

TESSERAMENTO SPORTIVO E ACQUISTO DELLA CITTADINANZA ITALIANA

di *Federico Dinelli**

Tesseramento sportivo e cittadinanza hanno un *quid* in comune, che in termini matematici può esprimersi con la seguente proporzione: il tesseramento sta all'ordinamento sportivo come la cittadinanza sta all'ordinamento statale.

Con il tesseramento, infatti, si acquisisce lo *status* di soggetto dell'ordinamento sportivo. Con la cittadinanza non si acquisisce certo lo *status* di soggetto dell'ordinamento statale, perché è noto che la soggettività viene riconosciuta alla persona umana per il solo fatto di essere tale, ma comunque la cittadinanza realizza il massimo della soggettività che una persona può assumere all'interno dell'ordinamento dello Stato. Solo il cittadino, infatti, è titolare del *plenum* dei diritti e dei doveri che si riconnettono all'appartenenza all'ordinamento nazionale.

L'autonomia – non certo l'indipendenza – dell'ordinamento sportivo rispetto all'ordinamento statale non impedisce al primo di assumere come rilevante l'elemento costituito dalla cittadinanza nazionale. Quello della cittadinanza, infatti, è un requisito al quale l'ordinamento sportivo attribuisce importanza ai fini del tesseramento. L'essere cittadino dell'ordinamento statale, quindi, condiziona in vario modo la possibilità di acquisire la «cittadinanza sportiva», ovvero il tesseramento presso una Federazione riconosciuta dal CONI.

In effetti, l'ordinamento sportivo esprime sia l'ambizione al superamento della statualità, offrendo molti spunti di riflessione agli studiosi del diritto globale, sia, al tempo stesso, l'esaltazione della nazionalità, giacché il carattere competitivo di cui è permeato presuppone che la competizione si svolga tra rappresentative nazionali.

La disciplina del tesseramento è affidata agli statuti e ai regolamenti delle federazioni, che naturalmente risentono fortemente dei condizionamenti imposti dalle federazioni internazionali. Mentre, tendenzialmente, non vi sono limiti al tesseramento di cittadini italiani, vi sono, invece, vincoli che vengono posti al tesseramento degli stranieri, specialmente quando si tratti di minori di età.

La *ratio* di queste limitazioni risiede sia nella necessità di tutelare gli interessi delle società e delle associazioni sportive nazionali e l'interesse pubblico alla valorizzazione dei vivai nazionali, sia nella necessità di tutelare gli interessi degli stessi minori stranieri (naturalmente si parla essenzialmente di stranieri extracomunitari). Alcune fede-

* Ricercatore nell'Università di Roma Tre, abilitato alle funzioni di professore di seconda fascia.

razioni internazionali, infatti, tra cui la FIFA, pongono limiti al tesseramento dei minori stranieri da parte delle federazioni nazionali per evitare il fenomeno del c.d. *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, vengano abbandonati dalle società, ritrovandosi privi di possibilità alternative di inserimento sociale, per la mancanza di un'adeguata formazione scolastica o professionale parallela a quella calcistica.

Va da sé che, quando il tesseramento viene rifiutato ad uno straniero, per il fatto di essere tale, può sorgere del contenzioso. Contenzioso che non investe gli organi della Giustizia Sportiva, perché rispetto al non tesserato non vi è, né potrebbe esservi, alcun vincolo ad adire le vie di questa giustizia domestica, ma investe, invece, gli organi della giustizia statale. E qui si pone un primo interrogativo: qual è il giudice competente a conoscere delle controversie in materia di diniego del tesseramento, il giudice ordinario o il giudice amministrativo?

Questo interrogativo non trova una precisa risposta nella giurisprudenza.

La giurisdizione amministrativa sembrerebbe sussistere in ragione della previsione di cui all'art. 133, lett. z), c.p.a., ai sensi del quale, come è noto, appartengono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «*le controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ed escluse quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti*».

Facendo applicazione di questa disposizione, il Tar Lazio ha ritenuto sussistente la propria giurisdizione, ad esempio, nella nota controversia che vedeva contrapposta la FIP e il cestista Alan Louis Campanaro, figlio del più noto Mark Campanaro, a causa del diniego opposto dalla Federazione al suo tesseramento in qualità di «*atleta di formazione italiana*». Campanaro era cittadino italiano, ma, in seguito al divorzio dei suoi genitori, si era trasferito in America, dove il giudice americano aveva disposto che dovesse risiedere fino alla maggiore età. Campanaro, dunque, pur essendo cittadino italiano, si era formato dal punto di vista sportivo negli Stati Uniti, il che – secondo il regolamento della FIP – ostava al suo tesseramento come atleta di formazione italiana. L'importanza di essere tesserato come «*atleta di formazione italiana*» è legata alla possibilità di beneficiare della riserva numerica prevista per questi atleti nell'ambito delle gare.

Dopo che il Tar aveva rigettato il ricorso proposto da Campanaro contro il rifiuto del tesseramento¹, osservando peraltro che il regolamento della FIP è legittimo laddove richiede la formazione italiana anche con riferimento ai cittadini italiani, e non solo con riferimento agli stranieri, il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del giudice di primo grado², affermando che «*Il requisito della formazione tecnica in Italia, rappresenta [...] un requisito irragionevole, perché contraddice lo scopo in vista del quale è stata introdotta la "riserva numerica", perché anziché tutelare lo sport nazionale (e la crescita professionistica dei giovani giocatori di talento), tutela prevalentemente gli*

¹ Cfr. sentenza Tar Lazio, Roma, sez. III-*quater*, 22 ottobre 2011, n. 8135.

² Cfr. sentenza Cons. Stato, sez. VI, 17 giugno 2014, n. 3037.

interessi economici delle società. // [...] La norma presenta, inoltre, anche profili di incompatibilità costituzionale e comunitaria, dando luogo ad una “discriminazione alla rovescia”, nel senso che l’atleta italiano formatosi tecnicamente all’estero è discriminato, senza alcuna plausibile giustificazione, rispetto all’atleta straniero formatosi tecnicamente in vivai nazionali. // In questo modo, il cittadino italiano, solo perché costretto, anche, come accaduto nel caso di specie, per motivi familiari [...] a vivere fuori dall’Italia (e, conseguentemente a formarsi tecnicamente all’estero) vede diminuire le sua possibilità di accesso all’attività sportiva professionistica, rispetto a chi, invece, ha vissuto e si è formato in Italia. // In questo modo, la citata disposizione regolamentare incide anche su alcune prerogative che sono proprie dello status di cittadino dell’Unione europea (art. 20 TFUE), oltre che sui diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta di Nizza, restringendo, in particolare, il suo diritto alla vita familiare, nella misura in cui limita le possibilità di accesso allo sport professionistico del cittadino italiano i cui genitori si siano stabiliti all’estero; i collegati diritti di circolazione e di soggiorno, nella misura in cui lo costringe, per poter svolgere senza «limiti» l’attività sportiva professionistica, a lasciare il territorio nazionale; il diritto di lavorare e stabilirsi nel territorio di qualsiasi Stato membro, impedendogli di avere “pieno” e incondizionato accesso all’attività sportiva professionistica in Italia».

In un altro caso, più recente, il Tribunale Ordinario di Palermo³ si è occupato del caso di un minore extracomunitario che aveva chiesto di essere tesserato alla FIGC per il campionato giovanissimi regionali. La FIGC non aveva rigettato la domanda di tesseramento, ma si era attivata, come previsto dal combinato disposto degli artt. 19 e 19-bis del regolamento FIFA, a trasmettere la richiesta alla sottocommissione internazionale, organismo della FIFA competente ad autorizzare il tesseramento internazionale di minori, proprio per evitare manovre speculative in danno dei giovani extracomunitari, potenziali vittime di sfruttamento. In particolare, la giurisprudenza della sottocommissione consente il tesseramento dei minori stranieri senza necessità di autorizzazione da parte della FIFA quando gli stessi abbiano vissuto ininterrottamente, per almeno cinque anni, nel Paese in cui intendono tesserarsi.

Ebbene, il giudice palermitano ha ritenuto che, pur non avendo la FIGC posto in essere un comportamento discriminatorio in sé e per sé considerato, tuttavia a produrre effetti discriminatori fosse l’assenza di un rimedio contro l’aggravio che, in termini di tempo, implica il controllo esterno esercitato dalla FIFA. Perché di fatto il minore, nell’attesa che questo controllo si svolga, perde la possibilità di tesserarsi in tempo utile per l’inizio del campionato.

Il Tribunale ha, dunque, ordinato il tesseramento del minore straniero. In questo caso, la giurisdizione del giudice ordinario è stata ritenuta in quanto l’azione era stata proposta ai sensi della normativa antidiscriminazione (art. 44 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286), che prevede un apposito rimedio, da esperire dinanzi al giudice ordinario, contro tutti i comportamenti, pubblici o privati, che risultino discriminatori per ragioni di razza, etnia, religione, età, cittadinanza, ecc.

³ Trib. Palermo, sez. I, ord. 28 dicembre 2015.

Si può, dunque, ragionevolmente concludere nel senso che, in materia di tesseramento sportivo, vi sia una sorta di doppia tutela, davanti al giudice amministrativo e davanti al giudice ordinario, a seconda di come si «costruisce» l'azione e la relativa domanda.

Va, peraltro, precisato, al riguardo, che questa doppia giurisdizione potrebbe esservi nei soli casi di impugnazione degli atti di diniego al tesseramento opposti dalle federazioni, non dalle associazioni sportive, giacché solo rispetto alle prime è prevista la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo⁴.

Veniamo, ora, al contenuto della nuova disposizione sul c.d. *ius soli* sportivo.

Questa stabilisce che «1. 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 aggiunge che «2. 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».

L'analisi di questa disposizione, che assume la valenza di disposizione di diritto pubblico sportivo, vincolante per tutte le federazioni, le associazioni e gli enti di promozione sportiva, fa sorgere subito alcuni interrogativi: posto che, a questo punto, vi è un vero e proprio diritto al tesseramento da parte dei minori stranieri regolarmente residenti almeno dal compimento del decimo anno di età, cosa ne è degli altri, cioè dei residenti da minor tempo, magari dal compimento dell'undicesimo anno di età? Costoro potranno aspirare comunque al tesseramento o no? La risposta che appare più corretta è che dipende dalle scelte «normative» delle singole federazioni, alle quali non è certo preclusa la possibilità di estendere il tesseramento degli stranieri anche al di là dell'ipotesi contemplata dalla norma. Questa, quindi, potrebbe essere considerata come una «garanzia minima», una sorta di livello essenziale valevole per tutte le federazioni e associazioni.

Ma che succede se un minore che non si trova nella situazione descritta dalla norma chiede il tesseramento e non lo ottiene? Potrà ancora ricorrere al giudice in sede di azione antidiscriminazione? Oppure la norma implicitamente finisce per negare il diritto dei minori non residenti in Italia almeno dal compimento del decimo anno di età di essere tesserati? Altro interrogativo: la norma si riferisce a minori regolarmente residenti almeno dal compimento del decimo anno di età, senza richiedere un periodo minimo di residenza, né richiedere espressamente la *continuità* della residenza. Ha, dunque, diritto al tesseramento il minore che risiedeva regolarmente in Italia al compimento del decimo anno di età, ma che poi si è trasferito all'estero per fare successivamente ritorno in Italia?

Cosa si deve intendere, ancora, per residenza regolare? Questo concetto riprende

⁴ Si ringrazia, per questa precisazione, il Prof. Giuseppe Morbidelli.

quello di cui alla legge n. 91/1992 sulla cittadinanza italiana, che però utilizza il concetto di residenza legale, non di residenza regolare. E il regolamento esecutivo della legge n. 91/1992, 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 d'iscrizione anagrafica*».

Questa disposizione viene interpretata molto rigidamente dalla giurisprudenza, avendo essa ripetutamente affermato che «la residenza per un decennio in Italia del cittadino straniero rappresenta una condizione necessaria per la concessione della cittadinanza (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 25 marzo 2009, n. 1788), che può o, meglio deve, essere dimostrata solo con riferimento alle risultanze dei registri dell'anagrafe dei residenti, non essendo consentito che, in presenza della precisa definizione legislativa dell'elemento della residenza legale recata dall'art. 1, comma 2, lett. a), del D.P.R. n. 572 del 1993, tale elemento (normativamente prescritto) possa essere surrogato con indizi di carattere presuntivo od elementi sintomatici indiretti»⁵.

Questo significa che se vi è una discontinuità nelle iscrizioni anagrafiche, evenienza non certo rara specialmente per gli stranieri, il periodo decennale per l'acquisto della cittadinanza non matura, ancorché lo straniero sia in grado di dimostrare che è sempre rimasto sul territorio della Repubblica.

Chi scrive ha già avuto modo di criticare duramente l'eccessivo rigore formalista di questa disposizione e della relativa interpretazione giurisprudenziale. Non foss'altro perché viene in considerazione, nella fattispecie, un vero e proprio abuso di regolamento, mancando nella fonte legislativa l'autorizzazione ad introdurre mediante regolamento una simile definizione di residenza legale.

Occorre, peraltro, evidenziare che nel 2013, con la legge n. 98, di conversione del d.l. n. 69, è stata introdotta una disposizione che, soltanto ai fini dell'acquisto della cittadinanza, ai sensi del comma 2 dell'art. 4 della legge n. 91/1992, da parte, cioè, degli stranieri nati in Italia e che vi abbiano risieduto legalmente e senza interruzioni fino al compimento del diciottesimo anno di età, chiarisce che all'interessato «non sono imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione, ed egli può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni idonea documentazione».

Questa disposizione recepisce un orientamento della giurisprudenza ordinaria⁶, che appunto aveva ritenuto potesse sopperirsi al requisito della regolarità e continuità della residenza anagrafica con ogni elemento di prova idoneo a comprovare la stabilità della presenza sul territorio dello Stato.

⁵ Così, *ex multis*, Tar Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 5 settembre 2014, n. 9452; Id., 3 maggio 2011, n. 3815.

⁶ Cfr., ad esempio, Trib. Reggio Emilia, decr. 31 gennaio 2013, secondo cui «È dichiarato in possesso dei requisiti di cui all'art. 4, comma 2, legge n. 91/1992 per l'acquisto della cittadinanza italiana lo straniero nato in Italia e che ha vissuto continuativamente nel nostro Paese sino al compimento della maggiore età. La cancellazione dai registri della popolazione residente per un periodo di circa tre anni non impedisce la dichiarazione di elezione della cittadinanza italiana se dall'esame della documentazione si evinca che la residenza effettiva non è stata mai interrotta».

Si ritiene, dunque, per ragioni di ordine sistematico, che la regolarità della residenza a partire dal compimento del decimo anno di età, richiesta per il tesseramento sportivo dall'art. 1 della legge n. 12/2016, debba essere interpretata in modo non formale, ovvero senza assumere come dirimente l'elemento dell'iscrizione anagrafica nel registro della popolazione residente, dovendo essere consentito al minore di dimostrare comunque, attraverso altri idonei elementi, la legittimità della sua presenza sul territorio dello Stato a partire dal compimento del decimo anno di età.

Veniamo ora all'esame del secondo comma della disposizione in commento.

Questo prevede, come si è visto, che il tesseramento rimane efficace anche dopo il compimento del diciottesimo anno di età per coloro che, ricorrendone i presupposti, abbiano chiesto la concessione della cittadinanza italiana, per tutto il tempo necessario alla conclusione del relativo procedimento.

Ora, questa disposizione deve essere raccordata sia con l'art. 4, comma 2 della legge n. 91/1992, sia con l'art. 9 della medesima legge.

L'art. 4, comma 2, prevede che il minore nato in Italia e che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni, fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data.

Appare evidente che il raccordo fra queste due disposizioni implica che il minore non abbia soltanto risieduto ininterrottamente in Italia dal compimento del decimo anno di età, ma anche che vi sia nato e che vi abbia risieduto legalmente fino al compimento del diciottesimo anno. Solo in questo caso, infatti, egli potrà avviare la pratica per la concessione della cittadinanza, dichiarando, entro un anno dalla maggiore età, di voler divenire cittadino italiano. L'acquisto della cittadinanza, peraltro, in questo caso retroagisce al momento della dichiarazione.

Per quanto riguarda l'acquisto della cittadinanza ai sensi dell'art. 9, invece, le possibilità di raccordo si fanno più complesse. È questo il caso della cittadinanza concessa per «naturalizzazione» a coloro i quali abbiano risieduto per almeno dieci anni, legalmente, sul territorio dello Stato. In primo luogo, occorre rilevare che l'art. 1, comma 2, della legge n. 12/2016 sarà applicabile, in questa ipotesi, soltanto a colui che abbia chiesto il tesseramento risiedendo in Italia almeno dal compimento dell'ottavo anno di età, giacché solo in questo caso matura al diciottesimo anno di età il requisito della residenza decennale per l'acquisto della cittadinanza. Inoltre, in questa ipotesi il procedimento dura almeno settecentotrenta giorni (quelli previsti dal regolamento esecutivo della legge) e richiede la valutazione ampiamente discrezionale – perché così è ritenuta dalla giurisprudenza – circa la sussistenza dei requisiti per la concessione dello *status civitatis*. Tra questi requisiti, oggetto di attenta valutazione da parte della competente autorità, oltre a quello della non pericolosità sociale del richiedente, vi è la disponibilità di un reddito adeguato ad assicurare all'interessato di non dover gravare sulle finanze pubbliche e sul sistema della previdenza sociale. Reddito che, normalmente, deve derivare o da un'occupazione o dalle condizioni della famiglia di appartenenza. Ebbene, si suppone che sia alquanto difficile che una persona che ha appena compiuto diciotto anni possa disporre di un simile reddito, a meno che non abbia avu-

to successo nell'attività sportiva. Quindi, in questo caso, sarebbe la stessa abilità acquisita nello sport a consentire al minore l'acquisto dello *status civitatis*. Ovviamente, nulla preclude al Ministero dell'Interno di riconoscere la cittadinanza anche a colui che, pur non disponendo, al compimento del diciottesimo anno di età, di un reddito adeguato, dimostri però di essersi pienamente integrato, anche grazie all'attività sportiva, nel tessuto sociale, condividendo i valori della comunità della quale aspira a far parte. In queste ipotesi si potrà prescindere dal requisito reddituale, affidando la valutazione ad un giudizio prognostico sulla capacità di inserimento, anche lavorativo, che l'interessato dimostra di avere.

Dipenderà essenzialmente dal modo in cui la disposizione sul c.d. *ius soli* sportivo sarà applicata (prima) dall'amministrazione e (poi) dalla giurisprudenza la sua effettiva capacità di favorire l'integrazione: se l'amministrazione, nell'esercizio della sua discrezionalità, riterrà di valorizzare realmente l'esperienza di sportivo maturata dal minore, anche in funzione compensativa di altri elementi di cui, in considerazione della giovane età, egli potrà risultare carente (specialmente il reddito adeguato), allora la disposizione in parola offrirà un serio contributo alla causa dell'integrazione sociale; se, invece, l'amministrazione continuerà ad attribuire soverchiante importanza ad aspetti di diversa natura, relegando nella dimensione della sostanziale irrilevanza la pratica sportiva svolta dal richiedente la cittadinanza, allora le potenzialità offerte dallo *ius soli* sportivo rimarranno inesprese. Si vuole ottimisticamente sperare che l'indicazione del legislatore, ancorché tecnicamente imperfetta e ampiamente migliorabile, possa essere adeguatamente valorizzata. È noto, del resto, che anche le peggiori leggi, se applicate dai migliori uomini, possono produrre risultati ottimali. Ma, purtroppo, sappiamo che è vero anche il contrario.

Abstract

The paper deals with the relationship between membership in sports and national citizenship, examining the following three aspects: the relevance of citizenship for the purpose of membership; judicial protection in respect of denial of membership for reasons related to citizenship; the incidence and possible implications of the new provision of Article. 1, l. n. 12/2016 for the general discipline of citizenship. The discussion concludes with the hope that the practice of sport by the foreign children can be enhanced by the administration and judges for the granting of Italian citizenship, in order to become an effective instrument of integration.

Keywords: membership; sport; citizenship; integration.