

# IL TESSERAMENTO NEI RAPPORTI TRA ORDINAMENTO SPORTIVO E ORDINAMENTO STATALE

di *Giuseppe Liotta* \*

**Sommario:** 1. Autonomia dell'ordinamento sportivo e fini dello Stato. – 2. L'equiparazione *ex lege* dei minori stranieri ai minori italiani. – 3. La regolamentazione FIFA del tesseramento sportivo degli *under 18* stranieri. – 4. Maggiore età e persistente validità del tesseramento sportivo. – 5. *Segue*. La richiesta della cittadinanza italiana. – 6. Conclusioni.

## 1. Autonomia dell'ordinamento sportivo e fini dello Stato

L'ordinamento sportivo, il cui rapporto con i pubblici poteri è da sempre basato su contingenti rapporti di forza<sup>1</sup>, rappresenta, come è stato ricordato in una nota sentenza della Corte Costituzionale, «uno dei più significativi ordinamenti autonomi che vengono a contatto con quello statale»<sup>2</sup>.

È noto tuttavia come, in un ancora recente passato, e più precisamente negli anni novanta a seguito della celebre sentenza «Bosman»<sup>3</sup>, tale autonomia abbia cominciato a vacillare, non tanto per un indebolimento dell'ordinamento sportivo – (ché anzi è divenuto sempre più «forte» nell'incidere sull'economia e persino sulle politiche nazionali) – quanto piuttosto a causa della difficoltà di conciliare il continuo incontro-scontro tra valori promananti dai diversi ordinamenti giuridici (statali, sovranazionali, settoriali e addirittura «virtuali») ormai costretti, per così dire, a fare i conti l'uno con l'altro nel villaggio globale.

Sicché, proprio con riferimento alla tradizionale autonomia dell'ordinamento spor-

---

\* Già professore ordinario nell'Università di Palermo.

<sup>1</sup> Cfr. G. LIOTTA, *L'ordinamento sportivo*, in G. LIOTTA, L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, 3<sup>a</sup> ed., Milano, 2016, p. 12; ID., voce *Sport (diritto dello)*, in *Diritto civile, Dizionari del diritto privato*, promossi da N. Irti, a cura di S. Martuccelli, V. Pescatore, Milano, 2011, p. 1659.

<sup>2</sup> Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 49. in *Resp. civ. e prev.*, 2011, p. 1145 ss.

<sup>3</sup> Corte giust. com. eur., 15 dicembre 1995, causa C-415/93, in *Foro it.*, 1996, IV, p. 1 s. (con note di S. BASTIANON, *Bosman, il calcio e il diritto comunitario*, nonché di G. VIDIRI, *Il "Caso Bosman" e la circolazione dei calciatori professionisti nell'ambito della Comunità europea*). Per un'indagine sugli effetti di tale sentenza a vent'anni dalla sua emissione, cfr. S. BASTIANON, *La sentenza Bosman vent'anni dopo. Aspetti giuridici economici della sentenza che ha cambiato il calcio professionistico europeo*, Torino, 2015, *passim*; AA.VV., *L'Europa e lo sport. Profili giuridici, economici e sociali. Vent'anni della sentenza Bosman 1995-2015. Atti del V convegno – Dipartimento di Giurisprudenza – Università degli studi di Bergamo – 20 novembre 2015*, a cura di S. Bastianon, Torino, 2015, *passim*.

tivo, taluno è giunto ad affermare che in molteplici settori, che usualmente potevano qualificarsi blindati, lo Stato si sia «appropriato dell'ordinamento sportivo»<sup>4</sup>; non mancano, peraltro, decisioni dei giudici statali che possono ritenersi lesive di tale autonomia<sup>5</sup>.

In senso opposto, occorre però considerare che la forza di persuasione dell'ordinamento sportivo è talmente incisiva da costringere talora l'ordinamento statale a cedere il passo e a «modificare proprie disposizioni normative per renderle compatibili con le regole dello sport»<sup>6</sup>; così è di fatto avvenuto, a seguito di veri e propri *dictat* della federazione sportiva internazionale competente, in numerose vicende del mondo del calcio, assurte agli onori della cronaca<sup>7</sup>, tra le quali si segnala quella svoltasi nei primi mesi dell'anno 2016, che ha avuto come protagonista lo Stato greco, il quale, dopo avere emanato un provvedimento di cancellazione della Coppa di Grecia, è stato costretto ad annullarlo, giacché la FIFA aveva comunicato che, in caso contrario, avrebbe comminato agli enti sportivi greci la squalifica dalle competizioni internazionali.

Sotto altro profilo ma nella stessa direzione, poi, è banale osservare che vi sono pur sempre ambiti, settori o istituti giuridici tipicamente 'sportivi' la cui regolamentazione non rientrava e/o non rientra tra i fini contingenti dello Stato.

Ed è proprio in quest'ambito che fino a poco tempo addietro si collocava l'istituto del tesseramento<sup>8</sup>, inteso quale atto che, comportando l'acquisto in capo alle persone fisiche della qualifica di soggetto dell'ordinamento sportivo, non rivestiva significativo interesse per l'ordinamento statale.

Senonché, il tema della cittadinanza e, per quanto qui interessa, quello dell'acqui-

<sup>4</sup> A. DE SILVESTRI, *Il discorso sul metodo: osservazioni minime sul concetto di ordinamento sportivo*, in [www.GiustiziaSportiva.it](http://www.GiustiziaSportiva.it), 1/2009, p. 6.

<sup>5</sup> Tar Catania, ord. 5 giugno 2003, n. 958, in *Foro amm. TAR*, 2004, p. 855; C.G.A., ord. 26 giugno 2003, n. 300, in [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it); tra le più recenti, v., Tar Lazio, Roma, decr. 8 agosto 2016, n. 4686, in [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it), con cui, dopo avere sospeso il provvedimento con il quale il CONI e la FIDAL avevano escluso «il ricorrente, già inserito nella squadra nazionale per i giochi olimpici di Rio 2016 poiché sarebbe incorso nel terzo mancato controllo antidoping», si è disposta la sua «materiale convocazione e l'immediata partenza per la sede dei giochi olimpici». In dottrina, sull'incidenza di talune decisioni dei giudici statali sull'autonomia dell'ordinamento sportivo, v., ad esempio, S. AGRIFOGLIO, *Costo dei diritti e valore del diritto (prendendo spunto dal caso Charleroi, g-14 c/ Fifa, dal c.d. caso Moggi e dal caso Fifa c/ la Federazione ellenica del calcio)*, in [www.associazioneconstituzionalisti.it](http://www.associazioneconstituzionalisti.it), 2004, secondo il quale i giudici statali hanno spesso tentato di «riscrivere le regole del calcio».

<sup>6</sup> Cfr., G. LIOTTA, *L'ordinamento sportivo*, cit., p. 12, nonché, nello stesso senso, ID., voce *Sport (diritto dello)*, cit., p. 1659.

<sup>7</sup> Per un esame delle fattispecie più significative, v. G. LIOTTA, *L'ordinamento sportivo*, cit., p. 12 ss.

<sup>8</sup> Sul tesseramento sportivo, cfr., per un primo approccio, G. NAPOLITANO, *La condizione giuridica degli stranieri extracomunitari nell'ordinamento sportivo: divieto di discriminazione e funzione di programmazione del Coni*, in *Foro it.*, 2001, III, p. 530 ss.; A. DE SILVESTRI, *Il tesseramento tra potestà genitoriale e diritti del minore (nota a Deferimento della Commissione tesseramenti FIGC Veneto e Decisione della Corte Federale in data 12.7.2004)*, in [www.giustizialtaliana.it](http://www.giustizialtaliana.it), 2005, 1°, II, 80; V. FRATTAROLO, *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, Milano, 2005, p. 145 ss.; L. SANTORO, *Il tesseramento minorile*, in *Sport, Benessere, Diritto e Società, Rivista della Facoltà di Scienze Motorie della Università di Palermo*, 2008, 2, 51; ID., *Il tesseramento minorile*, in G. LIOTTA, L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, cit., p. 82 ss.

sto della cittadinanza sportiva, ha assunto negli ultimi anni una spiccata vitalità nel dibattito politico e nelle riflessioni giuridiche, non soltanto a causa del processo di integrazione comunitaria (e dunque dell'affermazione dello *status* di cittadino europeo), dell'intensificarsi degli scambi internazionali (e dunque della circolazione delle persone all'interno del libero mercato) e dell'aumento esponenziale del fenomeno dell'immigrazione clandestina, ma anche alla luce della considerazione, per così dire, «statistica» che l'Italia da terra di emigrazione è divenuta terra di immigrazione (anche ovviamente di giovani atleti). Si è, pertanto, riaperto il dibattito sulla dicotomia *ius soli* *ius sanguinis*<sup>9</sup>.

## 2. L'equiparazione *ex lege* dei minori stranieri ai minori italiani

Orbene, l'estremo interesse e la stringente attualità delle questioni connesse all'acquisto della cittadinanza italiana da parte degli stranieri, unitamente alla sempre maggiore rilevanza delle attività sportive e alla crescente immigrazione di potenziali «fenomeni» sportivi, ha indotto lo Stato a regolamentare anche la materia, tradizionalmente estranea ai propri fini, del tesseramento, intervenendo così sull'acquisto di uno *status*, quello di sportivo, destinato ad esplicarsi in un ordinamento altro e autonomo.

Detto in modo esplicito, nelle more dell'*iter* per la riforma della normativa in materia di cittadinanza<sup>10</sup>, il legislatore italiano, con la recente legge (c.d. Molea e altri) del 20 gennaio 2016, n. 12 (*Disposizioni per favorire l'integrazione sociale di minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva*), ha introdotto l'istituto comunemente denominato *ius soli sportivo*.

Si è così recepito, in materia di tesseramento, il principio della sostanziale equiparazione dei minori stranieri ai minori italiani, conformemente a quanto previsto dallo Statuto del CONI, secondo cui questo ente «detta principi ed emana regolamenti in tema di tesseramento e utilizzazione degli atleti di provenienza estera al fine di promuovere la competitività delle squadre nazionali, di salvaguardare il patrimonio sportivo nazionale e di tutelare i vivai giovanili»<sup>11</sup>; regola questa che, pur non influenzando

---

<sup>9</sup> Su tale dicotomia ogni citazione sarebbe superflua. Per la manualistica v., comunque, tra gli ultimi, G. PITRUZZELLA, M. BIN, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2016, p. 15.

<sup>10</sup> Il 13 ottobre 2015 è stato approvato alla Camera il disegno di legge, a tutt'oggi in discussione al Senato, con il quale viene posto l'obiettivo di riformare la legge 5 febbraio 1992, n. 91, che, nel recepire sostanzialmente la legge 13 giugno 1912, n. 555, aveva sancito il principio generale dello *ius sanguinis* relegando ad ipotesi residuale quello dello *ius soli* (per «il figlio di ignoti o apolidi nato o trovato nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza»). Tale disegno di legge è volto ad introdurre, quali regole generali, quella del c.d. *ius soli temperato*, secondo il quale può diventare cittadino italiano chi è nato in Italia da genitori stranieri, di cui almeno uno sia in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ed abbia presentato una dichiarazione di potestà genitoriale presso il Comune di residenza entro il compimento della maggiore età del minore, nonché quella del c.d. *ius culturae*, legato alla frequentazione scolastica da parte del minore.

<sup>11</sup> V. art. 2, comma 4-bis, Statuto CONI 4 maggio 2016.

apparentemente sulla cittadinanza (la legge si riferisce espressamente ai minori di anni diciotto che «non sono cittadini italiani») bensì sul tesseramento, vale a dire, come si è già precisato, su un istituto tipico del diritto sportivo, consente comunque al minore straniero che, per così dire, abbia «calpestato» i campi nazionali sin dalla tenera età, di entrare a far parte dell'ordinamento sportivo italiano, contribuendo così ad arricchire il «patrimonio sportivo nazionale».

Orbene, la nuova legge, anche se eloquenti criticità erano già emerse durante i lavori preparatori, con particolare riguardo all'operatività di taluni fondamentali principi di diritto internazionale in materia di cittadinanza<sup>12</sup>, pone, già ad un primo approccio, molteplici interrogativi, che rischiano di ridurre la portata innovativa o addirittura di paralizzarne l'efficacia, specialmente se esaminata alla luce dei rapporti tra ordinamento sportivo e statale. Si pensi alla limitazione del disposto normativo ai residenti «almeno dal compimento dei 10 anni» ed alla circostanza che essa determina l'esclusione di molti minori il cui diritto alla parità di trattamento con i minori italiani sarebbe viceversa garantito dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (firmata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con legge n. 176/1991); si pensi, ancora, che un'interpretazione restrittiva del concetto di «regolarmente» residenti potrebbe determinare l'esclusione per tutti quei minori che, pur avendo risieduto per molti anni (se non dalla nascita) sul territorio italiano, non siano in possesso di una iscrizione anagrafica o di un permesso di soggiorno valido<sup>13</sup>, e appare al contempo confliggere con il T.U. immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286) il quale prevede che, indipendentemente dalla posizione giuridica dei genitori, il minore non possa mai essere

---

<sup>12</sup> Cfr. Atti parlamentari – Camera dei deputati – Relazione della VII Commissione Permanente sulla proposta di legge A.C. 1949, presentata l'11 dicembre 2014 (*Disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali*), p. 1, secondo cui «la vigente legislazione in tale materia presenta alcune criticità». Cfr., altresì, Senato della Repubblica – Relazione della VII Commissione Permanente su disegno di legge 1871-A, approvato dalla Camera dei Deputati il 14 aprile 2015 (*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*), p. 3, ove si legge che «attualmente, le procedure per il tesseramento sono fissate, in modo disomogeneo, dagli statuti e dai regolamenti delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate e degli enti di promozione sportiva. Si rimarca l'esigenza di rimuovere le regole e le procedure che impediscono il tesseramento di giovani non in possesso della cittadinanza italiana nel momento del passaggio dall'attività sportiva di base a quella agonistica».

<sup>13</sup> Si noti, tuttavia, che la Federazione Italiana Giuoco Handball (F.I.G.H.), col modulo di primo tesseramento degli atleti di cittadinanza sportiva italiana per l'anno sportivo 2016/17 (Mod. T4), richiede, conformemente all'art. 7 (*giocatori di cittadinanza sportiva italiana*) del *vademecum* 2016/17, proprio il certificato storico di residenza in Italia al fine di dimostrare di «essere ininterrottamente residenti nel territorio italiano almeno dal compimento del decimo anno di età». In senso sostanzialmente analogo l'art. 32-bis (*tesseramento ius soli – del. n. 372 CF 29/04/2016*) del Regolamento Esecutivo della Federazione Italiana Pallacanestro (F.I.P.), approvato dal Consiglio federale del 16-17 aprile 2010 e aggiornato al Consiglio federale del 16 luglio 2016, afferma che «gli atleti aventi cittadinanza straniera che siano residenti sul territorio italiano prima del compimento del decimo anno di età, possono essere tesserati presentando, tra l'altro, il certificato di residenza storica che attesti la residenza sul territorio italiano prima del compimento del decimo anno di età».

considerato giuridicamente irregolare (art. 19, comma 2, lett. A, T.U. immigrazione).

Ma, al di là delle problematiche, per così dire, di ordine pubblico, che la nuova normativa presenta, è opportuno ribadire che, attraverso l'adozione della legge, l'ordinamento statale se, da un lato, ha recepito regole già dettate da talune federazioni che, in ossequio ai principi di non discriminazione, avevano sostanzialmente equiparato i minori stranieri a quelli italiani, dall'altro, ha inciso su uno *status* destinato ad operare in un ordinamento «altro»: quello di soggetto-minore che, sebbene privo della cittadinanza italiana, diviene cittadino dell'ordinamento sportivo nazionale.

### 3. La regolamentazione FIFA del tesseramento sportivo degli *under 18* stranieri

Emblematica, sotto quest'ultimo profilo, la disciplina del settore calcistico, ove la FIFA ha, fino ad oggi, rivendicato la propria autonomia in materia, sottoponendo le richieste di tesseramento all'approvazione di un proprio organo interno. In particolare, l'art. 19 del Regolamento FIFA su Status e Trasferimento dei calciatori, dopo aver vietato i trasferimenti internazionali dei calciatori minorenni, nonché, ed è quel che maggiormente occorre sottolineare, il tesseramento dei calciatori con nazionalità diversa da quella del Paese nel quale richiedono di essere tesserati per la prima volta, fissa le seguenti tre eccezioni: 1) i genitori del ragazzo si sono trasferiti nel Paese della società per motivi non legati al calcio; 2) il calciatore ha più di 16 anni e il trasferimento avviene all'interno del territorio dell'Unione Europea (in questo caso il club deve fornire comprovate garanzie di sostegno scolastico e quotidiano); 3) il minore vive ad una distanza non superiore a cinquanta chilometri dal confine ed il club di appartenenza si trovi a non oltre cinquanta chilometri dal confine. Con riferimento al primo tesseramento, poi, recentemente è stata introdotta una quarta eccezione, denominata «Regola dei 5 anni», secondo cui l'*under 18* straniero deve aver vissuto ininterrottamente per un minimo di 5 anni nel Paese nel quale intende essere tesserato.

Le previsioni dell'art. 19 del Regolamento FIFA possono apparire criticabili sotto il profilo della eccessiva rigidità<sup>14</sup>. Pur ammettendo la necessità di allentare il rigore della procedura prevista, occorre comunque tenere presente che esso si giustifica con l'esigenza di salvaguardare e proteggere da possibili sfruttamenti economici proprio i minori nonché, al contempo, di garantire la presenza nei vivai giovanili di atleti da cui attingere per le rispettive rappresentanze nazionali.

Orbene, l'art. 1 della legge n. 12/2016 rivela la propria peculiarità là dove «salta», per così dire, l'ostacolo costituito dalla procedura FIFA e direttamente riconosce in

---

<sup>14</sup> La CAS segue da tempo un orientamento restrittivo nell'interpretazione dell'art. 19. Cfr., in questo senso, i casi: CAS 2008/A/1485 FC Midtjylland A/S/ v/ FIFA; CAS 2005/A/955, Cádiz C.F., SAD v/FIFA and Asociación Paraguaya de Fútbol; CAS 2005/A/956 Carlos Javier Acuña Caballero v/FIFA and Asociación Paraguaya de Fútbol. Sulla problematica dei trasferimenti di calciatori minorenni, ed in particolare di quelli provenienti dall'Africa, cfr. P. DARBY, G. AKINDES, M. KIRWIN, *Football Academies and the Migration of African Football Labor to Europe*, in *Journal of Sport and Social Issues*, 2007, p. 153.

capo ai minori extraeuropei il diritto – al pari dei loro coetanei italiani – di tesserarsi presso una società o associazione sportiva. Di fatto, dunque, bypassando ed esautorando la FIFA dal potere sino ad ora riconosciute.

A fronte di una così decisa invasione della propria autonomia, potrebbe sorprendere la circostanza che la FIFA, contrariamente a quanto già praticato con esiti positivi in precedenti occasioni<sup>15</sup>, non abbia inviato un *ultimatum*, imponendo di abrogare la legge pena l'esclusione della nazionale e delle squadre italiane dalle competizioni internazionali.

Ciò probabilmente si spiega considerando che la legge non coinvolge soltanto la Federazione italiana giuoco calcio, come era avvenuto nelle vicende testé richiamate, ma tutte le federazioni sportive, specialmente internazionali; federazioni sportive internazionali che, quali monadi titolari di propri specifici interessi, spesso tra loro non convergenti, avrebbero dovuto concordare una comune linea di azione tendente all'abrogazione della legge. A ciò si aggiunga, come è stato osservato dalla più attenta dottrina<sup>16</sup>, da un lato, che la legge, valutata *in vitro* e nel suo complesso, vale a dire con riferimento a tutte le federazioni sportive e a tutte le discipline sportive associate, non sembra possedere quella portata talmente innovativa e dirimpente che le si vorrebbe attribuire e, dall'altro, che l'ordinamento sportivo potrebbe mostrare nella prassi segni davvero decisivi di inottemperanza ai dettami di questa nuova regolamentazione normativa.

#### 4. Maggiore età e persistente validità del tesseramento sportivo

Ad ogni modo, la reale incidenza della legge su taluni aspetti nodali dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale balza immediatamente in evidenza esaminando il suo secondo comma, il quale dispone che «il tesseramento di cui al comma 1 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».

Qui, infatti, il precetto legale disciplina *ex professo* la durata del tesseramento sportivo che di regola, alla luce dei regolamenti degli enti sportivi, coincide con un anno<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> V., *supra*, par. 1.

<sup>16</sup> L. SANTORO, *La legge 20 gennaio 2016, n. 12: un'occasione perduta*, in questa *Rivista*, 2016, p. 228 ss.

<sup>17</sup> V., ad esempio, l'art. 11 del regolamento organico della Federazione Italiana Ciclismo (F.I.C.) («la tessera ha validità dalla data di rilascio al termine dell'anno solare di riferimento»); l'art. 12, 2. dello Statuto della Federazione Italiana Sport Equestri (F.I.S.E.) («il tesseramento ha durata annuale»); l'art. 13 del regolamento organico della Federazione Italiana Bocce (F.I.B.) («le operazioni di tesseramento si svolgono annualmente entro il 31 dicembre. Le tessere emesse sono valide dal momento dell'emissione fino al termine della stagione sportiva, che va dal 1° gennaio al 31 dicembre. Le tessere emesse prima dell'avviso della stagione sportiva, ovvero dal 1 dicembre acquistano efficacia con l'avvio della stagione sportiva»); l'art. 16, punto 7 («la richiesta di nuovi tesseramenti può essere avanzata in qualsiasi periodo del-

In altri termini il legislatore ha abolito la necessità del suo rinnovo, o di altro consimile istituto, 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, dell'autorità statale competente, ed entrando prepotentemente in un'area sensibile dell'autonomia, anche economica, delle singole federazioni (si pensi al pagamento delle quote federali annuali di ingresso).

L'interpretazione proposta si fonda non soltanto sulla circostanza che in sede di lavori preparatori, la norma che prevedeva la validità del tesseramento per un solo «anno dal compimento del diciottesimo anno di età» sia stata modificata nell'attuale formulazione legislativa<sup>18</sup>, che parla di validità fino al completamento delle procedure per l'acquisizione della cittadinanza italiana (procedure che, sia detto per inciso, si completano spesso dopo tre, quattro, cinque e anche sei anni dalla domanda)<sup>19</sup>, ma soprattutto sulla dichiarata *ratio* della legge consistente nel favorire l'integrazione sociale; integrazione sociale che, così opinando, appare più efficace e duratura.

Né, in senso opposto, si potrebbe osservare che la norma si riferisce al tesseramento disciplinato dal comma 1 della medesima legge, e cioè a quello annuale usualmente praticato nel mondo sportivo per i cittadini italiani. Non ci vuol molto, infatti, a rendersi conto che il richiamo normativo al predetto tesseramento e la sua equiparazione

---

l'anno, sempre che l'affiliato/aggregato richiedente abbia provveduto al rinnovo per l'anno in corso») e punto 12 («gli effetti del tesseramento si intendono sino al 31 dicembre e la tessera deve essere rinnovata entro il 15 gennaio») del Regolamento di attuazione dello Statuto della Federazione Italiana Turismo Equestre e Tecniche di Ricognizione Equestre Competitiva (F.I.T.E.T.R.E.C.); l'art. 2.4 («l'anno sportivo federale va dal 1 ottobre di ciascun anno di calendario al 30 settembre del successivo anno di calendario») e 14.3 («il tesseramento degli Atleti in favore della Società ha validità per l'intera stagione sportiva per la quale è intervenuto») del regolamento organico della Federazione Italiana Nuoto (F.I.N.); l'art. 4, punto 8 («la validità annuale della tessera è fino al termine della stagione sportiva fissata convenzionalmente al 30 settembre») dello Statuto federale della Federazione Italiana Sport Invernali (F.I.S.I.); l'art. 10, numero 2, del regolamento organico della Federazione Italiana Danza Sportiva (F.I.D.S.) («il tesseramento ha validità dal 1 settembre al 31 agosto di ciascun anno»). Si noti, tuttavia, che altri enti sportivi prevedono un tesseramento anche ultrannuale. V. l'art. 30, comma 1, del regolamento organico della Federazione Italiana Giuoco Handball (FIGH), secondo cui «il tesseramento è l'atto procedimentale attraverso cui si determina il vincolo per anni sportivi tra il giocatore e l'affiliato, per un periodo di tempo non superiore a 4 (quattro) anni sportivi (...)» (anche se l'art. 13, comma 2, dello Statuto FIGH, statuisce che il tesseramento è valido per l'anno sportivo cui si riferisce, per cui l'art. 30, comma 1, fa riferimento al vincolo che nasce per effetto del tesseramento con la federazione, legando l'individuo alla società per non più di quattro anni), nonché il modulo di primo tesseramento degli atleti di cittadinanza sportiva italiana per l'anno sportivo 2016/17 (Mod. T4), ove si precisa che in caso di mancata indicazione del termine quest'ultimo sarà automaticamente fissato al 30 giugno 2017.

<sup>18</sup> Cfr., Atti parlamentari – Camera dei deputati – Relazione della VII Commissione Permanente sulla proposta di legge A.C. 1949, presentata l'11 dicembre 2014, cit., p. 5.

<sup>19</sup> Sulla eccessiva durata delle procedure di completamento dell'*iter* per l'acquisto della cittadinanza italiana, cfr., ad esempio, l'Interrogazione a risposta immediata n. 3-01043 dell'On. Milena Santerini su Iniziative in merito alla durata delle procedure per l'acquisto della cittadinanza italiana, 24 settembre 2014, in [www.interno.gov.it/sites/default/files/santerini\\_on\\_3-01043.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/santerini_on_3-01043.pdf), ove si legge, testualmente, che «la definizione dei procedimenti incontra spesso impedimenti che ne ampliano i termini e le pratiche si arenano in attesa di pareri e di integrazioni richieste dagli uffici che portano un'attesa di tre, quattro, cinque e addirittura di sei anni».

al tesseramento dei cittadini italiani è effettuato non già con riferimento alla sua struttura, alla sua funzione, al suo contenuto e alle sue modalità di svolgimento, ma esclusivamente con riferimento alle mere formalità procedurali di attuazione.

Se si accettano i precedenti rilievi è giocoforza concludere nel senso che la legge tradisce le finalità non discriminatorie che si proponeva di attuare, mettendo capo ad una sorta di discriminazione all'inverso che, tuttavia, potrebbe giustificarsi sulla base dei decisivi interessi pubblici connessi al tesseramento in questione. Ed infatti, quanto meno sotto il profilo economico, il cittadino italiano sarà svantaggiato rispetto allo straniero, dovendo provvedere a versare annualmente una quota a titolo di tesseramento che, viceversa, il cittadino straniero, in attesa di ottenere la cittadinanza, non sarà obbligato a versare.

## 5. *Segue. La richiesta della cittadinanza italiana*

Ed è sempre l'esame del secondo comma della legge *de qua* che pone in evidenza ulteriori profili problematici nei rapporti tra i più volte ricordati ordinamenti e induce, pertanto, ad accertare se la permanente validità del tesseramento, di cui si è fin qui discusso, sia la conseguenza quasi automatica della formale richiesta di cittadinanza italiana avanzata dagli sportivi stranieri, o derivi da una richiesta qualificata, vale a dire da una richiesta suffragata dalla ricorrenza dei presupposti di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 91.

L'interpretazione letterale sembrerebbe confermare la seconda ipotesi, giacché il termine «ricorrendo», impiegato dal legislatore, equivale nella sostanza all'espressione «qualora ricorrano».

Epperò, sul punto, può subito ulteriormente osservarsi che, se così fosse, sarebbe agevole notare che la legge in commento non individua quale sia il soggetto abilitato a valutare la ricorrenza dei testé menzionati presupposti, ritenuti necessari ai fini della validità del tesseramento nel periodo di tempo che va dal diciottesimo anno di età al completamento delle procedure per l'acquisizione della cittadinanza italiana.

Per essere più chiari, il legislatore non precisa a quale ordinamento, statale o sportivo, spetterà nell'immediato valutare la presenza dei più volte citati presupposti richiesti dalla legge.

Al riguardo, tuttavia, è agevole osservare che, giacché lo Stato non potrà pronunciarsi sulla richiesta di cittadinanza prima di avere esperito un'accurata istruttoria, che talora, come si è già accennato, si protrae per diversi anni<sup>20</sup>, soltanto l'ordinamento sportivo o, meglio, gli enti sportivi si troverebbero nelle ipotetiche condizioni di valutare *medio tempore* la presenza dei predetti presupposti. Ciò, peraltro, in analogia con

---

<sup>20</sup> Cfr., ancora, *Interrogazione a risposta immediata*, n. 3-01043, cit. nella quale si legge, emblematicamente, che «questa situazione non ha mancato di produrre riflessi critici sullo stato delle procedure di concessione della cittadinanza, la cui istruttoria, peraltro, risulta articolata e complessa, coinvolgendo interessi fondamentali per lo Stato e implicando verifiche da parte di autorità nazionali ed estere anche in materia di sicurezza».



la previsione del primo comma della legge *de qua* che demanda ad una procedura che coinvolge società sportive, federazioni nazionali, discipline associate, associazioni ed enti di promozione sportiva il potere di tesserare il minorenni straniero.

Senonché una simile eventualità non è in astratto percorribile, né realizzabile in concreto e, forse, nemmeno immaginabile.

Ed invero, i testé menzionati enti sportivi non sono dotati di strumenti idonei a valutare la ricorrenza dei presupposti più volte richiamati – valutazione cui potrebbe essere correlata una loro eventuale responsabilità in caso di successivo provvedimento difforme dell'autorità statale – specialmente ove si consideri che, come la giurisprudenza ha sottolineato, il provvedimento di concessione della cittadinanza rientra tradizionalmente tra gli atti «di “alta amministrazione”, cui consegue un altissimo grado di discrezionalità in capo all'amministrazione»<sup>21</sup>.

La lettura prospettata, pertanto, metterebbe capo ad una paralisi nel mondo dello sport con una sostanziale impossibilità di applicazione della norma.

Orbene, a questo punto l'operatività del principio di conservazione<sup>22</sup> induce a ritenere azzardata un'interpretazione sostanzialmente abrogativa dell'intero disposto e suggerisce, viceversa, una lettura delle norme giuridiche nel senso in cui producano qualche effetto e non già nel senso in cui non ne producano alcuno. Così facendo, e volendo, pertanto, salvaguardare l'efficacia dell'impianto normativo, deve convenirsi nel senso che l'ordinamento sportivo – ordinamento che, come si è accennato, è l'unico che nei fatti si trova nella condizione di potersi pronunciare *medio tempore* – ai fini della persistente validità del tesseramento, non sarà tenuto a valutare, oltre alla presentazione della formale domanda di cittadinanza, anche la ricorrenza dei menzionati presupposti<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr., ad esempio, Cons. Stato, sez. VI, 20 maggio 2011, n. 3006, in *Foro amm. CDS*, 2011, p. 1635, secondo cui «le determinazioni in materia di conseguimento dello status di cittadino italiano sono assistite da latissima discrezionalità; l'atto concessorio (o denegatorio) in questione costituisce, dunque, un atto c.d. di “alta amministrazione”; Cons. Stato, sez. VI, 26 gennaio 2010, n. 282, in [www.dirittoegustizia.it](http://www.dirittoegustizia.it), 2010, a cui dire il provvedimento di concessione della cittadinanza va qualificato come “atto tradizionalmente rientrante tra quelli di alta amministrazione cui consegue un altissimo grado di discrezionalità in capo all'amministrazione”».

<sup>22</sup> Su tale principio cfr. C. GRASSETTI, *Conservazione (principio di)*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, p. 173 s.; G. PARTESOTTI, *Interpretazione di clausola incompatibile con la natura del contratto e principio di conservazione*, in *Riv. dir. civ.*, 1965, p. 128; M. STELLA RICHTER, *Il principio di conservazione del negozio giuridico*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1967, p. 414; F. CARRESI, *Dell'interpretazione del contratto*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, Bologna-Roma, 1992, p. 111 s.; G. FONSI, *Il principio di conservazione del contratto (art. 1367 c.c.)*, in *Vita not.*, 1995, p. 1041 s.; G. ALPA, *Introduzione al diritto contrattuale europeo*, Bari, 2007, p. 113. In giurisprudenza, cfr., *ex multis*, Corte cost., 22 ottobre 1996, n. 356, in *Giur. cost.*, 1996, p. 3096 ss., secondo cui «in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali».

<sup>23</sup> Non è senza significato, ad esempio che la Federazione Italiana Hockey (F.I.H.) e la Federazione Italiana Giuoco Handball (F.I.G.H.), ai fini della persistente validità del tesseramento, ritengano sufficientemente rispettivamente l'inoltro di copia della richiesta della cittadinanza e la produzione della documentazione comprovante l'intervenuta richiesta della cittadinanza. Specificamente, la Federazione Italiana Hockey (art. 4 della Circolare n. 2-Anno Sportivo 2016-2017 del 30 giugno 2016 «Tesseramento atleti per attività agonistica e figure sportive di area sanitaria anno sportivo 2016-2017»), dopo aver premesso che «la vali-

Stando così le cose, non può escludersi che lo straniero, dopo aver presentato la menzionata istanza ed avere esercitato pienamente lo *status* di tesserato, non ottenga il provvedimento di concessione della cittadinanza italiana da parte dell'ordinamento statale e venga pertanto privato del predetto *status*.

In questo caso – caso in cui, sia detto per inciso, il sistema normativo risulta lacunoso per la mancata individuazione del soggetto deputato ad informare la struttura sportiva di competenza del provvedimento di diniego della cittadinanza – potrà porsi il problema, specialmente con riferimento agli eventuali guadagni più o meno sommersi conseguiti dall'atleta, della valutazione dell'attività sportiva esercitata *medio tempore* e della legittimità della ripetizione, da parte dell'ente sportivo, di quanto corrisposto all'atleta straniero in costanza di tesseramento.

Al riguardo, tuttavia, non dovrebbero esserci eccessivi dubbi o perplessità. Ed infatti, sia che si configuri il tesseramento come atto di autonomia privata (nel rapporto tra atleta ed ente sportivo), sia che lo si qualifichi atto amministrativo (quale estrinsecazione del potere pubblicistico spettante al CONI ed alle Federazioni sportive incidente su interessi legittimi)<sup>24</sup>, i guadagni conseguiti dall'atleta non saranno ripetibili da parte dell'ente sportivo in applicazione del principio della «prestazione di fatto in violazione di legge»<sup>25</sup>, nella prima ipotesi, e in forza dell'operatività del brocardo *factum infectum fieri nequit*<sup>26</sup> nell'agire della pubblica amministrazione, nella seconda ipotesi.

---

dità del tesseramento si protrae anche dopo il compimento del diciottesimo anno di età e fino al compimento delle relative procedure», dispone che, «al fine della prosecuzione della cittadinanza sportiva italiana dopo il compimento del 18° anno di età, il Sodalizio, per conto dell'atleta, dovrà inoltrare alla F.I.H. la copia della richiesta effettuata per l'acquisizione della cittadinanza italiana». Nello stesso senso la Federazione Italiana Giuoco Handball (art. 7, comma 2, *vademecum* 2016/2017) afferma che «il tesseramento come giocatore di “cittadinanza sportiva italiana” viene revocato se al compimento del 18° anno di età non viene prodotta la documentazione comprovante l'intervenuta richiesta di acquisizione della cittadinanza italiana».

<sup>24</sup> Cfr., ad esempio, G. VALORI, *Il diritto nello sport*, Torino, 2016, p. 245, il quale ricorda che «sulla natura giuridica del tesseramento esistono due ricostruzioni, la tesi pubblicistica e quella privatistica. La prima considera il tesseramento un provvedimento amministrativo in considerazione del fatto che le norme federali che disciplinano l'istituto del tesseramento, essendo connesse alle funzioni pubblicistiche affidate alle Federazioni sportive, hanno natura di norme di azione e non di relazione e quindi sussisterebbe in capo al soggetto una situazione di interesse legittimo e non di diritto soggettivo. La seconda considera l'atto di tesseramento mero atto di natura privata con il quale, nel libero esercizio dell'autonomia negoziale, il soggetto stipula un negozio associativo». V., inoltre, tra gli altri, R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007, p. 129. In giurisprudenza, cfr., per la tesi «pubblicistica», Cass. civ., Sez. Un., 9 maggio 1986, n. 3091, in *Riv. dir. ed econ. sport.*, 1986, p. 192 e, per la tesi «privatistica», Cass. civ., Sez. Un., 1° ottobre 2003, n. 14666, in *Foro amm.*, 2004, p. 93.

<sup>25</sup> Sull'applicabilità di tale principio anche in ambito sportivo, v., tra gli altri, M. SANINO, F. VERDE, *Il diritto sportivo*, Padova, 2008, p. 194; L. CANTAMESSA, *Il contratto di lavoro sportivo professionistico*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di L. Cantamessa, G.M. Riccio, G. Sciancalepore, Milano, 2008, p. 152; V. FRATTAROLO, *Il rapporto di lavoro sportivo*, Milano, 2004, p. 42. In giurisprudenza v., ad esempio, Cass. civ., 24 giugno 1991, n. 7090, in *N. giur. civ. comm.*, 1992, I, p. 857 ss.

<sup>26</sup> Ogni citazione sarebbe superflua. V., comunque, G. CORSO, *L'efficacia del provvedimento amministrativo*, Milano, 1969, p. 224; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, 2016, p. 429 ss. In giurisprudenza, cfr., ad esempio, Cons. Stato, 13 giugno 2013, n. 3302, in *Foro amm. CDS*,

## 6. Conclusioni

A questo punto e volendo concludere potrebbe ritenersi che attraverso l'adozione di tali disposizioni il legislatore abbia voluto incidere significativamente sull'autonomia dell'ordinamento giuridico sportivo.

Tuttavia, al fine di valutare la reale portata della normativa in esame, al fine cioè di stabilire se essa configuri davvero un'ulteriore appropriazione da parte dell'ordinamento statale dell'ordinamento sportivo, occorrerà attendere le reazioni di quest'ultimo nel lungo periodo; ordinamento sportivo che valuterà se uniformarsi alle regole introdotte dal legislatore o se imporre le proprie regole facendo ricorso alla sua forza di persuasione.

Ciò ad ulteriore riprova che, se è vero che «la normativa dell'ordinamento giuridico sportivo, contenuta nei regolamenti delle federazioni sportive (organi del CONI<sup>27</sup>) che disciplina rapporti negoziali, ha efficacia soltanto nell'interno dell'ordinamento giuridico sportivo, non anche nell'ambito dell'ordinamento giuridico statale»<sup>28</sup>, è anche vero che, laddove l'ordinamento statale richiami principi o istituti giuridici che promanano dal mondo dello sport, non potrà discostarsi dal significato che tali principi hanno assunto nell'ordinamento giuridico «altro» del quale costituiscono espressione.

### Abstract:

*This article explains the theme about the sport membership, which is aimed to be an act for sport citizenship, represents a connecting point between sport's legal system (traditionally autonomous) and state's legal system. The law about sport's ius soli affects a status, which is designed to operate in another legal system: it allows foreigner minors to become part of sport's legal system, thanks to the recognition of the right to apply for membership of a sport club or sport association as well as their contemporaries.*

*The sport's legal system will decide whether to comply with the rules established by the lawmaker or to impose its rules through its strong persuasion.*

**Keywords:** sport membership; sport citizenship; *ius soli*; foreigner minors.

---

2013, p. 1703, secondo cui «qualsiasi atto di annullamento, con efficacia retroattiva, non può rimuovere tutti gli effetti ormai già prodotti dall'atto annullato, anche in via indiretta (*factum infectum fieri nequit*); Cons. Stato, Ad. Plen., 9 giugno 2016, n. 11, in [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it), 2016, secondo la quale «la retroattività dell'esecuzione del giudicato trova, peraltro, un limite intrinseco e ineliminabile (che è logico e pratico, ancor prima che giuridico), nel sopravvenuto mutamento della realtà – fattuale o giuridica – tale da non consentire l'integrale ripristino dello *status quo ante* (come esplicitato dai risalenti brocardi *factum infectum fieri nequit* e *ad impossibilia nemo tenetur*)».

<sup>27</sup> A seguito del d.lgs. n. 242/1999, le federazioni non sono più definite organi del CONI.

<sup>28</sup> Cass. civ., 11 febbraio 1978, n. 625, in *Foro it.*, 1978, I, p. 862 ss.