

TESSERAMENTO SPORTIVO E CITTADINANZA

Marco Zurlo

Dottore in Giurisprudenza

Abstract

Il lavoro ha ad oggetto l'analisi del rapporto tra cittadinanza e tesseramento, alla luce delle limitazioni al tesseramento di atleti stranieri contenute in numerosi regolamenti federali. Dette disposizioni, se da un lato sono finalizzate alla tutela del movimento sportivo nazionale, dall'altro rischiano di porsi in contrasto con alcuni dei valori cardine dello stesso ordinamento sportivo, primo fra tutti il principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità, enunciato dall'art. 16 del d.lgs. n. 242/1999. L'articolo mette in rassegna, in primo luogo, l'evoluzione giurisprudenziale che ha sancito l'operatività di un principio generale di non discriminazione in materia di tesseramento e, successivamente esamina due recenti interventi del legislatore statale che hanno interessato nello specifico la disciplina del tesseramento dei minori stranieri, per concludere, infine, con una serie di riflessioni circa l'esistenza di un diritto assoluto al tesseramento azionabile nei confronti delle Federazioni.

Keywords: Tesseramento, atleti, cittadinanza, discriminazione, minori

Abstract

The paper is concerned with the analysis of the relationship between citizenship and sport membership, in light of the restrictions on the membership of foreign athletes contained in numerous federal regulations.

Those provisions, while on the one hand are aimed at the protection of the national sports movement, on the other side risk being in conflict with some of the core values of the sporting system, first of all the principle of participation in sport by anyone in conditions of equality, as stated by art. 16 of Legislative Decree No 242/1999.

The article examines, firstly, the judicial evolution that has sanctioned the operation of a general principle of non-discrimination in the area of sport membership and, subsequently, examines two recent state laws that specifically concerned the discipline of the membership of foreign minors, and finally concludes with a series of reflections on the existence of an absolute right to membership that can be operated by the athletes against the Federations

Keywords: Sport membership, athletes, citizenship, discrimination, minors

1. Limiti federali al tesseramento: le clausole di cittadinanza

Il tesseramento è l'atto mediante il quale un atleta acquisisce lo *status* di soggetto dell'ordinamento sportivo. In virtù dell'autonomia riconosciuta in capo all'ordinamento sportivo rispetto all'ordinamento statale, tra gli elementi rilevanti ai fini del tesseramento un ruolo significativo è svolto dalla cittadinanza dell'atleta: essere cittadino dello Stato al cui interno si svolge l'attività sportiva regolata da una certa Federazione, infatti, condiziona in vario modo la possibilità di acquisire la "cittadinanza sportiva".¹

¹ Sul rapporto tra tesseramento sportivo e cittadinanza si v. F. Dinelli, *Tesseramento sportivo e acquisto della cittadinanza italiana*, in

La disciplina del tesseramento è contenuta all'interno di statuti e regolamenti federali, i quali, naturalmente, risentono dei condizionamenti imposti dalle Federazioni internazionali di riferimento; mentre non vi sono, generalmente, limiti al tesseramento di cittadini italiani, può accadere, invece, che il tesseramento di atleti stranieri, specialmente non comunitari, subisca delle limitazioni, la cui *ratio* risiede, da un lato, nella necessità di tutelare la crescita dello sport nazionale, in prospettiva della partecipazione delle rappresentative nazionali alle competizioni internazionali (su tutte Olimpiadi e campionati del Mondo), dall'altro, ove si tratti di atleti di minore età, nel bisogno di tutela degli stessi minori, al fine di scongiurare episodi di tratta illegale di atleti minorenni, nei cui confronti le Federazioni internazionali hanno, negli ultimi anni, preso duramente posizione.²

L'ordinamento sportivo, dunque, si è sempre dimostrato attento custode delle proprie tradizionali prerogative di indipendenza e autonomia, da intendersi come un concreto spazio di "autogoverno" dei rapporti giuridici che ad esso fanno capo,³ esercitato dai propri organi di vertice, agendo sui soggetti che ne fanno parte. All'interno di questa dimensione sistematica di valori, scopo particolare degli organi sportivi, *in primis* nazionali, è stato, tradizionalmente, lo sviluppo del movimento sportivo nazionale, con particolare riguardo alla tutela della formazione dei giovani atleti e dei luoghi nei quali questa avviene, i cosiddetti vivai delle società sportive. Alle Federazioni sportive, pertanto, è riconosciuto il potere di frapporre ostacoli al libero accesso al movimento sportivo, arrivando a comprimere l'esplicazione, da parte dell'atleta, non solo del diritto al lavoro, nel caso dei professionisti, ma, più in generale, del diritto a svolgere liberamente la propria personalità all'interno delle formazioni sociali intermedie, di cui all'art. 2 della Costituzione. In questo contesto si inseriscono le clausole di cittadinanza, vale a dire il complesso di norme, contenute nei regolamenti federali, che, in ragione della nazionalità dell'atleta, limitano le possibilità di tesseramento, ovvero incidono sul numero di atleti stranieri schierabili in campo nell'ambito di una determinata competizione.⁴ Disposizioni di questo tipo sono, inevitabilmente, destinate a scontrarsi con alcuni dei principi fondativi degli ordinamenti nazionale e comunitario, quali l'eguaglianza, il libero sviluppo della personalità umana, la tutela del lavoro, e, per ciò che attiene più specificamente all'Unione Europea, la libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi.⁵ A livello

Rivista di Diritto Sportivo, 2016, fasc. 2, p. 254 ss., che rappresenta tale dicotomia in questi termini: "Tesseramento e cittadinanza hanno un quid in comune che, in termini matematici, può esprimersi nei seguenti termini: il tesseramento sta all'ordinamento sportivo come la cittadinanza sta all'ordinamento statale".

² Un chiaro esempio, in tal senso, è costituito dall'art. 19 del Regolamento FIFA sullo status e sul trasferimento dei calciatori, che stabilisce il principio generale secondo cui i trasferimenti internazionali dei calciatori sono consentiti solo se il calciatore ha superato il 18° anno di età, salvo tre eccezioni, contemplate nel comma secondo dello stesso articolo, vale a dire: a) se i genitori del calciatore si trasferiscono nel Paese della nuova società per motivi indipendenti dal calcio; b) se il trasferimento avviene all'interno del territorio dell'Unione Europea o dello Spazio Economico Europeo e il calciatore ha un'età compresa tra i 16 e i 18 anni, purché la società fornisca al giovane calciatore un'adeguata istruzione tanto professionale quanto scolastica, adottando tutte le misure necessarie affinché questi goda delle più adeguate condizioni di vita; c) se il calciatore vive in una località ubicata ad una distanza massima di 50 chilometri dal confine nazionale e la società all'interno della Federazione confinante per la quale il calciatore desidera essere tesserato abbia, a sua volta, la propria sede sita a 50 chilometri dallo stesso confine.

³ La prima ricostruzione dogmatica del fenomeno sportivo è riconducibile alla tesi, affermata da Cesarini Sforza prendendo le mosse dalla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici ideata da Santi Romano, del "diritto dei privati", definito come un apparato giuridico che i privati medesimi creano, al fine di regolare determinati rapporti di interesse collettivo, in mancanza, o nell'insufficienza della legge statale. Secondo tale impostazione, dunque, la nascita dell'ordinamento sportivo corrisponde all'intensificarsi del movimento associativo tra i singoli. Si v. S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, II ed. Firenze, 1946; W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, II ed., Milano, 1963. Sul punto, inoltre, si v. I. Marani Toro, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977, secondo cui la specificità di ciascuna organizzazione sportiva è tale da costituire una pluralità di ordinamenti, così da configurare il fenomeno sportivo come un agglomerato di una pluralità di ordinamenti sportivi.

⁴ Sul problema della qualificazione giuridica delle clausole di cittadinanza, si v. C. Alvisi, *Le clausole di cittadinanza e le regole sportive prima e dopo la riforma del sistema della giustizia sportiva*, in C. Alvisi (a cura di), *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, Milano, 2006, p. 17 ss., secondo cui tali particolari disposizioni potrebbero, *in primis*, essere equiparabili alle disposizioni statutarie che fissano le condizioni di ammissione di nuovi associati e, pertanto, atti di natura negoziale; una seconda possibilità risiede, invece, nel considerarle alla stregua di regolamenti amministrativi, in quanto indirizzate al perseguimento degli stessi fini pubblicistici del CONI; infine, l'ultima possibilità si risolve nel considerare tali clausole al pari di norme tecnico-sportive e, pertanto, indifferenti per l'ordinamento statale, in quanto espressione di valutazioni squisitamente tecniche da parte delle Federazioni.

⁵ In tal senso, un ruolo determinante è stato svolto dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che ha avuto modo di occuparsi dei rapporti tra sport e diritto comunitario a partire dagli anni Settanta, essendo chiamata in numerose occasioni a pronunciarsi circa

nazionale, invece, tra le numerose disposizioni spesso invocate al fine di affermare il libero accesso da parte di chiunque all'attività sportiva, si segnalano, *in primis*, gli articoli 2 e 3 della Costituzione, espressivi del diritto al libero sviluppo della personalità e del diritto all'uguaglianza e, a livello legislativo, l'art. 16 del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, ai sensi del quale "le Federazioni sportive nazionali sono rette da norme statutarie e regolamentari sulla base del principio di democrazia interna, del principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità e in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale". Infine, i sopra richiamati principi comunitari sono stati recepiti anche dalle stesse istituzioni sportive: si pensi all'art. 2, comma 4, dello Statuto del CONI, ai sensi del quale il predetto ente "detta principi contro l'esclusione, le disuguaglianze, il razzismo e contro le discriminazioni basate sulla nazionalità, il sesso e l'orientamento sessuale e assume e promuove le opportune iniziative contro ogni forma di violenza e discriminazione nello sport".⁶

L'esperienza italiana è stata, inoltre, segnata dall'introduzione, all'art. 44 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) dell'Azione civile contro la discriminazione, il cui disposto ha rappresentato un fondamentale strumento processuale a beneficio degli atleti extracomunitari, costituendo la base normativa che ha reso possibile l'emanazione di numerose pronunce che hanno contribuito a scalfire la rigidità delle norme federali limitative del tesseramento e dell'utilizzo degli atleti stranieri, in particolare non comunitari⁷. Il primo caso noto ha riguardato il

l'assoggettabilità dei regolamenti sportivi ai principi contenuti nel trattato CEE, poi divenuto Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Con la prima storica pronuncia (Corte di Giustizia, 12 dicembre 1974, causa 36/74, *Warlave e Koch*, in *Raccolta*, p. 1406 ss.), relativa al caso degli allenatori di ciclismo olandesi Warlave e Koch, la Corte affermò come la natura privata delle Federazioni sportive non potesse costituire motivo sufficiente per sottrarre le stesse al diritto comunitario, ritenuto che l'abolizione tra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone sarebbe stata compromessa se, oltre alle limitazioni stabilite dalle norme statali, non si fossero eliminate anche quelle poste da associazioni o organismi privati, nell'esercizio della loro autonomia giuridica. La più nota pronuncia della Corte di Giustizia, considerata dai più come una pietra miliare del diritto sportivo comunitario, è stata quella relativa al caso del calciatore belga Bosman (Corte di Giustizia, 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *URBSFA c. Bosman*, in *Raccolta*, p. I-5040 ss.), dove, per ciò che attiene all'oggetto del presente lavoro, la Corte stabilì che le norme sui trasferimenti dei calciatori (e degli sportivi in generale) fossero idonee a comprimere il diritto alla libera circolazione, in contrasto con il disposto dell'allora art. 48, n. 2 del Trattato, secondo cui tale diritto necessitava dell'abolizione di qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza. Nella fase "post-Bosman", invece, la Corte è stata più volte adita da atleti o società al fine di "scardinare" il sistema sportivo, invocando l'incompatibilità con il diritto comunitario di ogni forma di regolamentazione sportiva, dalle norme sulla selezione degli atleti destinati a partecipare alle competizioni internazionali, a quelle sui limiti temporali per il tesseramento di nuovi atleti. Sul punto, si segnala l'importante pronuncia relativa al caso del cestista finlandese Lehtonen (Corte di Giustizia, 13 aprile 2000, causa C-176/96, *Lehtonen*, in *Cons. St.*, 2000, p. 729 ss.), in cui la Corte, chiamata a decidere sulla compatibilità con il diritto comunitario della regola FIBA che vietava la possibilità di far disputare gare in campionati nazionali a cestisti stranieri che avessero giocato, nel corso della stessa stagione sportiva, per squadre di altri Paesi, qualora il trasferimento fosse avvenuto oltre il 28 febbraio, ha respinto qualsiasi argomentazione fondata su un'applicazione meccanica della sentenza *Bosman*, riconoscendo il valore delle peculiarità tipiche del mondo dello sport e rimettendo, pertanto, ai giudici nazionali il compito di verificare l'esistenza di eventuali ragioni obiettive, di carattere tecnico-sportivo, tali da giustificare una disparità di trattamento.

⁶ La Carta Olimpica, inoltre, nei Fundamental Principles of Olympism, al numero 4, stabilisce: "The practice of sport is a human right. Every individual must have the possibility of practising sport, without discrimination of any kind and in the Olympic spirit, which requires mutual understanding with a spirit of friendship, solidarity and fair play".

⁷ Ai sensi del citato art. 44, "Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi, è possibile ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria per domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione". L'art. 43 del d.lgs. n. 286/1998, come modificato e integrato, qualifica come discriminatorio "ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica". Per quanto attiene al regime probatorio, l'art. 28 del d.lgs. 250/2011 stabilisce che "quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si può presumere l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione". Con l'ordinanza che definisce il giudizio, da incardinarsi secondo le norme del rito sommario di cognizione, ai sensi del medesimo art. 28, "il giudice potrà condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti. Al fine di impedire la ripetizione della discriminazione, il giudice può ordinare di adottare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate".

calciatore Ekong, cittadino nigeriano, che, nel 2000, avvalendosi del procedimento di cui al predetto art. 44, conveniva in giudizio la FIGC, al fine di ottenere il tesseramento presso la Reggiana, società militante, all'epoca dei fatti, in serie C⁸. Il tribunale adito⁹, accogliendo il predetto ricorso, dichiarò l'illegittimità della norma, per contrasto col disposto di cui all'art. 43 del d.lgs. n. 286/1998, affermando, conseguentemente, il diritto del calciatore ad ottenere il tesseramento. Più specificamente, detta pronuncia evidenziò la natura discriminatoria della disposizione federale, nel punto in cui comprometteva, per il solo motivo dell'origine nazionale dell'atleta, il libero esercizio del diritto di esercitare l'attività sportiva in Italia¹⁰. Una vicenda simile ha interessato, negli stessi anni, il giocatore di pallacanestro Jeffrey Kyle Sheppard, militante nelle fila del Roseto, in serie A1, a cui era stato negato il tesseramento, poiché il testo allora vigente dell'art. 12 del Regolamento Esecutivo della F.I.P. consentiva il tesseramento di massimo due atleti provenienti da Federazioni estere non appartenenti all'U.E. Come nel caso Ekong, il giudice adito accolse il ricorso, dichiarando l'illegittimità della norma regolamentare dal momento che determinava una discriminazione basata sulla nazionalità dell'atleta¹¹.

2. Le vicende relative al tesseramento di minori stranieri. Un caso riguardante la pallacanestro

Il tema della cittadinanza sportiva rappresenta uno degli aspetti che hanno assunto sempre maggiore vitalità all'interno del dibattito politico-sociale sulla dicotomia *ius soli* – *ius sanguinis*, non soltanto in virtù dell'ormai cristallizzato processo di integrazione comunitaria, e dunque dell'affermazione dello *status* di cittadino europeo, ma anche in considerazione dell'ingente numero di stranieri di “seconda generazione” presente nel nostro Paese¹².

Le vicende giudiziarie che, negli ultimi anni, hanno interessato le norme volte a stabilire restrizioni al tesseramento di atleti stranieri rivelano maggiori criticità nel momento in cui sono riferite ad atleti minori d'età. Nonostante la crescita esponenziale del numero di tesserati stranieri all'interno dei nostri settori giovanili¹³,

⁸ Il testo, allora vigente, dall'art. 40, comma 7, delle Norme Organizzative Federali Interne (NOIF) della FIGC, stabiliva che “Le società che disputano il campionato di Serie A possono tesserare non più di cinque calciatori provenienti o provenienti da Federazioni estere, se cittadini di Paesi non aderenti all'U.E. Tuttavia, solo tre di essi potranno essere inseriti nell'elenco ufficiale di cui all'art. 61 delle presenti norme ed essere utilizzati nelle gare ufficiali in ambito nazionale. Le società che disputano il campionato di Serie B hanno tale ultima facoltà di tesseramento limitata a non più di un calciatore. [...] Le società non partecipanti ai predetti campionati professionistici (tra le quali rientrava la Reggiana) non possono tesserare calciatori cittadini di Paesi non aderenti all'U.E.”

⁹ Trib. Reggio Emilia, 2 novembre 2000, in *Corriere Giuridico*, II, 2001, con nota di E. Calò, *Via libera agli atleti extracomunitari: i casi Ekong e Sheppard*, p. 236 ss.

¹⁰ Sul punto, la citata sentenza (*supra* nota 9) recita testualmente: “L'autonomia dell'ordinamento sportivo non può significare totale impermeabilità rispetto all'ordinamento statale, ove, come nel caso di specie, il soggetto legittimato in via esclusiva ad abilitare all'esercizio del gioco del calcio (la F.I.G.C.) impedisca tale facoltà solo sulla base di un ingiustificato elemento di differenziazione. Tanto più che fra i compiti istituzionali della F.I.G.C. rientra anche quello di promuovere l'esclusione dal gioco del calcio di ogni forma di discriminazione sociale, di razzismo, di xenofobia e di violenza. E tale norma, anche alla luce della disposizione statutaria secondo cui la Federazione ha lo scopo di disciplinare l'attività del gioco del calcio e degli aspetti ad esso connessa, va interpretata estensivamente nel senso che deve essere impedita, ed eventualmente rimossa, anche la discriminazione relativa alle modalità di accesso al gioco del calcio”.

¹¹ Trib. Teramo, sez. distaccata di Giulianova, 4 novembre 2000, in *Corriere Giuridico*, II, 2001, con nota di E. Calò, *Via libera agli atleti extracomunitari: i casi Ekong e Sheppard*, p. 236 ss. Tale pronuncia risulta, altresì, interessante per la pluralità di richiami normativi contenuti, tra cui si segnala, oltre al citato disposto di cui al Testo Unico sull'immigrazione, la Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966 e ratificata nel nostro Paese con la legge 13 ottobre 1975, n. 654, il cui art. 3 ha introdotto una nuova fattispecie penale, che sanziona chiunque commette atti di discriminazione per motivi etnici, razziali e religiosi.

¹² Mediante la locuzione “*Seconde generazioni*” s'intendono i figli di immigrati nati nel Paese in cui sono emigrati i genitori, oppure emigrati insieme agli stessi, ovvero che abbiano raggiunto i genitori a seguito del ricongiungimento familiare. Tale definizione è stata adottata, per la prima volta, dalla “*Raccomandazione N.R. 84 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sui migranti di seconda generazione*”, emessa il 20 marzo 1984. La stessa Raccomandazione, inoltre, sottolinea che l'accezione di “seconda generazione” debba essere ristretta a quei soggetti che abbiano compiuto, nel paese di immigrazione, una parte rilevante della loro scolarizzazione o della loro formazione professionale.

¹³ Secondo il *ReportCalcio 2019*, lo studio annuale condotto dalla FIGC, in collaborazione con AREL (Agenzia di ricerche e legislazione) e PwC Italia, con l'obiettivo di analizzare lo stato di salute del calcio italiano, il numero di calciatori stranieri nei settori giovanili ammonta, al 2018, a 39.616 atleti (quasi 1.000 in più rispetto alla stagione precedente), di cui 11.393 al primo anno di tesseramento in Italia, con un aumento di circa il 9% nell'arco dell'ultimo quinquennio.

occorre rilevare come le procedure di tesseramento dei giovani atleti sprovvisti di cittadinanza italiana siano spesso farraginose ed inefficaci, con il risultato di escludere, frequentemente, detti soggetti dalla partecipazione all'attività sportiva¹⁴. Una recente pronuncia del Tribunale di Palermo,¹⁵ ad esempio, si è occupata del caso di un minore extracomunitario che aveva richiesto il tesseramento al fine di disputare il campionato "giovannissimi regionali". La FIGC, pur non rigettando espressamente la richiesta del calciatore, aveva prontamente trasmesso, in virtù del combinato disposto degli artt. 19 e 19-bis del Regolamento FIFA sullo status e sul trasferimento dei calciatori,¹⁶ la richiesta alla sottocommissione internazionale, organismo competente ad autorizzare il tesseramento internazionale dei minori. Secondo il Tribunale adito, la procedura seguita dalla FIGC non costituiva, *ex se*, un comportamento discriminatorio, poiché "tale procedura è ispirata alla finalità di contrastare il fenomeno del *trafficking* internazionale di calciatori di minore età, in quanto succede, talvolta, che tali minori, una volta compiuta la maggiore età, qualora non riescano ad inserirsi nella carriera calcistica-professionistica, vengono abbandonati dalle società e dunque si trovano privi di possibilità alternative di inserimento sociale per la mancanza di una formazione scolastica o professionale parallela a quella calcistica"; tuttavia, a detta del giudicante, costituiva comportamento discriminatorio "il fatto che non siano previsti rimedi (quale ad esempio un tesseramento provvisorio) contro il plausibile aggravio dei tempi della procedura, che il detto adempimento del controllo esterno comporta", ordinando, per tale motivo, alla Federazione di provvedere al tesseramento provvisorio del calciatore, affinché questi prendesse parte al campionato.

In data 1 febbraio 2016 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale la legge 20 gennaio 2016, n. 12, recante "Disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle Federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva". Si tratta di una legge composta da un solo articolo, suddiviso in due commi, il primo dei quali dispone che: "I minori di anni diciotto che non sono cittadini italiani e che risultano regolarmente residenti nel territorio italiano almeno dal compimento del decimo anno di età possono essere tesserati presso società sportive appartenenti alle Federazioni Nazionali o alle discipline associate o presso associazioni ed enti di promozione sportiva con le stesse procedure previste per il tesseramento dei cittadini italiani". Il secondo comma, invece, dispone che: "il tesseramento di cui al primo comma resta valido, dopo il compimento del diciottesimo anno di età, fino al completamento delle procedure per l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte dei soggetti che, ricorrendo i presupposti di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, hanno presentato tale richiesta".

Tale norma, seppur ribattezzata dai primi commentatori legge sullo "*ius soli sportivo*", in realtà, già ad una prima analisi, contiene disposizioni che poco attengono al piano della cittadinanza.¹⁷ L'equiparazione nella procedura di tesseramento tra minori italiani e minori non cittadini residenti in Italia almeno dal compimento del decimo anno di età, non comporta, invero, l'acquisto della cittadinanza italiana da parte di questi ultimi. In base all'art. 1, primo comma, della legge n. 12/2016, infatti, ciò che rileva è che il minore straniero sia regolarmente residente in Italia almeno dal compimento del decimo anno di età, non anche che questi sia nato in Italia; da qui l'erroneità di ogni riferimento al principio dello *ius soli*. Il minore straniero beneficiario del tesseramento ai sensi della disposizione in esame, pertanto, continuerà a rimanere cittadino straniero e come tale sarà tesserato, nonostante detto tesseramento avvenga sulla base delle stesse procedure amministrative previste per i cittadini italiani.

¹⁴ Secondo molti commentatori, l'attuale compendio normativo in materia di tesseramento sportivo di atleti extracomunitari risulta in aperto contrasto con un principio di cittadinanza sportiva e di educazione democratica attraverso lo sport desumibile dall'art. 16, 1° comma del d.lgs. n. 242/1999, nel punto in cui tale disposizione prescrive l'adeguamento di norme statutarie e regolamenti federali al "principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità". Per un approfondimento sul punto, si v. R. Siebetcheu, *La cittadinanza sportiva in Italia: mito o realtà?*, in *Africa e Mediterraneo*, 1, 2016, p. 9 ss e N. Porro, *Figli di un Dio minore*, in F. Bisi, E. Pfössl (a cura di), *Non solo Balotelli. Le seconde Generazioni in Italia*, Roma, 2013, p. 87 ss.

¹⁵ Trib. Palermo, sez. I, ord. 18 dicembre 2015, consultabile al sito www.asgi.it

¹⁶ *Supra* nota 2.

¹⁷ Sull'utilizzo improprio della locuzione "*ius soli sportivo*", si v. S. Bastianon, *Prime riflessioni sulla legge 20 gennaio 2016, n. 12 e dintorni: tesseramento, vincolo e cittadinanza sportiva (con uno sguardo particolare al nuoto)*, in *Riv. dir. sport.*, 2016, fasc. 2, p. 267 ss.

Le novità introdotte dalla legge n. 12/2016 pongono, già ad un primo approccio, molteplici criticità interpretative, in particolar modo se analizzate alla luce dei rapporti tra tesseramento e cittadinanza. Il primo elemento di incertezza risiede nel requisito della regolare residenza in Italia “almeno dal compimento del decimo anno di età”, quale presupposto per beneficiare delle procedure “agevolate” di tesseramento di cui al primo comma. Da un punto di vista strettamente letterale, tale espressione sembrerebbe presupporre che il minore straniero debba essere regolarmente iscritto all’anagrafe di un Comune italiano, stante il possesso di un regolare permesso di soggiorno¹⁸; ne consegue che, seguendo una interpretazione di tipo restrittivo, soltanto il minore straniero figlio di genitori regolarmente soggiornanti in Italia potrà essere considerato “regolarmente residente” e, quindi, beneficiare dei vantaggi di cui alla legge n. 12/2016, con ciò escludendo dall’ambito soggettivo di applicazione della norma tanto i minori stranieri nati e cresciuti in Italia, ma figli di genitori non regolarmente residenti, quanto i minori stranieri non accompagnati (c.d. Msna). Seguendo, invece, un’interpretazione estensiva di tale requisito, di contro, il minore straniero regolarmente residente sarebbe qualsiasi minore straniero fisicamente presente sul territorio nazionale, posto che, ai sensi dell’art. 19, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 286/1998 (Testo Unico sull’immigrazione) non è consentita, se non per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato, l’espulsione “degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l’affidatario espulsi”.¹⁹ Un ulteriore dato di incertezza derivante da tale disposizione, inoltre, è costituito dal requisito temporale da prendersi in considerazione, posto che il requisito della regolare residenza “almeno dal compimento del decimo anno di età”, giova indiscriminatamente tanto ai minori stranieri nati su suolo italiano e residenti di lungo corso, quanto ai minori che fanno il loro ingresso in Italia pochi giorni prima del compimento del decimo anno di età.

Ad ogni modo, la reale incidenza della legge in analisi su taluni aspetti nodali dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale viene evidenziata dalla disposizione di cui al secondo comma, che stabilisce l’efficacia del tesseramento anche dopo il compimento della maggiore età per coloro che, ricorrendone i presupposti, abbiano richiesto la concessione della cittadinanza italiana. In tale circostanza, infatti, il tesseramento rimane valido per tutto il tempo necessario alla conclusione del procedimento per l’ottenimento della cittadinanza. La disposizione in esame va, necessariamente, coordinata con il disposto di cui agli articoli 4, comma secondo e 9 della legge n. 91/1992, che disciplinano le modalità di acquisto della cittadinanza italiana.

L’art. 4, comma 2, prevede che il minore straniero nato in Italia e che ivi abbia risieduto legalmente e senza interruzioni, fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di volere acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dal compimento dei diciotto anni; pertanto, per poter beneficiare del “prolungamento” dell’efficacia del tesseramento di cui all’art. 1, comma 2, della legge n. 12/2016, il minore straniero non solo deve avere risieduto ininterrottamente in Italia dal compimento del decimo anno di età, ma deve essere nato su suolo italiano ed avervi risieduto sino al compimento della maggiore età. Solo in detto ultimo caso, infatti, questi potrà avviare la pratica per la concessione della cittadinanza e, allo stesso tempo, beneficiare, durante il tempo necessario al suo ottenimento, del rinnovo del tesseramento sportivo.

L’art. 9 della l. 91/1992, invece, disciplina il caso della cittadinanza concessa per c.d. naturalizzazione a coloro i quali abbiano legalmente risieduto per almeno dieci anni sul territorio dello Stato. Le possibilità di raccordo tra questa particolare fattispecie e l’art. 1, comma 2 della legge n. 12/2016 presentano un considerevole grado di complessità. In primo luogo, occorre rilevare che detta ultima disposizione sarà applicabile, ad eccezione dei nati in Italia, per i quali vale quanto sopra richiamato sull’applicazione del disposto di cui all’art. 4, comma 2, della legge sulla cittadinanza, soltanto nei confronti di chi abbia richiesto il tesseramento risiedendo in Italia almeno dal compimento dell’ottavo anno di età, giacché solo in questo caso maturerebbe, al compimento del diciottesimo

¹⁸ Il concetto di residenza regolare riprende quello di cui alla legge n. 91/1992, che, però, utilizza l’espressione di “residenza legale”. Il regolamento esecutivo della legge sulla cittadinanza, vale a dire il d.P.R. n. 572/1993, definisce il “legalmente residente” come colui che risiede sul territorio dello Stato “avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia d’ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia di iscrizione anagrafica”

¹⁹ Dalla lettura di tale ultima disposizione, si può arrivare a ritenere come il minore non cittadino non possa “per definizione” non essere considerato regolarmente residente in Italia. Sul punto, si v. F. Vari, *Profili costituzionali del c.d. ius soli sportivo: il tesseramento dei minori stranieri tra disciplina legislativa e drittwirkung dei diritti fondamentali*, in *Riv. dir. sport.*, 2016, fasc. 2, p. 219 ss.

anno di età, il requisito della residenza decennale, condizione per la richiesta. Inoltre, è necessario considerare che, in questa ipotesi, l'ottenimento della cittadinanza è subordinato ad una valutazione ampiamente discrezionale circa la sussistenza dei requisiti per la concessione dello *status civitatis*.²⁰ Tra questi requisiti, come puntualizzato dalla giurisprudenza,²¹ oltre a quello della non pericolosità sociale del richiedente, vi sono la disponibilità di un reddito adeguato e di adeguate fonti di sussistenza. Appare naturale supporre che sia alquanto difficile che una persona neomaggiorenne possa soddisfare compiutamente tale requisito, a meno che non abbia fatto della pratica sportiva una vera e propria professione, che gli assicuri, già in giovane età, ingenti guadagni. Ovviamente, nulla preclude, alle autorità competenti, di riconoscere la cittadinanza anche a colui che, pur non disponendo di un reddito adeguato, dimostri di essersi pienamente integrato, anche per merito dell'attività sportiva, nel tessuto sociale, affidando la valutazione ad un giudizio prognostico sulla capacità di inserimento, anche lavorativo, che l'interessato dimostri di possedere, ma, trattandosi di un provvedimento dalla spiccata natura discrezionale, la questione rimane di difficile soluzione.²²

La disposizione in analisi, dunque, prevede una sorta di rinnovo automatico del tesseramento sportivo del minore straniero, al compimento del diciottesimo anno di età, nonostante la maggior parte delle Federazioni prevedano, come regola, la durata annuale del tesseramento, vale a dire fino al termine della stagione sportiva cui lo stesso si riferisce. In altri termini, il legislatore ha abolito, per questi soggetti, la necessità del rinnovo del tesseramento, al termine della stagione sportiva di pertinenza, creando, così, una sorta di tesseramento sportivo *sine die*, condizionato all'adozione del provvedimento, sia poi esso positivo o negativo, che decide sulla richiesta di cittadinanza, estendendo la propria azione in un'area tradizionalmente caratterizzata dall'autonomia delle singole Federazioni.²³

La legge 12/2016 ha rappresentato un tassello importante nel processo di mitigazione della rigidità di talune norme sportive. Sarebbe, però, fuorviante considerare detta disposizione alla stregua di un provvedimento generale di "apertura delle frontiere sportive".²⁴ Basta una minima conoscenza delle varie realtà sportive, infatti, per comprendere come il tesseramento, per un atleta, rappresenti una condizione necessaria, ma non assolutamente sufficiente, per garantire l'effettiva partecipazione dello stesso alle manifestazioni sportive.²⁵

Una recentissima vicenda, che ha contribuito a mettere in luce le criticità della legge 12/2016 di cui si è trattato, ha riguardato il Tam Tam Basketball di Castelvoturno (CE), sodalizio sportivo nato dall'iniziativa di Massimo Antonelli, ex cestista, già Campione d'Italia nel 1976, con il dichiarato obiettivo di offrire corsi di pallacanestro a minori, per lo più di origine africana, figli di immigrati.²⁶ Dopo una stagione disputata nel torneo di pallacanestro organizzato dalla UISP,²⁷ il Tam Tam è stato costretto a scontrarsi con l'impossibilità di poter iscrivere la propria

²⁰ Sul punto, si v. D. Memmo, *Cittadini e stranieri nel diritto privato della modernità*, Torino, 2012, p. 31 ss.

²¹ Si v., per tutte, Cons. Stato, Sez. IV, 16 settembre 1999, n. 1474, in *Cons. Stato*, 1999, I, p. 1324 ss.

²² Secondo F. Dinelli, *Tesseramento sportivo e acquisto della cittadinanza italiana*, cit., la risoluzione di tale questione dipenderà, essenzialmente, dal modo in cui la norma sarà valutata, dall'amministrazione e dalla giurisprudenza, relativamente alla sua effettiva capacità di favorire l'integrazione. Infatti, se l'amministrazione, nell'esercizio della sua discrezionalità, riterrà di valorizzare realmente l'esperienza nell'ambito sportivo maturata dal minore, anche in funzione compensativa di altri elementi di cui, in considerazione della giovane età, egli potrà risultare carente (ad esempio il possesso di un reddito adeguato), allora la disposizione in parola potrà offrire un contributo determinante alla causa dell'integrazione sociale.

²³ Sul punto, si v. G. Liotta, *Il tesseramento nei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2016, fasc. 2, p. 248 ss., che critica detta soluzione, in quanto passibile di determinare una sorta di "discriminazione al contrario", a scapito dei giovani atleti italiani che, per continuare a svolgere la pratica sportiva, sono, invece, chiamati a rinnovare di anno in anno il proprio tesseramento.

²⁴ Critica, in tal senso, L. Santoro, *La legge 20 gennaio 2016, n. 12: un'occasione perduta*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2016, fasc. 2, p. 237 ss., secondo cui non è sufficiente un'equiparazione solo formale nell'accesso delle procedure di tesseramento per garantire un'effettiva eguaglianza tra minori stranieri e coetanei italiani nella pratica sportiva.

²⁵ Sul piano dell'effettiva partecipazione alle gare, peraltro, è dubitabile che il legislatore nazionale possa intervenire in maniera incisiva, trattandosi di materia prettamente tecnico-sportiva, riservata all'autonomia statutaria e regolamentare delle singole Federazioni.

²⁶ La vicenda del Tam Tam Basketball ha avuto notevole risalto mediatico, con numerosi programmi televisivi che hanno dedicato ampi spazi per raccontare la storia del sodalizio, visto come un esperimento di integrazione sociale attraverso lo sport.

²⁷ L'Unione Italiana Sport per Tutti (UISP), al pari degli altri enti di promozione sportiva, non prevede, nei propri regolamenti, divieti per il tesseramento o la partecipazione di atleti extracomunitari

squadra nel campionato regionale under-14 di pallacanestro maschile, a causa delle norme della Federazione Italiana Pallacanestro che prevedevano il divieto, per i campionati giovanili, di iscrivere a referto un numero di atleti extra-comunitari superiore a due. Non tutti gli atleti, inoltre, sebbene nati in Italia, risultavano in possesso del permesso di soggiorno e, pertanto, in virtù di una lettura restrittiva del requisito della “residenza legale” in Italia, di cui si è detto, non avrebbero potuto invocare, a loro favore, il disposto di cui all’art. 1, comma 1, della l. 12/2016.²⁸ Nel novembre 2017, la FIP regionale campana, su invito del CONI, ha concesso una deroga in favore del Tam Tam Basketball, consentendo il tesseramento di tutti i minori e provvedendo all’iscrizione della squadra al campionato regionale. Il dibattito politico scaturito dalla vicenda ha, infine, portato all’introduzione, all’interno della Legge di bilancio 2018 (l. 27 dicembre 2017, n. 205, pubblicata in GU n. 302 del 29/12/2017) dell’art. 1, comma 369, il quale stabilisce che “Al fine di consentire il pieno ed effettivo esercizio del diritto alla pratica sportiva, i minori cittadini di Paesi terzi, anche non in regola con le norme relative all’ingresso e al soggiorno, laddove siano iscritti da almeno un anno a una qualsiasi classe dell’ordinamento scolastico italiano, possono essere tesserati presso società o associazioni affiliate alle federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate o agli enti di promozione sportiva, anche paralimpici, senza alcun aggravio rispetto a quanto previsto per i cittadini italiani”. Con il medesimo comma, inoltre, è stato istituito un “Fondo unico a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano presso l’Ufficio per lo sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri, volto a finanziare progetti utili a garantire il diritto all’esercizio della pratica sportiva, quale insopprimibile forma di svolgimento della personalità del minore, anche attraverso la realizzazione di campagne di sensibilizzazione”.

Tale disposizione, ribattezzata “*norma Tam Tam*”²⁹, è stata recepita dalle normative interne delle diverse Federazioni³⁰ ed ha rappresentato un ulteriore passo verso la realizzazione di un progetto di cittadinanza sportiva, tramite lo strumento del c.d. *ius culturae*, facente leva sul requisito della frequenza scolastica. Come ribadito più volte nel presente lavoro, essere tesserati per una Federazione non implica automaticamente la certezza di poter

²⁸ La vicenda, per mezzo delle numerose campagne mediatiche promosse, è stata anche oggetto di un’interrogazione parlamentare, promossa dal deputato Michele Anzaldi, al Ministro per lo Sport e al Ministro dell’interno. Nel testo dell’interrogazione parlamentare si legge: “È notizia di questi giorni, che ha avuto ampia eco sugli organi di informazione, che a Castel Volturno, in provincia di Caserta, circa quaranta ragazzi in età compresa tra i 13 e i 15 anni, nati da immigrati africani stabilitisi lì a fine anni novanta, non possono giocare nei campionati giovanili, perché stranieri e il regolamento dispone che ogni team non ne possa avere più di due; il regolamento della Fip (Federazione italiana pallacanestro) dispone che in ogni team ci possano essere non più di due atleti stranieri; di fronte al diniego rispetto alla possibile iscrizione ad un campionato federale è stata promossa una raccolta di firme che ha già ottenuto tantissime sottoscrizioni; l’interrogante è consapevole che i regolamenti rispondono all’autonomia delle federazioni; tuttavia, le istituzioni, anche quelle sportive, non possono ignorare il particolare contesto nel quale si trovano questi ragazzi che sono nati e cresciuti a Castel Volturno e i rischi legati alle specificità di quel territorio; da agosto 2017 si è insediato, per volontà del Governo, un commissario straordinario col compito di elaborare un piano di risanamento con misure ad hoc e risorse finanziarie per la gestione del fenomeno dell’immigrazione; nel calcio vi sono una serie di precedenti, come, ad esempio, quello della squadra ‘Liberi Nantes’ composta da rifugiati e richiedenti asilo, a cui dalla Figg è stata concessa l’iscrizione ad un campionato di terza categoria del Lazio e che sono stati anche protagonisti di un film documentario proprio in relazione alla funzione sociale che svolge lo sport”. Testo completo in <https://parlamento17.openpolis.it/atto/documento/id/467838>

²⁹ M. Colitti, *Quel sogno sportivo chiamato Tam Tam*, in *Il bene comune*, 2018, 1, p. 72 ss.

³⁰ La FIGC, mediante la circolare 16219/SS del 22 febbraio 2018, ha diffuso le nuove norme in materia di tesseramento dei minori stranieri, ricordando che questi possono tesserarsi con le stesse procedure previste per i loro coetanei italiani, presentando la medesima documentazione, fatta salva l’obbligatorietà di presentare un certificato, rilasciato da istituti scolastici pubblici o paritari, in cui sia attestata l’iscrizione del minore da almeno 365 giorni continuativi precedenti alla richiesta di tesseramento, un documento identificativo del calciatore, un documento identificativo dell’esercente la potestà genitoriale e una dichiarazione attestante eventuali precedenti tesseramenti per Federazione estera. Per quanto concerne la pallacanestro, invece, il Consiglio Federale del 26 giugno 2018 ha modificato l’art. 25 del Regolamento Esecutivo Tesseramenti, rubricato ora “Tesseramento *ius soli e ius culturae*”, che, al comma 4, dispone che “i minori cittadini di Paesi terzi, anche non in regola con le norme relative all’ingresso e al soggiorno, laddove siano iscritti da almeno un anno a una qualsiasi classe dell’ordinamento scolastico italiano, possono essere tesserati presso Affiliate alla FIP, senza alcun aggravio rispetto a quanto previsto per i cittadini italiani e presentando la seguente documentazione: a) Modulo di primo tesseramento debitamente compilato e sottoscritto; b) Copia di un documento valido di identità; su espressa richiesta degli Uffici federali competenti deve essere presentato il passaporto; c) Modulo di *Self-declaration* debitamente compilato e sottoscritto; d) Certificato di frequenza scolastica che attesti l’iscrizione dell’atleta da almeno un anno a una qualsiasi classe dell’ordinamento scolastico italiano”.

disputare gare ufficiali e la storia del Tam Tam Basketball ne è un chiaro esempio. Dopo aver vinto il Campionato regionale under 15 nella stagione 2018/2019, infatti, la società si è vista impossibilitata ad iscriverne la squadra al Campionato under 16 Eccellenza, campionato nazionale, per il quale la FIP non ammette deroghe al limite di due stranieri iscrivibili a referto per squadra. Nello specifico, nella delibera federale n. 139/2019 del 21 settembre 2019, si legge che “i campionati di Eccellenza rappresentano campionati giovanili in cui formare e tutelare i vivai per salvaguardare la scuola tecnico sportiva nazionale quale elemento specifico e caratterizzante del patrimonio sportivo nazionale inteso come complesso di conoscenza ed esperienze applicate alla pallacanestro che si concreta e trova la massima espressione nelle Rappresentative Nazionali giovanili e senior che competono nelle manifestazioni internazionali di alto livello come Campionati Europei, Campionati Mondiali e Giochi Olimpici”; per tali motivi, la Federazione ha ritenuto di rigettare la richiesta di disputare tale campionato iscrivendovi una squadra composta da soli atleti non italiani. La delibera è stata impugnata dal Tam Tam Basketball dinanzi al TAR del Lazio, che ha respinto la domanda cautelare presentata dalla società volta ad ottenere l’ammissione al campionato Under 16 maschile Eccellenza, “non risultando allo stato preclusa alla società ricorrente la partecipazione, e con essa la pratica sportiva di tutti i minori stranieri non aventi la cittadinanza italiana, al diverso Campionato Under 16 Gold in cui la società risulta essere regolarmente iscritta”.³¹ Tale decisione ha, dunque, ribadito l’autonomia delle istituzioni sportive nel porre limiti alla partecipazione di atleti alle competizioni, che risulta difficilmente mitigabile da interventi tanto legislativi, quanto giurisprudenziali, proprio in virtù dell’affermata irrilevanza per lo Stato di tali regole, laddove sia riconosciuta la natura squisitamente tecnica e con efficacia meramente interna delle stesse.³²

3. Riflessioni conclusive circa l’esistenza di un diritto assoluto al tesseramento

I recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali che hanno riguardato il tema del tesseramento di atleti stranieri, anche minorenni, implicano riflessioni di più ampio respiro, volte a stabilire se in capo agli enti sportivi e, segnatamente, alle Federazioni, possa residuare del margine nel prescrivere delle limitazioni al tesseramento di stranieri, ovvero se qualsiasi disposizione di questo tipo debba ritenersi illegittima in quanto inesorabilmente in contrasto con un principio di non discriminazione, da intendersi quale diritto fondamentale dell’atleta straniero di praticare sport nel nostro Paese in condizione di totale parità con i cittadini italiani.

I citati interventi normativi in materia di “*ius soli sportivo*” e “*ius culturae sportivo*” hanno introdotto, al soddisfacimento di determinati requisiti, un principio di equiparazione nel tesseramento tra minori stranieri e coetanei italiani, mentre le varie pronunce relative ai ricorsi *ex art. 44 d.lgs. n. 286/1998* hanno riconosciuto, caso per caso, il diritto in capo all’atleta ricorrente di ottenere il tesseramento sportivo, affermando l’illegittimità, per violazione del principio di non discriminazione, di numerose disposizioni contenenti “clausole di cittadinanza”. In tale ottica vanno lette l’ordinanza del Tribunale di Reggio Emilia relativa al caso Ekong, nel punto in cui afferma che il diniego al tesseramento avrebbe compromesso l’esercizio di una libertà fondamentale dell’atleta straniero, consistente nel diritto di esercitare l’attività di calciatore in Italia e l’ordinanza del Tribunale di Teramo relativa al caso Sheppard, nel punto in cui afferma l’illegittimità della norma della FIP in quanto tendente ad attuare un

³¹ Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sez. Prima ter, ordinanza n. 12678/2019, consultabile al sito www.giustizia-amministrativa.it Sostanzialmente, secondo il giudice amministrativo, non sussiste comportamento discriminatorio laddove, per ragioni tecnico-sportive, una Federazione escluda un atleta dalla partecipazione ad un campionato nazionale (Campionato maschile Under 16 Eccellenza), ammettendo, invece, la possibilità di iscrizione dello stesso ad un campionato regionale (Campionato maschile Under 16 Gold).

³² Ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. a) della legge n. 280/2003, infatti, è riservata all’ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto “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”. Le norme contenute nei regolamenti delle Federazioni, pertanto, sarebbero, teoricamente, tutte annoverabili nel campo dell’“indifferente giuridico” per lo Stato. Sul punto, si v. E. Lubrano, *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto sportivo*, Milano, 2008, p. 36 ss., che parla di “presunzione di irrilevanza” di tali norme per l’ordinamento statale, superabile in concreto, laddove sia dimostrata l’attitudine delle stesse ad incidere su situazioni giuridiche soggettive rilevanti, quali diritti soggettivi e/o interessi legittimi.

comportamento discriminatorio, pregiudizievole del diritto dell'atleta di svolgere l'attività sportiva in condizione di parità.³³

Detto orientamento giurisprudenziale, volto, come visto, a sottolineare l'ampia rilevanza del principio di non discriminazione in ambito sportivo, è stato, di contro, sconfessato da alcune pronunce che, invece, hanno riconosciuto un'applicazione più circoscritta e meno cogente di tale principio. Emblematica, in tal senso, è stata l'ordinanza del Tribunale di Pescara relativa alle vicende del pallanuotista spagnolo Hernandez Paz, la cui richiesta di tesseramento era stata rifiutata dalla Federazione Italiana Nuoto (FIN) in applicazione della normativa federale che limitava a tre per squadra il numero di giocatori non italiani tesserabili. Nel caso di specie, il Tribunale adito non ha ritenuto applicabile la tutela apprestata dall'art. 44 del d.lgs. n. 286/98, in quanto la discriminazione lamentata dall'attore, seppur sussistente, non assumeva i connotati di una lesione di una libertà fondamentale.³⁴

La questione, pertanto, anche alla luce delle recentissime vicende che hanno interessato lo sport giovanile, non può dirsi risolta.³⁵

Per quanto concerne l'esistenza, in capo ai cittadini stranieri che vogliono praticare attività sportiva in Italia, di un diritto al tesseramento azionabile nei confronti delle Federazioni, occorre, preliminarmente, richiamare brevemente le due teorie contrapposte relative alla natura giuridica di tale atto. Secondo la tesi privatistica, è riconosciuta alle Federazioni piena autonomia nella valutazione della richiesta di adesione da parte dell'atleta e, di conseguenza, un eventuale rifiuto di tesseramento sarebbe insindacabile dinanzi al giudice dello Stato, in quanto atto di autonomia privata;³⁶ la tesi pubblicistica, al contrario, attribuisce natura amministrativa alle disposizioni federali in materia di tesseramento, di fronte alle quali i consociati non potrebbero vantare altro che un interesse legittimo.³⁷ L'idea che i provvedimenti federali costituissero oggetto di un regolamento di natura amministrativa,

³³ Un'ulteriore dimostrazione del quadro giurisprudenziale così delineatosi è stata, inoltre, offerta dal Tribunale di Bolzano nell'ordinanza relativa al ricorso del calciatore marocchino Khazari, al quale la Lega Professionisti Serie C aveva negato il tesseramento quale "giovane di serie"; anche in questo caso il giudice ha valutato il diniego del tesseramento come discriminatorio, in quanto aveva indirettamente portato all'esclusione dell'atleta dall'attività sportiva a motivo della sua origine nazionale, con l'effetto di compromettere l'esercizio di una libertà fondamentale. Sulla base di similari argomentazioni, inoltre, il giudice amministrativo ha annullato il provvedimento della Giunta Nazionale del CONI di riconoscimento dello Statuto dell'Ente di promozione sportiva UISP nella parte in cui richiedeva la cittadinanza italiana come condizione per l'accesso alle cariche statutarie dell'ente, ritenendo detta disposizione in evidente contrasto con il principio di non discriminazione dello straniero in ambito sportivo, quale "diritto di partecipare alla vita associativa senza limitazioni di cittadinanza, considerata l'assenza di una norma dello Stato che escluda che i cittadini stranieri possano partecipare ad attività sportive presso società nazionali". Si v. TAR Lazio, sez. III, 4 novembre 2003, n. 9429, in *Foro amministrativo*, T.a.r. 2003, p. 3258 ss.

³⁴ Trib. Pescara, 14 dicembre 2001, in *Corriere Giuridico*, II, 2002, con nota di E. Calò, *Sport e diritti fondamentali*, p. 223 ss. Nello specifico, il Tribunale ha affermato che "la lamentela del giocatore Hernandez è diretta a far eliminare un pregiudizio ad un bene della vita che non forma oggetto di alcuna delle libertà fondamentali, perché né l'art. 2 Cost., né le ulteriori fonti normative di diritto internazionale convenzionale e consuetudinario annoverano l'interesse a far pratica sportiva e ad impiegare il proprio tempo libero tra le libertà fondamentali dell'individuo (altro è, poi, che l'interessato abbia un diritto, questo sì fondamentale, di spostarsi all'interno del territorio nazionale per esercitare la pratica sportiva). Né l'interesse tutelato dal ricorrente può, poi, dirsi ricompreso nel diritto al lavoro e, quindi, facente parte dei diritti fondamentali, perché dalla normativa di settore non si ricava in alcun modo che il campionato nazionale di pallanuoto sia stato organizzato in Italia su base professionistica". Tale pronuncia non è stata esente da critiche, in special modo nella parte in cui richiama la distinzione tra dilettantismo e professionismo; secondo alcuni commentatori, infatti, qualificare l'attività praticata dall'atleta come un semplice modo di impiegare il tempo libero facendo leva sul carattere formalmente dilettantistico della Federazione di riferimento rischia di creare un'ingiusta disparità di trattamento tra sportivi che svolgono prestazioni qualitativamente identiche (si pensi ai c.d. professionisti di fatto), finendo per essere assoggettati ad una disciplina diversa esclusivamente in virtù della presenza o meno della qualifica formale di professionista. Critico in tal senso F. Agnino, *Statuti sportivi discriminatori e attività sportiva: quale futuro?*, in *Foro it.*, 2002, 3, pt. 1, p. 899 ss.

³⁵ In ogni caso, pur riconoscendo il diritto alla pratica sportiva in capo al cittadino non italiano, tale diritto potrà subire delle compressioni, la più rilevante tra le quali risiede nel rispetto delle disposizioni concernenti la programmazione dell'accesso degli stranieri in Italia, funzionali, come noto, alla tutela di altre esigenze costituzionalmente rilevanti, quali la sicurezza interna e l'ordine pubblico.

³⁶ Sul punto, si v. G. Valori, *Il diritto nello sport*, Torino, 2016, p. 245 ss.

³⁷ Si tratta di una tesi accolta, in tempi non più recenti, anche dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione. Si v., per tutte, Cass. SS.UU., 9 maggio 1986, n. 3091, in *Riv. Dir. Sport.*, 1986, p. 192 ss., secondo cui "la tutela giurisdizionale, esperibile da parte dell'atleta, indipendentemente dai rimedi contemplati dalla c.d. giustizia sportiva, è soltanto quella del ricorso al giudice amministrativo, per la denuncia dell'illegittimità di quegli atti, atteso che le suddette norme regolamentari, rientrando fra i provvedimenti di organizzazione

infatti, trovava le proprie fondamenta normative nella qualificazione delle Federazioni come organi del CONI,³⁸ oggi superata dal disposto di cui all'art. 15 del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, che ha attribuito, invece, alle Federazioni, la personalità giuridica di diritto privato, pur riconoscendo la valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività, previste nello Statuto del CONI³⁹. Nello specifico, l'art. 23, primo comma, dello Statuto attribuisce *expressis verbis* valenza pubblicistica alle “attività delle Federazioni sportive nazionali relative all'ammissione e all'affiliazione di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati”; tuttavia, il comma 1-*bis* del medesimo articolo, introdotto mediante il d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, precisa che “la valenza pubblicistica dell'attività non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse”, rendendo, di fatto, il dibattito sull'ammissibilità di un diritto al tesseramento di difficile soluzione.

Fatte queste premesse, riconoscere la vigenza di un generale principio di non discriminazione nell'accesso all'attività sportiva non significa, per ciò solo, ammettere l'esistenza di un diritto assoluto al tesseramento. Il complesso degli atleti, infatti, non si presenta come un *universum* indifferenziato di soggetti, ma accade spesso che statuti e regolamenti federali operino delle differenziazioni, basate su vari criteri, attinenti, ad esempio, al tipo specifico di attività praticata, a determinate caratteristiche fisiche, al sesso o all'età, che possono costituire condizione per l'iscrizione dell'atleta ad una determinata gara o manifestazione sportiva.⁴⁰

Occorre, inoltre, come già anticipato in altre parti del presente lavoro, tenere presente come qualsiasi provvedimento relativo al tesseramento di atleti debba necessariamente sottostare a tutto un complesso di disposizioni, tanto sportive, quanto, e soprattutto, statali. In questo senso, nessuna pretesa, ad esempio, potrebbe essere azionata da parte dell'atleta straniero laddove il rapporto sottoscritto con il sodalizio sportivo risulti incompatibile con le disposizioni relative alle soglie massime di ingresso fissate annualmente dalle Federazioni secondo le direttive del CONI, ovvero con le disposizioni concernenti la permanenza dello straniero non residente in Italia.⁴¹ In conclusione, affermare l'operatività, in ambito sportivo, del principio di non discriminazione non comporta automaticamente il riconoscimento di un diritto assoluto al tesseramento, dovendosi, piuttosto, ravvisare, nel principio in esame, più che un diritto soggettivo perfetto, un precetto di carattere generale che va, caso per caso, riempito di contenuto, con riferimento ai diritti fondamentali di cui occorre garantire tutela, a favore di determinate categorie di soggetti che entrino in relazione con la comunità nazionale.⁴²

che la Federazione [FIP nel caso specifico *n.d.r.*] adotta non come soggetto privato, bensì quale organo del CONI, configurano atti amministrativi, e che, a fronte di tali atti, espressione di potestà pubblicistica, le posizioni del professionista escluso hanno natura e consistenza non di diritto soggettivo, ma di interesse legittimo”.

³⁸ Art. 5 legge 16 febbraio 1942, n. 426. I sostenitori della natura pubblicistica delle Federazioni fondavano la propria opinione sulla lettera della legge, da cui discendeva un rapporto di c.d. “immedesimazione organica tra CONI e Federazioni”, nonché sull'identità dei fini perseguiti. Sul punto, si v. L. Di Nella, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999, p. 215 ss.

³⁹ L'evoluzione normativa in merito alla natura giuridica delle Federazioni è passata, altresì, attraverso il riconoscimento di una “doppia natura”, pubblica e privata, palesata dal contemporaneo riconoscimento tanto dell' autonomia tecnica, organizzativa e di gestione (art. 14 della l. 91/1981), quanto della sottoposizione a vigilanza e controllo da parte del CONI. Sul punto, si v. L. Colantuoni, *Diritto sportivo*, Torino, 2009, p. 519.

⁴⁰ Si pensi all'atletica leggera, che, pur essendo governata da un'unica Federazione (International Association of Athletics Federations - IAAF, a livello mondiale, Federazione Italiana di Atletica Leggera - FIDAL, a livello nazionale), di fatto non costituisce uno sport unitario, ma si presenta come un insieme di discipline.

⁴¹ A tal proposito, si pensi al recente caso dei cestisti statunitensi tesserati da vari sodalizi italiani militanti in Serie C, il cui clamore mediatico ha portato al riconoscimento dell'illegittimità di numerosi tesseramenti, poiché richiesti con la presentazione del solo visto turistico, in luogo del necessario permesso di soggiorno. Sul punto, si v. Corte di Appello FIP, 12 aprile 2017, n. 33, C.U. n. 1004 del 12 aprile 2017, in www.fip.it.

⁴² In tal senso, si v. C. Alvisi, *Principio di uguaglianza e autonomia privata nell'ordinamento federale*, in I. Demuro, T.E. Frosini (a cura di), *Calcio professionistico e diritto*, Milano, 2009, p. 138 ss