuttavia, se delle crepe si intravedono perfino nelle apparentemente solide mura della riserva relativa alle c.d. controversie tecniche, la solidità dell’autonomia della giustizia sportiva (nonostante le previsioni del legislatore o forse proprio a causa di esse) si rivela molto più fragile di quanto la lettera della legge potrebbe far pensare. La giustizia disciplinare “si occupa delle sanzioni che devono essere comminate per gli illeciti sportivi riguardanti le violazioni di statuti e regolamenti federali, costituendo questi le

²⁹ Si veda sul punto, G. DI MARZO, “*Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra spinte autonomistiche e valori costituzionali*” in *Corriere giur.*, 2003, 10, p.1265: “il d.l. 19 agosto 2003, n. 220 [...] aspira a riconoscere e favorire l’autonomia sportiva e, nell’eccezionale situazione determinatasi per il contenzioso in essere – per ripetere l’espressione adoperata dall’art. 3, comma 5 del medesimo decreto legge, con riferimento alle iniziative giudiziarie estive promosse da alcune società sportive –, sembrerebbe porre dei punti fermi nel delimitare le vicende che lo stato ha scelto di confinare nell’area del giuridicamente irrilevante”.

³⁰ Numerosissime le sentenze sul punto. Si vedano, *ex multis*, cass. SS.UU., 26 ottobre 1989, n. 4399, *cit.*; cons. stato, 19 giugno 2001, n. 3235, in *Foro amm. CDS*, 2001, p. 1624.

norme inderogabili dell'ordinamento sportivo"³¹. Tali disposizioni sono previste negli statuti e nei regolamenti di tutte le federazioni, a tutela dei valori essenziali, e prevedono fattispecie tipiche di illecito disciplinare, cui corrispondono sanzioni, tassativamente elencate nei regolamenti, secondo un ordine di gravità³². Quello delle controversie disciplinari ha rappresentato (e rappresenta tutt'ora) il più duro terreno di scontro tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo, poiché è proprio in relazione a tale tipo di controversie che, al di là delle disciplina legislativa, più labili sono i confini e più alto il rischio che vengano in rilievo situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento generale.

Un orientamento giurisprudenziale, formatosi e consolidatosi in epoca anteriore al 2003, affermava che le controversie disciplinari dovessero considerarsi rilevanti per l'ordinamento statale (e dunque soggette alla giurisdizione del giudice statale, in particolare di quello amministrativo) qualora avessero inciso in maniera rilevante su status soggettivi di tesserati o affiliati e si fossero concretizzate in una preclusione all'accesso ed alla partecipazione all'attività sportiva (cfr. t.a.r. Lazio Sez. III, 20 agosto 1987, n. 1449 e 25 maggio 1989, n. 1079). Conseguenza di tale tesi era che qualora una federazione sportiva, in quanto organo del c.o.n.i., avesse emanato una sanzione disciplinare la quale non avesse reciso o alterato stabilmente "il rapporto con l'affiliato o tesserato, mediante impedimento dell'attività agonistica, ma [avesse inciso] unicamente sui risultati dell'attività medesima" il giudice statale avrebbe difettato di giurisdizione (t.a.r. Lazio Sez. III, 26 agosto 1987, n. 1486).

Al di fuori di queste ipotesi, in tutti i casi in cui le misure sanzionatorie adottate in ambito sportivo non avessero inciso su status soggettivi né sui rapporti patrimoniali implicati dalle gare, esse dovevano considerarsi "irrilevanti per l'ordinamento generale e dovevano essere guardate dallo stato come "pene private", al pari delle sanzioni previste dalle altre associazioni, non necessariamente strutturate in ordinamenti giuridici, in quanto conseguenti alla violazione di norme tecniche indifferenti per l'ordinamento statale"³³. Questo orientamento, formatosi attorno alla metà degli anni ottanta, si collocava in un'ottica marcatamente pluralistica, finendo per relegare nell'area dell'irrilevanza per l'ordinamento statale un elevato numero di controversie, che sarebbero dunque state riservate alla giurisdizione degli organi di giustizia sportiva.

Anche le speranze di coloro che credevano che fosse stata individuata una seconda sfera di intangibilità per l'ordinamento sportivo erano destinate ad essere scosse nelle fondamenta dagli avvenimenti degli anni novanta e, in particolare, dalle vicende giudiziarie che hanno visto come protagonista, suo malgrado, la società "Catania calcio", le cui vicissitudini hanno "finito per costituire uno specchio dell'evoluzione dei rapporti tra ordinamento statale e sportivo, la cui con-

³¹ P. D'ONOFRIO, *Manuale operativo di diritto sportivo*, p. 174.

³² V. FRATTAROLO, *Il procedimento disciplinare sportivo*, in *Riv. Dir. sport.*, 1992, pp. 555 ss.

³³ R. MORZENTI PELLEGRINO, *op. cit.*, p. 211.

figurazione in termini di impermeabilità del secondo nei confronti del primo, propria dell'impostazione pluralistico-ordinamentale, ha cominciato a vacillare, "trovandosi a navigare in acque agitate e perigliose, nella necessità di "barcamenarsi", così come avveniva ai marinai che, nella mitologia greca, dovevano fare i conti con due mostri marini che sorvegliavano le sponde dello stretto di Messina, tra spinte contrapposte: da un lato, l'atavica ambizione ordinamentale del mondo sportivo, con la conseguente pretesa di provvedere alla composizione di eventuali controversie in via meramente endoassociativa; dall'altro lato, la richiesta di intervento della giustizia statale invocata dall'interno del medesimo mondo, ossia da un soggetto facentene parte, che ha provocato uno squarcio nella roccaforte posta dall'ordinamento sportivo a difesa da ingerenze esterne, nel quale si sono insinuati i giudici dello stato, provocando un "corto circuito" del sistema che, alla fine, ha reso necessario l'intervento del legislatore"³⁴.

Come già anticipato, e senza scendere nel merito delle vicende che hanno riguardato la società calcistica catanese, a seguito degli interventi giurisprudenziali degli anni novanta e dei primi anni del nuovo millennio risulta evidente come anche la sfera delle controversie disciplinari non rappresenti certo un baluardo inspugnabile per l'ordinamento statale. Al contrario, essa ha rappresentato in più di un'occasione l'anello debole della catena, la breccia più insidiosa, e che più ha esposto l'ordinamento sportivo agli "attacchi nemici"³⁵.

Ed anche la riserva prevista dal d.l. 220 non prova e non garantisce nulla, dal momento che è stato lo stesso legislatore ad aver reso assai fragile, con la clausola inserita nel secondo comma dell'art. 1, l'autonomia dell'ordinamento in relazione a tali questioni. In buona sostanza, con riferimento alle controversie disciplinari, il legislatore ha posto in essere una riserva "cedevole", destinata, vale a dire, a "cadere" allorchè tali controversie acquistino rilevanza esterna, perché incidono su diritti soggettivi o interessi legittimi³⁶.

Un altro colpo all'autonomia dell'ordinamento sportivo è stato inferto dal legislatore in sede di conversione del d.l. 220. In effetti, se il testo originario del decreto annoverava, tra le "materie" riservate all'ordinamento sportivo, oltre alle controversie c.d. "tecniche" ed a quelle c.d. "disciplinari", anche "*l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati*" e "*l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti*", tali "materie" sono state espunte dalla legge n. 280/2003.

³⁴ R. MORZENTI PELLEGRINO, *op. cit.*, p. 216.

³⁵ Contrario a questa ricostruzione sembra essere F. VALERINI, *Il processo e l'irrelevante giuridico (note a margine di una controversia sportiva)*, in *Riv. Trim. diritto e proc. civ.*, pp. 1035 ss. il quale afferma (p. 1043) che "*dalla ricostruzione fatta deriva anche che tutti i metodi di risoluzione delle controversie aventi ad oggetto le norme tecniche e quelle disciplinari sono metodi di risoluzione di una lite non giuridica e, quindi, indipendentemente dal loro nomen juris, non daranno vita ad alcun contratto, decisione amministrativa o lodo e per nessuna via sarà consentito il loro controllo in sede giurisdizionale*".

³⁶ L. COLANTUONI, *Diritto sportivo*, Torino, 2009, p. 528.

6. Le decisioni del tribunale nazionale di arbitrato per lo sport.

Un breve cenno può essere fatto in merito alla dibattuta questione relativa alla natura giuridica del “lodo” emesso dal tribunale nazionale di arbitrato per lo sport del c.o.n.i. (organo che è andato a sostituire la camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport³⁷ prevista per la prima volta dall’art. 12 del vecchio statuto del c.o.n.i.) poiché assai diverse risultano essere le conseguenze, in tema di impugnabilità avanti i giudici statali e di ampiezza della cognizione degli stessi, rispetto alla qualificazione data alle decisioni di cui si tratta. Per lungo tempo, nel contesto dottrinale, tre diverse teorie si sono contese il campo: una prima, volta ad inquadrare le decisioni rese dalla camera (oggi tribunale) come lodi arbitrali rituali; una seconda, che attribuiva ad esse natura giuridica di lodo arbitrale irrituale ed una terza, infine, che ne sanciva la natura provvedimentoale.

La funzione arbitrale svolta dal tribunale (e dalla camera di conciliazione prima) trova, dal 2003, un esplicito riferimento normativo nel primo comma dell’art. 3 della legge n. 280/2003: tale disposizione, infatti, dopo aver affermato il principio della c.d. pregiudiziale sportiva che pone la condizione del previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva, afferma che *“In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del comitato olimpico nazionale italiano e delle federazioni sportive di cui all’articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all’articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91 (contratti di lavoro subordinato a titolo oneroso in ambito sportivo)”*³⁸.

Anche la giurisprudenza si è interrogata circa la natura arbitrale o provvedimentoale delle pronunce della camera (oggi tribunale). Ancora oggi, infatti, non è chiaro se tale “lodo” possa essere impugnato, seppure innanzi al giudice amministrativo (ai sensi della l. n. 280/2003), per le ipotesi di nullità previste dalle norme del codice di procedura civile (l’art. 30, comma 4, dello statuto f.i.g.c., al proposito, fa espresso riferimento alla “nullità” del lodo), ovvero, quale vero e proprio

³⁷ In virtù della riforma operata dal c.o.n.i. nel 2008, il tribunale nazionale di arbitrato per lo sport ha sostituito la camera di conciliazione e arbitrato per lo sport, la quale, tuttavia ha continuato ad amministrare giustizia con riguardo ai procedimenti pendenti (v. Com. uff. consiglio nazionale del c.o.n.i. del 25 giugno 2008). Si veda G. LIOTTA - L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, Milano, 2009, p. 242.

³⁸ Per un esempio di clausola compromissoria contenuta nello statuto di una federazione sportiva nazionale si veda l’art. 30, comma 3° della federazione italiana giuoco calcio (f.i.g.c.), ai sensi del quale *“le controversie tra i soggetti di cui al comma 1 o tra gli stessi e la FIGC, per le quali non siano previsti o siano esauriti i gradi interni di giustizia federale, sono devolute, su istanza della parte interessata, unicamente alla cognizione della camera di conciliazione arbitrale per lo sport presso il CONI, secondo quanto disposto dai relativi regolamenti e dalle norme federali, e sono risolte in via definitiva da un lodo arbitrale pronunciato secondo diritto da un organo arbitrale nominato ai sensi dei regolamenti della camera”*.

atto amministrativo, per i canonici vizi che la pretesa illegittimità di tale atto evoca (violazione di legge, eccesso di potere, incompetenza).

Oscillanti le valutazioni espresse dai giudici amministrativi. Si riportano qui, brevemente e a puro titolo esemplificativo, le conclusioni di t.a.r. Lazio Roma Sez. III ter, 1 aprile 2004, n. 2987³⁹ e consiglio di stato, 25 gennaio 2007, n. 268⁴⁰ poiché idonee a riassumere e ad inquadrare i due orientamenti sopracitati.

La pronuncia del t.a.r. di Roma (decidendo su un ricorso con il quale la Cosenza Calcio s.p.a. aveva impugnato la decisione della camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport del c.o.n.i., adita previo esperimento dei gradi di giustizia federale, che aveva respinto la richiesta di iscrizione al campionato di serie C1), dopo aver precisato che “il lodo da questa [camera di conciliazione ed arbitrato] emanato è e resta pur sempre atto del c.o.n.i. non riservato agli organi di giustizia sportiva ai sensi dell’art. 2, commi 1 e 2 del d.l. n. 220/2003, essendo la camera un organo (giudicante) dell’ente stesso” e che “[...] di conseguenza [...] l’impugnazione di tale lodo è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo” ha affermato che “poiché, nondimeno, detto lodo è anche rituale, posto che la ricorrente in tal senso l’ha richiesto e promosso ed è stato a sua volta così reso dalla camera di conciliazione, la sua impugnazione, ancorchè conosciuta da questo giudice, può avvenire, ai sensi dell’art. 827 c.p.c., I c., oltrechè per revocazione od opposizione di terzo, nei soli casi di nullità indicati dal successivo art. 829 c.p.c.”

Questa pronuncia, dunque, opera una sorta di “commistione” fra le teorie che si contendevano il campo. Afferma infatti, da un lato, che il lodo emesso dalla camera di conciliazione è da considerarsi atto del c.o.n.i.; ma precisa, dall’altro, che l’ambito di cognizione del giudice (amministrativo) non si estende ai canonici vizi dell’atto amministrativo individuati dall’art. 21-octies della l.241/1990, ma è bensì circoscritto ai soli casi di nullità indicati dall’art. 829 c.p.c.

Di contrario avviso la citata sentenza del consiglio di stato n. 268/2007, la quale, nel decidere un appello avverso una sentenza del t.a.r. Lazio che aveva respinto un ricorso proposto da una società calcistica nei confronti di un lodo/provvedimento reso dal collegio arbitrale della camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport presso il c.o.n.i. in merito ad una controversia che aveva avuto origine a seguito della non ammissione della società al campionato professionistico di serie B affermava che: “l’impugnata decisione della camera di conciliazione e arbitrato per lo sport del c.o.n.i. non costituisce un vero e proprio lodo arbitrale, ma rappresenta la decisione di ultimo grado della giustizia sportiva, avente quindi il carattere sostanziale di provvedimento amministrativo negoziale, benché emesso con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale”. Di conseguenza, si è di fronte ad un atto sindacabile in modo pieno dal giudice amministrativo e non vige la limitazione dei motivi di impugnazione a quelli di nullità del lodo ex art. 829, c.p.c.

³⁹ In *Nuovo dir.*, 2004, p. 598, con nota di NAZZARO.

⁴⁰ In *Guida al diritto*, 2007, 9, p. 90 (s.m.) con nota di PONTE.

La ricostruzione che afferma la natura provvedimentale dei “lodi” emessi dal tribunale appare preferibile.

Tali decisioni, infatti, non possono considerarsi atti conclusivi di un procedimento arbitrale: una simile qualificazione, “contrasterebbe con fondamentali principi costituzionali e convenzionali europei in tema di effettiva volontarietà della rinuncia alla giurisdizione statale”⁴¹. In buona sostanza ci troveremo di fronte ad un “arbitrato sostanzialmente obbligatorio”. È noto, infatti, che l’obbligo di accettazione delle decisioni del tribunale (camera di conciliazione) discende automaticamente dall’adesione di un soggetto ad una federazione, trattandosi di obbligo di matrice statutaria. “E tuttavia, se si vuole intendere con rigore il principio della irrinunciabile volontarietà della scelta dell’arbitrato in alternativa alla giurisdizione statale, non si può non notare come, in Italia, la determinazione di aderire alla f.i.g.c., per chi aspiri ad essere coinvolto, ai più diversi livelli, nell’esercizio organizzato del calcio, non sia affatto libera”⁴². È dunque evidente come, ai sensi dei principi costituzionali vigenti nel nostro ordinamento, la decisione emessa dal tribunale nazionale di arbitrato per lo sport non possa, al di là del *nomen juris*, tradursi in una rinuncia implicita alla tutela offerta dai giudici statuali.

Inoltre, la dottrina ha sottolineato come la procedura arbitrale presso la camera non possa qualificarsi come procedimento arbitrale, sfociante in un vero e proprio lodo, dal momento che essa difetta di un requisito indispensabile: “la cosiddetta terzietà funzionale dell’organo giudicante”⁴³.

Se la tesi da preferirsi è dunque quella che assegna a tali decisioni natura di provvedimento amministrativo (e in questa direzione pare essersi mossa la giurisprudenza amministrativa più recente) è evidente che anche sotto questo profilo siamo di fronte ad una compressione dell’autonomia dell’ordinamento sportivo.

Se si fosse optato, infatti, per riconoscere a tali decisioni la natura di lodo rituale si sarebbe configurata la possibilità di impugnazione per nullità nei soli casi previsti dall’art. 829 c.p.c. Ancora più limitate sarebbero state le possibilità di ingerenza dei giudici statali nei casi in cui si fosse optato (come è accaduto in passato) per una qualificazione della decisione come “lodo irrituale”. Tale lodo, infatti, è “impugnabile soltanto per i vizi che possono vulnerare ogni manifestazione di

⁴¹ F. GOISIS, *op. cit.*, p. 331. Si ricorda che il legislatore del 2003 ha espressamente affermato la sussistenza della c.d. pregiudiziale sportiva, per cui, per poter adire i giudici statali, al di fuori delle materie espressamente riservate all’ordinamento sportivo, occorre esperire tutti i gradi di giustizia sportiva. Il giudizio “arbitrale” presso il tribunale nazionale di arbitrato per lo sport, costituisce l’ultimo grado della giustizia sportiva ed il suo esperimento risulta obbligatorio per “sbloccare” l’accesso alla tutela presso i giudici statali.

⁴² F. GOISIS, *Il lodo arbitrale (irrituale) della camera di conciliazione ed arbitrato con i e la giurisdizione amministrativa*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2005, 9, p. 958.

⁴³ G. LIOTTA - L. SANTORO, *op. cit.*, p. 241.

volontà negoziale, come l'errore, la violenza, il dolo e l'incapacità delle parti che hanno l'incarico, o dell'arbitro stesso"⁴⁴.

Qualificando il lodo come provvedimento amministrativo (esso viene sostanzialmente accostato ad un provvedimento emesso in sede di decisione di un ricorso amministrativo), invece, la cognizione del giudice amministrativo si presenta come piena. I giudici statali, in buona sostanza, "dovranno operare – in mancanza di una libera ed autonoma scelta per la giustizia arbitrale – nella pienezza della loro cognizione (e non invece come giudici dell'impugnazione di un preteso atto negoziale, o, nel caso di lodi rituali, come giudici dell'impugnazione ex art. 828 c.p.c.)"⁴⁵.

7. Conclusioni.

A fronte di quanto sopra esposto, ben si comprende come gli ambiti di autonomia dell'ordinamento sportivo che parrebbero, ad una prima lettura del d.l. 220/2003, essere stati dal legislatore fissati e resi impermeabili a possibili ingerenze dell'ordinamento e dei giudici statali rivelino la loro effettiva natura di "ambiti di autonomia precari" o "*sub condicione*". Saranno effettivamente tali, infatti, laddove si rivelino "irrilevanti per l'ordinamento giuridico"; quando, in buona sostanza, essi siano destinati ad avere effetti meramente "interni" all'ordinamento sportivo, non coinvolgendo situazioni giuridiche soggettive tutelate dall'ordinamento statale.

Il recente passato ha però dimostrato che all'interno dell'ordinamento sportivo, accanto a questioni di scarsa o inesistente rilevanza per l'ordinamento statale (si pensi all'esercizio di attività sportive amatoriali), si trovano attività che "presentano un elevatissimo contenuto extra-sportivo, non soltanto sul piano economico. In questi contesti è quasi impossibile individuare ambiti e/o attività a rilevanza esclusivamente sportiva, il cui esercizio, cioè, non si rifletta necessariamente su situazioni di altra natura, economica, morale, personale, ecc., al punto da coinvolgere posizioni giuridiche soggettive ritenute meritevoli di tutela dall'ordinamento statale e come tali non suscettibili di essere sottratte ai competenti organi della giustizia ordinaria"⁴⁶.

Il futuro dell'ordinamento sportivo (o, quantomeno, dei suoi organi di giustizia) si presenta dunque, sotto questo punto di vista, tutt'altro che roseo. Le chiacchiere da bar ci insegnano che "troppi soldi girano intorno allo sport" (leggi calcio, poiché nei bar italiani difficilmente si sentirà discutere di sport diver-

⁴⁴ G. MANFREDI, *op. cit.*, 230, il quale cita G.P. CALIFANO, *Le vicende del lodo: impugnazione e correzione*, in G. VERDE (a cura di), *Diritto dell'arbitrato*, Torino, 2005, p. 461.

⁴⁵ F. GOISIS, *op. ult. cit.*, p. 960.

⁴⁶ A.M. SANDULLI, *Ordinamento sportivo e giurisdizione amministrativa, cit.*, p. 119.

si da questo): spostando il discorso sul piano giuridico, possiamo affermare che, soprattutto per quanto concerne lo sport professionistico, le situazioni e le attività (teoricamente destinate a rimanere “affare interno” all’ordinamento sportivo) che si riflettono e vanno ad incidere su situazioni giuridiche soggettive tutelate dall’ordinamento statale, sono tantissime e sono destinate, con ogni probabilità, ad aumentare (quanto a numero e valore) nel prossimo futuro.

Si è visto che, a fronte dei principi posti dalla giurisprudenza e dal legislatore ordinario, oggi l’ordinamento sportivo non ha praticamente alcuno strumento per far fronte a questa situazione, con la conseguenza che esso dovrà subire, con ogni probabilità, un’ingerenza dei giudici statali che si farà sempre più incisiva. Del resto, come è stato detto, difficilmente la situazione potrà mutare radicalmente, in futuro. Le norme e i principi di rango costituzionale, espressi dagli artt. 2, 24, 103, 111, 113 costituiranno sempre una barriera insormontabile per il legislatore (anche per quello più incline a favorire l’autonomia degli ordinamenti sezionali in omaggio agli assunti delle teorie pluralistico-ordinamentali): l’autonomia degli ordinamenti sezionali trova e troverà un “imprescindibile limite nel rispetto dei principi fondamentali dell’ordinamento statale e, in primis, nel già ricordato principio di effettività della tutela delle situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi ed interessi legittimi) che esso riconosce come rilevanti”⁴⁷.

Il fenomeno sportivo, in questi termini, non può e non potrà mai essere ir-rilevante per lo stato⁴⁸. Ed infatti l’ordinamento statale ha dimostrato “interesse” verso di esso non solo in epoca recente (laddove le disposizioni del d.l. 220/2003 hanno, forse in certa misura anche contro le intenzioni di chi le ha scritte, favorito il processo di integrazione dell’ordinamento sportivo all’interno di quello statale), ma risalente: si ricorda, a titolo di esempio, che la legge di “entificazione” del c.o.n.i è del 1942. Si ricorda, altresì, che la riforma del titolo V, nel novellare, tra gli altri, l’art. 117 cost., ha espressamente annoverato “l’ordinamento sportivo” tra le materie di competenza legislativa concorrente.

Tutto quanto sopra riportato dovrebbe, a parere di chi scrive, dimostrare come gli assunti delle teorie pluralistico-ordinamentali siano stati smentiti dalla realtà, dalla pronunce dei giudici statali e, da ultimo, dallo stesso legislatore, non tanto laddove affermano l’esistenza di ordinamenti diversi da quello statale individuabili sulla base degli elementi della normazione, della plurisoggettività e dell’organizzazione, bensì ove postulano la separatezza e l’indipendenza di tali or-

⁴⁷ A.M. SANDULLI, *op. cit.*, p. 118.

⁴⁸ Si, veda, sul punto, G. DE MARZO, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra spinte autonomistiche e valori costituzionali*, in *Corr. Giur.*, 10, 2003, p.1266 “Il punto è, però, che il legislatore ordinario, nel nostro sistema a costituzione rigida, non è libero di negare o attribuire giuridica rilevanza a situazioni che ricevono considerazione dalla Grundnorm. Su questo terreno si dovrà misurare sia l’individuazione delle situazioni soggettive connesse con l’ordinamento sportivo effettivamente rilevanti per l’ordinamento giuridico della repubblica, sia la verifica della legittimità delle questioni che l’art. 2 del d.l. 220/2003 assegna all’autonomia sportiva”.

dinamenti settoriali (o sezionali che dir si voglia) dall'ordinamento statale. È lecito domandarsi a questo punto che cosa potrà accadere in futuro. Si è visto che gli ambiti di autonomia dell'ordinamento sportivo saranno condannati, con ogni probabilità, ad una crescente costipazione. Si è altresì visto che un'inversione di tendenza appare non solo improbabile, ma "giuridicamente" impossibile. E tale continuerà ad essere fino a quando esisterà una costituzione, ed in essa le disposizioni che tutelano il diritto ad adire un giudice terzo ed imparziale al fine della tutela di diritti soggettivi ed interessi legittimi. Ciò che occorre allora chiedersi è: l'ordinamento sportivo accetterà supinamente tale situazione? O reagirà? Si è detto che le "armi" di cui esso dispone si presentano come piuttosto spuntate. Tuttavia, benchè inefficaci sotto il profilo giuridico, esse potrebbero, se utilizzate correttamente, esercitare un'efficace azione di *moral suasion* non tanto sul legislatore (il quale, lo si è visto, non può negare tutela ai propri membri che assumono di essere stati lesi in proprie situazioni giuridiche soggettive) ma sui membri dell'ordinamento sportivo (società sportive affiliate e soggetti tesserati): eventuali futuri conflitti potranno essere scongiurati "convincendo" i soggetti a risolvere le controversie di cui siano parte all'interno dell'ordinamento sportivo. Convincendo tali soggetti, in poche parole, a rispettare il "vincolo di giustizia sportiva". Nei confronti di costoro, gli strumenti di cui dispone l'ordinamento sportivo per difendere la propria autonomia potrebbero non rivelarsi delle semplici "pistole fumanti" (anche se è doveroso precisare che le minacce provenienti dall'ordinamento sportivo non hanno, fino a questo momento, esercitato una grande forza di persuasione sui soggetti che hanno deciso, per tutelare le proprie posizioni giuridiche soggettive, di "uscire" dall'ordinamento sportivo e di rivolgersi agli organi di giustizia statale)⁴⁹, ma effettivi strumenti di dissuasione. Fornire una risposta a tali interrogativi risulta essere, in ogni caso, tutt'altro che semplice. Una piccola certezza, tuttavia, ci resta: non dovremo attendere molto tempo per ottenere le prime (magari anche solo parziali) risposte.

⁴⁹ È tuttavia ulteriormente doveroso precisare che una recente smentita a quanto appena affermato è venuta dalla vicenda "calciopoli": a fronte della volontà delle società calcistiche Fiorentina, Lazio e Juventus, di ricorrere alla giustizia ordinaria contro i provvedimenti emessi dagli organi di giustizia sportiva nei loro confronti, l'allora presidente della f.i.f.a, Joseph Blatter, aveva affermato che l'eventuale ricorso al t.a.s. di Losanna rappresentava l'unica procedura che sarebbe stata accettata dalla f.i.f.a e che, qualora il ricorso fosse stato presentato all'autorità giudiziaria ordinaria, la sanzione prevista dall'ordinamento sportivo internazionale sarebbe stata l'esclusione dalle competizioni internazionali. La Juventus aveva comunque adito il t.a.r. del Lazio, ma poi, forse a causa delle pressioni esercitate dal mondo sportivo (nelle figure del c.o.n.i e della f.i.g.c.) ha rinunciato al ricorso. Così la sezione III-ter del t.a.r. Lazio ha dichiarato improcedibile il ricorso poiché "Alla Camera di consiglio i difensori della J.F.C. s.p.a. hanno dichiarato a verbale che "constatata la disponibilità del F.I.G.C. e del C.O.N.I. di devolvere le questioni all'arbitrato del C.O.N.I. la J. dichiara di rinunciare al ricorso e comunque di non avere più interesse alla decisione del medesimo" (T.A.R. Lazio Roma Sez. III ter, 01-09-2006, n. 7910 in *Foro It.*, 2006, 10, 3, p. 538.

*Convegni e seminari: relazioni,
interventi e note a margine*

«DIRITTI E POLITICHE DEL TURISMO.
ITALIA E FRIULI VENEZIA GIULIA»
(Grado 25-26 settembre 2009)

a cura di CAMILLA BUZZACCHI e SARA D'URSO

La materia «turismo e industria alberghiera» presenta attualmente particolari profili di interesse sia per il suo essere oggetto di politiche – locali, nazionali ed europee – finalizzate a valorizzare tale importantissima risorsa economica e culturale, e dunque per la sua idoneità ad essere terreno di interventi giuspubblicistici, volti a tutelare l'interesse della comunità – nei tre livelli di governo citati – alla promozione di tale settore e dei beni ad esso connessi; sia per il suo essere ambito di rapporti giuridici tra privati, e dunque fonte di diritti e di obblighi, che il legislatore nazionale conforma ormai in maniera assai variegata e multiforme. Di tale complessa realtà si è occupato venerdì 25 e sabato 26 settembre 2009 a Grado il convegno su «Diritti e politiche del turismo. Italia e Friuli Venezia Giulia», organizzato dal dipartimento di diritto per l'economia dell'università degli studi di Milano-Bicocca, in collaborazione con il comune di Grado ed il dipartimento di scienze giuridiche dell'università degli studi di Trieste. Hanno diretto scientificamente l'iniziativa Lidianna Degrassi e Vincenzo Franceschelli dell'università di Milano-Bicocca e Paolo Giangaspero dell'università di Trieste.

Tale convegno è frutto di un sodalizio già avviato tra l'università milanese ed il comune di Grado, dove il 19 aprile 2008 si era già tenuto un primo convegno in tema di beni culturali, nel quale si erano presentati i risultati di una ricerca multidisciplinare che è sfociata nella pubblicazione curata da Lidianna Degrassi *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Giuffré, Milano, 2008.

Lo scopo dell'incontro del settembre del 2009 è stato dunque quello di inquadrare il «turismo e l'industria alberghiera» nell'ambito del diritto interno regionale e nazionale, e del diritto comunitario e internazionale, distinguendo – lo si risottolinea – i profili giusprivatistico e giuspubblicistico. Come per l'iniziativa dell'anno precedente, il II convegno del 2009 è stato considerato sede privilegiata per presentare i risultati scientifici di una ricerca molto articolata, curata ancora da Lidianna Degrassi, per i profili pubblicistici, e Vincenzo Franceschelli, per

quelli privatistici, e ora pubblicata con il titolo *Turismo. Diritto e diritti*, Giuffrè, Milano, 2010, risultati che nel convegno in questione sono stati messi a confronto con le esperienze degli operatori e dei rappresentanti delle istituzioni competenti in materia di turismo della regione Friuli Venezia Giulia. Tale evento è stato patrocinato dal questa ultima regione, dalla provincia di Gorizia, dal comune di Grado, dall'università degli studi di Trieste e della Fondazione cassa di risparmio di Gorizia.

La scelta della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si è d'altra parte dimostrata particolarmente felice, posto che la sua peculiare posizione geografica – da «cerniera» tra lo stato italiano e quelli croato, sloveno e austriaco, ed in qualche modo anche tedesco – ha fatto sì che fin dall'antichità essa abbia costituito il collegamento tra il Nord-Est europeo ed il Mar Adriatico; e dunque ha determinato la sua naturale vocazione turistica, che in una Unione europea allargata ormai a ben 27 paesi assume implicazioni sempre più significative.

Va specificato ancora che tale ricerca è stata fatta oggetto di un confronto costante tra tutti gli autori, di cui si dirà più oltre, e, a questo fine, i coordinatori hanno organizzato due *workshop* a distanza di sei mesi uno dall'altro ed il secondo in seduta pubblica. Inoltre, seguendo una prassi largamente utilizzata nella comunità scientifica internazionale, i curatori hanno ritenuto di sottoporre i saggi destinati al volume ad un processo di «referaggio» da parte dei più qualificati esperti accademici delle discipline coinvolte nella ricerca, cosicché anche le relazioni del convegno hanno beneficiato di questa oggettiva valutazione, che ha fornito le necessarie garanzie in merito alla qualità e alla novità degli studi.

Il convegno si è dunque articolato in due giornate, la prima delle quali dedicata prevalentemente a profili giuspubblicistici della materia, la seconda incentrata invece su quelli giusprivatistici, ma entrambe impegnate a convergere in un'immagine unitaria del settore in esame sulla base del diritto vigente.

La prima giornata è stata aperta da vari interventi delle autorità politiche e accademiche: il sindaco di Grado, avv.ssa Silvana Olivotto; il vice presidente della provincia di Gorizia e assessore alla cultura e al turismo, dott.ssa Roberta Demartin; il direttore del dipartimento di scienze giuridiche dell'università degli studi di Trieste prof. Fabio Severo Severi, e il direttore del dipartimento di diritto per l'Economia dell'università degli studi di Milano Bicocca prof.ssa Anna Marzanati.

Circa gli studi presentati in questa prima giornata, presieduta da Mario Bertolissi, professore di diritto costituzionale dell'università di Padova, essi sono stati aperti dal contributo di carattere generale *La Regione oggi* di Angelo Mattioni, professore di diritto costituzionale dell'università cattolica di Milano, che ha proceduto a dare una lettura aggiornata dell'istituzione regionale nel nostro ordinamento. Muovendo dal dato di partenza della crisi dello stato nazionale, la riflessione si è rivolta ai soggetti ai quali sono destinate a trasferirsi le funzioni di quest'ultimo: organizzazioni internazionali da un lato, e livelli di governo sub-nazionali dall'altro, che per l'ordinamento italiano significa prevalentemente ragionare

dell'ente «Regione». Quest'ultimo, che risulta fortemente valorizzato dalla revisione costituzionale del 2001, si vede ora aperte molteplici opportunità in termini di funzioni da assumere e da svolgere sia sul piano normativo che su quello amministrativo. Cosicché pare possibile ravvisare alcuni caratteri di autentica politica in capo alle regioni – si pensi alla determinazione relativa alla forma di governo, oppure alla possibilità di avviare relazioni di natura internazionale – che tuttavia non devono sfociare in manifestazioni di neocentralismo regionale: tale eventualità va prevenuta e arginata promuovendo al tempo stesso il governo locale, le cui istituzioni sono chiamate a contribuire ad un sistema di pluralismo istituzionale, che sia portatore di diversificati indirizzi politici che con quello di cui è portatore lo stato danno vita all'unitario indirizzo politico nazionale.

A questo primo inquadramento ha poi fatto seguito la presentazione della ricerca di Lidianna Degrossi, professoressa di istituzioni di diritto pubblico, dal titolo *Turismo tra promozione regionale e organizzazione locale*. In essa si è evidenziata la peculiarità di tale materia, ovvero l'intreccio di interessi di soggetti privati – le molteplici strutture che concorrono all'esercizio di tale attività – e di istituzioni pubbliche, che considerano tale settore quale leva di sviluppo economico, come dimostra la seconda legislazione di trasferimento delle funzioni agli enti territoriali degli anni settanta, e ancor più la legge-cornice n. 217/1983: in essa il turismo risultava destinato ad una programmazione e promozione ad opera dell'ente regionale, che faceva seguito ad una definizione statale degli obiettivi. È così avvenuto che fino al 2000 enti locali ed operatori turistici sono rimasti esclusi da tale ambito, a cui hanno poi avuto accesso a partire dalla riforma «Basanini», ed in particolare per effetto del d. lgs. n. 112/1998: la definizione di turismo è stata estesa a tutte le attività pubbliche e private, trovandosi ora ricompresa nel più ampio settore dello «sviluppo economico e attività produttive». A ciò si è aggiunta la revisione costituzionale del 2001, che ha implicitamente posto la materia turistica tra quelle residuali di competenza regionale, benché la giurisprudenza costituzionale abbia poi provveduto ad enucleare una riserva di competenza a favore dello stato. Ma soprattutto la legge quadro n. 135/2001 è stata grandemente innovativa, introducendo un sistema di rapporti tra pubblico e privato che non può non incidere positivamente sullo sviluppo del settore: ciò è destinato a dipendere dall'apertura che i legislatori regionali dimostreranno nei confronti delle strutture private, che è già rilevabile dalla legislazione regionale esaminata.

Sandro De Nardi, dottore di diritto costituzionale dell'università di Padova, ha poi delineato i contorni più attuali della materia turistica nel suo intervento *Il «turismo e l'industria alberghiera» oggi*, segnalando l'abbondanza normativa, da parte del legislatore sia nazionale che regionale, applicabile ad una molteplicità di strutture, ad agenzie di viaggio e turistiche, nonché alle professioni del settore. Il quadro normativo che risulta non pare eccellere per chiarezza, e neanche per coerenza rispetto ai principi del legislatore europeo: questa è invece la sfida che incombe su tutti i livelli, ovvero garantire ai turisti-consumatori un livello qualitativamente elevato di servizi: ciò non è facilmente raggiungibile se non applican-

do correttamente la logica della sussidiarietà, e dunque dando ampio spazio al livello locale, da sostituire solo se strettamente necessario. L'esito di tale processo non potrà che essere quello del regionalismo differenziato, e non più quel regionalismo dell'uniformità che finora ha prevalso.

L'attenzione è stata poi rivolta più specificamente alla situazione della regione Friuli Venezia Giulia. Paolo Giangaspero, professore di diritto costituzionale dell'università di Trieste, ha infatti sviluppato il tema *La disciplina del turismo in Friuli Venezia Giulia: la competenza legislativa primaria e le recenti riforme dell'organizzazione turistica*, interrogandosi in merito ai riflessi della natura speciale dell'autonomia di questo ente. L'esame è stato effettuato in primo luogo sulla base di uno studio teso a valutare in generale la competenza regionale in esame; e in seconda battuta con riferimento alla legislazione più recente della regione ospite del convegno. Tale legislazione è rappresentata dalla l.r. n. 2 del 2002 regionale recante *Disciplina organica del turismo*, e dalla successiva l.r. n. 29 del 2005, recante *Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande*, che aspira a qualificarsi come una normativa organica e tendenzialmente esaustiva: tale ultima legge, infatti, non solo ha rivisto in profondità l'organizzazione regionale in materia di programmazione turistica, ma è destinata a incidere anche sul ruolo degli enti locali nelle politiche turistiche. Ne risulta un quadro organizzativo dei soggetti delle politiche turistiche regionali che non risente significativamente della natura «speciale» dell'autonomia del Friuli, ma in ogni caso si contraddistingue per elementi di flessibilità dai quali potrebbero risultare armonizzate da un lato la funzione regionale di programmazione e coordinamento dell'offerta turistica, e dall'altro il contributo di iniziative provenienti «dal basso»: tuttavia tale apprezzamento rimane ipotetico e rinviato alla prova dei fatti, ancora prematura vista la giovane età di tale disciplina.

All'intervento del prof. Giangaspero hanno poi fatto seguito quello del rappresentante dell'agenzia turismo-FVG e quello del presidente della GIT (Grado impianti turistici), che hanno segnalato i vincoli, le difficoltà, le sfide e le prospettive per un promettente sviluppo della risorsa del turismo nel territorio friulano ed in particolare nel goriziano.

Le relazioni si sono poi addentrate in percorsi più specifici, e dunque sotto la direzione di Mauro Renna, professore di diritto amministrativo dell'università dell'Insubria di Como, sono stati presentati alcuni studi di settore.

Anzitutto Marisa Civardi, professoressa di statistica sociale dell'università di Milano Bicocca, ha illustrato *I dati statistici del turismo in Friuli Venezia Giulia*, presentando un'analisi quantitativa della domanda e dell'offerta turistica nella regione ospitante per il periodo 2004-2007. L'approccio adottato, per evidenziare differenze ed eterogeneità all'interno del territorio, è stato di carattere statistico-geografico, per effetto del quale sono stati utilizzati indicatori tipici di questa tipologia di studi, quali gli arrivi, le presenze, la permanenza media, il tasso di ricettività, il tasso di turisticità e l'indice di utilizzazione. Tali indicatori consentono di effettuare una ripartizione funzionale del territorio più significativa rispetto

a quella tradizionale di natura amministrativa, che dà luogo alla distinzione tra le quattro province: il territorio risulta così suddiviso in aree turistiche omogenee, tra le quali possono distinguersi siti storici e artistici, località montane, marittime e termali, e dal quale possono trarsi informazioni più complete e diversificate per capire la consistenza del fenomeno turistico.

Sono poi seguite due relazioni sui temi del termalismo e dell'agriturismo, che rappresentano fenomeni attinenti ad ambiti e scenari del tutto specifici ed a se stanti – quello della tutela della salute nel primo caso, quello della valorizzazione del contesto agricolo nel secondo – i quali, tuttavia, si intrecciano oggi indissolubilmente con le tematiche del turismo, e meritano pertanto di essere ivi inquadrati.

Fulvio Cortese, ricercatore di istituzioni di diritto pubblico dell'università di Trento, ha trattato il primo dei due temi nella relazione *Termalismo tra cura, benessere e turismo*. La diffusione delle «Spa», ovvero delle stazioni termali, presenta un forte sviluppo negli ultimi tempi in Italia, e tale evoluzione ha incisivamente influito sulla disciplina del settore. Se essa era originariamente diretta solo a regolare in forma alquanto restrittiva la distribuzione di licenze relative all'uso delle acque termali, è diventata poi in un secondo momento strumento di promozione dei trattamenti termali in quanto interventi di soddisfacimento del diritto alla tutela della salute: ultimamente tale normativa si pone come strumento di promozione di un altro bene, quello dell'offerta turistica di un territorio. La materia del termalismo e la relativa disciplina assumono così un carattere paradigmatico, prospettandosi cioè come sedi di una sorta di laboratorio istituzionale, dove emergono con chiarezza alcune delle più recenti tendenze del diritto pubblico: quella tipica del rapporto tra stato e autonomie, nonché un'altra oggi sempre più cruciale e rilevante, ovvero quella propria del settore dei servizi pubblici.

Successivamente tale problematica è stata sviluppata con particolare riferimento alla realtà di Grado da Alessandro Baucero, commissario straordinario per il nuovo polo termale di Grado, che ha illustrato progetti e prospettive di tale peculiare attività.

Il collegamento tra attività agrituristica e turismo è stato invece evidenziato nello studio di Camilla Buzzacchi, ricercatore di istituzioni di diritto pubblico dell'università di Milano Bicocca, che si è occupata di *Agriturismo e multifunzionalità*.

Il fenomeno di natura economica e sociale dell'«agriturismo» può essere definito come una forma di turismo nella quale gli utenti/consumatori alloggiano in fattorie o strutture rurali e vivono in una dimensione di stretto contatto con il mondo agricolo. Tale fenomeno, che come quello del termalismo ha avuto sviluppi significativi in tempi recenti, è oggetto di specifica regolamentazione in Italia: la disciplina nazionale del 2006 ha delineato il contesto generale, e molteplici leggi regionali hanno posto regole di dettaglio, che hanno tenuto conto dei differenti contesti ambientali ed economici. A ciò si aggiunge che la materia è tocca-

ta da direttive europee, il cui obiettivo è lo sviluppo di una molteplicità di attività nell'ambiente rurale: tra queste attività, quella turistica assume un ruolo chiave, vista la sua idoneità a combattere la disoccupazione e a rilanciare l'economia nelle aree rurali, che affrontano da anni difficili sfide sul terreno della crescita, delle occupazioni e della sostenibilità dello sviluppo. Se si considera che la definizione normativa italiana della nozione di «agriturismo» si fonda sulla categoria civilistica di impresa agricola, si comprende come sia proprio l'attività agricola che è chiamata a svolgere innovativamente un ruolo «multifunzionale»: facendo leva sulla qualità dei prodotti alimentari, sul paesaggio e sull'ambiente, essa può infatti diventare fattore di successo nell'offerta di servizi turistici, e dunque più ampiamente fattore di sviluppo economico per i territori a prevalente carattere agricolo.

Marinella Fumagalli Meraviglia, professoressa di diritto internazionale dell'università cattolica di Milano, ha poi rivolto lo sguardo alla sfera internazionale, presentando una relazione dal titolo *Turismo e sfide globali*. L'esigenza di un coordinamento internazionale in materia di turismo è attualmente soddisfatta dal *World Tourism Organization* (UNWTO) così come da altre organizzazioni universali e regionali. Ma in tempi recentissimi si assiste all'emersione di una tendenza nuova, tale per cui il turismo si colloca nella strategia globale dello sviluppo sostenibile, alla luce di valori comuni quali la tutela dell'ambiente, il contrasto alla povertà, il rispetto dei diritti umani. In vista del raggiungimento di tali obiettivi la comunità internazionale sta elaborando un nuovo corpo di regole, tese a delineare la cornice degli interventi nazionali, nonché a produrre un più ampio sforzo di sinergie, che possono scaturire da *good practices* riconosciute e che debbono essere indirizzate a conciliare interessi molto spesso contrapposti, primo tra tutti quello tra crescita dell'industria turistica e protezione dell'ambiente.

Infine la giornata dei giuristi si è conclusa con riflessioni – in forma di comunicazione – di Assunta Nocerino, ricercatore di diritto costituzionale dell'università cattolica di Milano, che si è interrogata su *Il ritorno del Ministro del Turismo*. Tale ministero, intitolato anche allo spettacolo, è esistito nel nostro ordinamento fino al 1993, quando è stato soppresso per effetto del referendum. Le competenze del ministero dell'agricoltura, a cui facevano capo gli interessi legati al turismo, sono passate alla presidenza del consiglio dei ministri, con l'intenzione tuttavia che tale settore diventasse in misura crescente terreno di regolamentazione regionale. Il ministero è stato nuovamente istituito nel maggio 2009, e ciò attesta la difficoltà dello stato a lasciare tale competenza al livello regionale e il continuo tentativo di dirigere le attività turistiche dal centro.

La seconda giornata del convegno, presieduta da Francesco Morandi, preside della facoltà di economia e ordinario di diritto della navigazione nell'università degli studi di Sassari, si è articolata attraverso interventi di matrice privatistica.

Enrico Minnei, docente di diritto pubblico nell'università degli studi di Padova, ha aperto i lavori della seconda giornata con una relazione dal titolo *Il li-*

mite del diritto privato nella materia regionale turismo, sul difficile rapporto tra potere legislativo statale e regionale. La materia turistica è infatti uno degli esempi che è maggiormente in grado di rappresentare il difficile rapporto tra i poteri delle autorità statali e regionali. Materie, come il diritto del turismo, trasversali al diritto privato e al diritto pubblico rendono molto complessa l'esatta identificazione ed attribuzione delle competenze legislative tra stato e regioni. Si ha quindi evidenza che oggi il rapporto tra diritto pubblico e diritto privato è venuto a modificarsi. Da qui lo spunto per un riesame delle conseguenze della riforma del titolo V della costituzione italiana del 2001, "se non altro perché il tempo e la realtà fattuale si sono incaricati, essi per primi e senza prova di appello, di minare progressivamente la solidità dei due pilastri classici sui quali si erige la teoria del limite del diritto privato, quale limite tendenzialmente insuperabile dal legislatore regionale: il pilastro dell'unitarietà del diritto privato, lacerato, invece, in frammenti difficilmente componibili a sistema, e il pilastro della garanzia dell'uguaglianza sul territorio, in concreto, nei fatti, già ampiamente compromessa".

Ad aprire un altro ambito di indagine, Maria Enza La Torre, ordinario di istituzioni di diritto privato e coordinatore del corso di laurea magistrale in economia del turismo dell'università degli studi di Messina, con l'intervento dal titolo, *Le nuove frontiere dell'ospitalità*. M.E La Torre ha introdotto il tema sottolineando la posizione centrale che l'ospitalità riveste nell'ambito degli scambi turistici, centralità che ha origini storiche assai lontane, e che giuridicamente trova conferma nella stessa definizione di pacchetto tutto compreso, di cui all'art. 84 del d. lgs 206 del 2005, codice del consumo, dove il servizio di alloggio è servizio imprescindibile alla costituzione di un pacchetto.

Con il crescere del fenomeno turistico e degli spostamenti a fini turistici, cresce anche quell'esigenza, anch'essa di antica origine, che il viaggiatore ha di custodia e tutela dei beni che egli porta con sé. Proprio a questo fine risponde la funzione economico-sociale di tutti quei contratti cosiddetti dell'ospitalità. La disciplina di questa nuova categoria giuridica di contratti, alla quale appartiene una serie distinta di tipologie negoziali delle quali si sono individuate e definite le regole, permette al giurista, all'operatore del settore e al turista-consumatore di avere maggiore certezza in merito al contenuto dei rapporti negoziali, nonché dei reciproci diritti ed obblighi, in una prospettiva di sempre maggiore trasparenza che incentivi e faciliti gli scambi nel settore turistico.

La relazione di Vincenzo Franceschelli, già coordinatore del corso di laurea di economia e gestione dei servizi turistici, ordinario di istituzioni di diritto privato nell'università degli studi di Milano-Bicocca, dal titolo *Dalla legislazione del turismo al diritto del turismo*, ha avuto come obiettivo quello di ricostruire l'evoluzione della legislazione in materia turistica e di evidenziare come siano sorti al suo interno alcuni istituti unici e tipici, tanto che, a livello definitorio, ci si può riferire ad essa a un diritto del turismo. Il contratto di viaggio, quale nuovo contratto tipico, la "causa turismi", quale funzione dei contratti turistici, il danno da vacanza rovinata, quale nuova forma di illecito civile, l'agriturismo e con

esso una nuova definizione di imprenditore agricolo, l'impresa turistica, quale nuova forma di impresa, la nuova figura di consumatore: il turista-viaggiatore, la nuova definizione di contratto di albergo, la prenotazione alberghiera, la modifica alla disciplina del contratto di deposito in albergo in materia di responsabilità dell'albergatore, le locazioni turistiche, la multiproprietà alberghiera e una particolare forma di inadempimento del contratto di trasporto aereo: l'overbooking aereo, sono i principali istituti richiamati nell'intervento e che giustificano la qualificazione della loro disciplina quale diritto del turismo. In conclusione il diritto del turismo ha dato un contributo all'evoluzione del diritto privato in generale creando nuovi istituti e interagendo con gli istituti classici.

Cesare Vaccà, docente di istituzioni di diritto privato nell'università di Milano-Bicocca, con l'intervento dal titolo *Diritti del turista e ospitalità non professionale*, ha rivolto l'attenzione verso tutti quei rapporti, ormai sempre più diffusi nell'ambito turistico, in cui non si ha il classico binomio consumatore e professionista/imprenditore. La legislazione relativa alla salvaguardia dei diritti del consumatore/turista considera i rapporti che si instaurano con operatori professionali, lasciando nell'ombra il fenomeno vieppiù emergente dell'offerta di servizi turistici ad opera di privati: bed and breakfast, agriturismo, scambi di abitazioni, scambi di ospitalità, sostanzialmente prive di disciplina regolamentare, almeno sul piano civilistico. Se in alcuni casi (scambi di abitazioni, scambi di ospitalità) forme internazionali di associazionismo dettano le regole essenziali del rapporto, negli altri i fruitori del servizio rischiano di rimanere privi di adeguate tutele di fronte alle controparti meno corrette. In alcuni casi le camere di commercio hanno definito contratti tipo per i rapporti di bed and breakfast, assicurando così la tutela dei diritti del turista e al contempo lo sviluppo di queste forme di ospitalità. Auspicandosi quindi, per le stesse ragioni, che siano approntati dei testi contrattuali concordati, sotto l'egida delle camere di commercio, tra associazioni dei consumatori e, ove esistenti, associazioni rappresentative delle categorie che erogano servizi ai consumatori medesimi.

Ad approfondire uno degli istituti esaminati dal prof. Franceschelli, quali istituti nuovi creatisi all'interno del diritto del turismo è l'intervento di Carla Vignali, docente di istituzioni di diritto privato nell'università degli studi di Milano-Bicocca, dal titolo *L'ospitalità diffusa. L'albergo diffuso*, quale forma di ospitalità diffusa, è una nuova figura di ospitalità che presenta alcune linee peculiari che la caratterizzano. È una scelta strategica che si colloca nel più ampio programma di sviluppo del territorio e del sistema economico del luogo in un'ottica di sostenibilità e valorizzazione del territorio e delle sue risorse. Quanto al profilo più strettamente giuridico, l'analisi delle definizioni normative presenti in numerose leggi regionali consente di approfondire e di porre in evidenza le uniformità, le divergenze e i tratti essenziali che identificano i contorni tipologici e la natura giuridica dell'albergo diffuso e di mettere in rilievo gli aspetti problematici della disciplina, con particolare riguardo alle prestazioni del gestore nel rapporto contrattuale con il cliente.

La giornata dei giusprivatisti si è conclusa con alcune riflessioni – in forma di comunicazione – di Sara d’Urso, ricercatore di diritto privato nell’università di Milano-Bicocca, che si è interrogata su *Turismo e Corte di Cassazione*. Obiettivo della comunicazione è stato di ricostruire gli orientamenti delle decisioni in materia turistica della corte di legittimità. Negli ultimi anni, infatti, più volte la corte di cassazione si è pronunciata in dispute aventi ad oggetto questioni di natura turistica. Nei tempi recenti, infatti, il crescere e l’evolversi del fenomeno turistico, con i suoi nuovi istituti, ha portato, sempre più di frequente, il contenzioso fino all’attenzione della suprema corte.

Riassunto di articoli, studi e rassegne (abstracts)

GIOVANNI CORDINI

WATER RIGHTS, WATER MANAGEMENT
AND THE GLOBAL WATER SUPPLY DIMENSION

Water is a vital resource for man and this can also be confirmed by those ancient rights where water was referred to as both property (for example, re ownership and management of wells which enabled life and trade in desert areas) and spiritual wealth linked to religion (great sacred rivers and the meaning water has in many religions, including Christianity, where baptism countersigns belonging to a community that believes in Christ). Some of the planet's resources (air, food, water) are related and essential for life with water having the primary role. It is in that sense that it can be deemed necessary to declare water a fundamental human right, as it is essential for peoples' lives. Without becoming as catastrophic as many writings on the environment, it is certain that there is a growing, worrying lack of water in poor Third World countries and limited commitment to international policies that could really affect this disastrous state of affairs through rational, global management of water resources (water rights). Observing reality allows us to state that there is a huge lack of proportion between acknowledging the principle expressed in constitutional and legal formulas and the conditions many of the Earth's populations actually live in.

From a juridical point of view, acknowledging the public interest involved in both ownership and management of water resources (water rights) safeguards a principle and can only be effective if accompanied by intervention aimed at preserving water from the degradation caused by human activities and limiting the effects caused by natural occurrences with disastrous consequences also on availability and use of water resources. On the other hand, this juridically outlined interest must not become an insurmountable limit against the intervention of supra-national regulation and control powers.

This report aims to highlight the following: quality of life related to territory and use of water resources; protecting the water environment and guaranteeing human rights; sustainable development and planning when managing water resources, "water management" and correlated juridical regimes, monitoring water, the demand for safety and hydro-geological risks.

Finally, both the supra-national dimension of action taken to safeguard the water environment and the principles assimilated by the European Union regulations will be mentioned, pointing out some Community policy guidelines on safeguarding water resources.

FRANCESCO MANGANARO

JUSTICE BEFORE THE GUARANTOR AUTHORITY
FOR COMPETITION AND THE MARKET

The Guarantor Authority for Competition and Market, just like other independent administrative authorities, was founded as a watchdog body designed to protect the public interest from a neutral stance, acting independently of executive power.

According to part of the doctrine, such neutral stance, together with the powers endowed to it, makes this antitrust authority comparable to a “magistrate of competition”, i.e. a judge, insofar as the role it plays is one of a parajudicial nature rather than administrative in the strictest sense. However, such theses do not appear entirely credible, as there are a series of key factors that diverge from such a definition which distinguish this body from those of a jurisdictional nature.

This is also confirmed in the light of the new functions attributed to the authority by the legislation over the last few years: in fact, in most cases, the administrative nature of the body does not appear to be placed in doubt.

Therefore, a conclusion may be drawn in which the antitrust Authority, despite undoubtedly remaining a public and essentially administrative subject, does in certain cases carry out functions of a parajudicial nature, in particular with regard to the profiles of justiciability connected to the implementation of its mandate, which concerns misleading publicity and questionable commercial practices.

The issue relative to the actual nature of the functions exercised by the Guarantor Authority for Competition and Market also poses delicate questions to do with the limits of jurisdictional control in the light of decisions taken by the Authority itself.

PAOLO URBANI

TOWARDS A CONSTRUCTIVE CRITICISM OF CURRENT
LANDSCAPE REGULATION

Landscape regulation seems to have found a suitable framework in the legal Code for landscape and cultural heritage, also thanks to the impulse of the European Convention on landscape to which our country is a signatory. The *landscape plan* plays a key role in the protection, development and recuperation of landscapes throughout the regional territory. This appears to put the landscape plan at the forefront in regulating the structure of the terrain, at the same level as the district plan in its various aspects regarding the regulated use of water and

the protection of the soil. In any case, the scope of application to all uses of the territory, albeit in landscape terms, gives rise to important issues regarding the compatibility of its provisions with the autonomy constitutionally guaranteed to municipalities on town-planning matters. This necessitates the issuance of regional-level regulations directed substantially at local administrations regarding the techniques for drawing up town plans with landscape objectives which cannot be contained in an administrative tool such as the landscape plan. Otherwise, *the rules of the game and the rules of the plan*, or, in other words – *regulations of actions and regulations of relations* – get mixed up and overlap in a contradictory fashion, with inevitable consequences on the disparity of treatment regarding the private property system and on economic development.

CECILIA LORENZONI

LENIENCY PROGRAMS IN THE ANTITRUST DISCIPLINE

The most serious infractions of competition law are the acknowledged secret syndicates, which are difficult to ascertain and immediately affect consumers through price increases and reduced product choice. The most advanced frontier of the antitrust law in the fight against secret syndicates is represented by leniency programs. These programs provide that a colluding business may benefit from immunity from fines, or rather their substantial reduction, in exchange for a self-declaration of involvement in the syndicate and collaboration with the authority for the purposes of verifying the crime.

The European Competition Network (ECN), the European Commission and the member states have set out a discipline of the instrument. In Italy, the AGCM notice of 15th February 2007, adopted as a result of the modifications introduced by the Legislative Decree 223 of 2006 to the Antitrust Law, therefore provides total immunity from fines for businesses that spontaneously offer information or documents proving the existence of a secret syndicate first and a reduced fine when total immunity has already been granted to another business, or rather the probationary standard needed to obtain total immunity hasn't been reached, given that the applicant considerably contributes towards verifying the crime. With the flexibility and deformalisation elements underlying the procedure (and made necessary by the structure and purposes of the leniency program) the role of the antitrust authority becomes even more incisive, also from the point of view of its dissuasive powers.

VITTORIO PAMPANIN

CONTRIBUTION TO A REGULATION'S DEFINITION
(Distinctive elements and sphere of relevance)

Despite decades of market culture dominance, the current global financial economic crisis is showing the necessity of the return to a more incisive public presence in economic issues, by means of the enforcement of new rules and controls. As a consequence, it appears to be necessary to clarify the limits of the concept of regulation, as an instrument of State intervention in the market.

Starting from the observation of the natural ambiguity of the concept of regulation, the Author traces the progressive development relative to the way to consider and define the phenomenon of regulation, beginning from its origins to the present time.

The contribution comes to a close, by observing that the regulation has now achieved strict connections with competition law, and that the same competition law could be considered as a form of regulation as well.

VINCENZO SATTA

THE REGULATORY POWER OF THE GOVERNMENT
AND ECONOMICALLY SIGNIFICANT LOCAL PUBLIC SERVICES
AS PER ART. 23-BIS OF LEGISLATIVE DECREE NO. 112/2008.
CONSTITUTIONAL PROBLEMS

The article examines a number of aspects of constitutional importance of art. 23 *bis* of legislative decree no. 112/2008, which contains the new regulatory framework of local public services, with particular reference to two questions: on the one hand, the regulatory power of government, to which paragraph 10 assigns the regulation of specific subject areas involving economically significant local public services, and on the other hand, the relationship between the provision of public services and the safeguarding of constitutionally guaranteed rights.

With regards to the first question, the author expresses a certain degree of concern, given that the subject of local public services should be covered exclusively by parliamentary law. With regards to the second question, the author describes how, in the absence of implementation regulations, it is impossible to establish how to achieve the right balance between the safeguarding of competition in economically significant local public services and the need for such services to contribute to ensuring the effectiveness of constitutional rights, particularly corporate rights.

ALBERTO TAMPIERI

THE RESPONSIBILITY OF PUBLIC SECTOR MANAGERS
SUBSEQUENT TO RECENT REFORMS

The article examines the different forms of responsibility assumed by public sector managers, with particular reference to the distinction between managerial and disciplinary responsibility.

Special attention is then given to the new aspects introduced by delegated law no. 15/2009 and the subsequent delegated decree no. 150/2009. Specifically, with regards to managerial responsibility, besides reiterating previous sanctionative measures (including dismissal), the reform added a new form of management responsibility for “lack of supervision” with regards to compliance with qualitative *standards* (art. 21, para. 1-*bis* legislative decree no. 165/2001).

With regards to disciplinary responsibility, the new types of “conservative” disciplinary sanctions are analysed (specifically, suspension and a reduction in performance bonuses), contradicting what had previously been established in collective bargaining, which provided for dismissal as the only disciplinary sanction.

In conclusion, the article underlines how recent reforms have failed to unify the procedure for ascertaining public sector managers’ responsibility, the breach of which often renders the sanction invalid

Note sui collaboratori del presente fascicolo

GIOVANNI BAROZZI REGGIANI, *Dottorando di ricerca in diritto pubblico nell'università degli studi di Pavia.*

CAMILLA BUZZACCHI, *Ricercatore di istituzioni di diritto pubblico nell'università degli studi di Milano "Bicocca".*

GIOVANNI CORDINI, *Professore ordinario di diritto pubblico comparato nell'università degli studi di Pavia.*

SARA D'URSO, *Ricercatore di diritto privato nell'università degli studi di Milano "Bicocca".*

CECILIA LORENZONI, *Borsista del seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi" presso l'università degli studi di Firenze.*

FRANCESCO MANGANARO, *Professore ordinario di diritto amministrativo nell'università "Mediterranea" di Reggio Calabria.*

VITTORIO PAMPANIN, *Dottore di ricerca in diritto pubblico nell'università degli studi di Pavia.*

ROBERTO RIVELLO, *Docente di organizzazione internazionale nell'università degli studi di Torino. Magistrato.*

VINCENZO SATTA, *Ricercatore di diritto costituzionale nell'università "Cattolica" di Milano.*

ALBERTO TAMPIERI, *Professore associato di diritto del lavoro nell'università degli studi di Modena e Reggio Emilia.*

PAOLO URBANI, *Professore ordinario di diritto amministrativo nell'università degli studi di Chieti-Pescara "G. D'Anunzio".*