

Dipartimento di Giurisprudenza

Cattedra di Diritto dello Sport

**La giurisdizione meramente risarcitoria del giudice
amministrativo in materia disciplina sportiva dopo la
sentenza della Corte Costituzionale n. 160/2019:
criticità e prospettive**

RELATORE

Chiar.mo Prof.

Enrico Lubrano

CORRELATORE

Chiar.mo Prof.

Bernardo Giorgio

Mattarella

CANDIDATO

Francesco Colatosti

Matr. 137193

<i>Introduzioni</i>	<u>1</u>
---------------------	----------

CAPITOLO I

<i>L'ordinamento sportivo italiano: caratteristiche, peculiarità ed aspetti problematici</i>	<u>4</u>
--	----------

1.1 Lo sport e la Costituzione italiana: analisi sulle possibili forme di tutela costituzionale	<u>4</u>
--	----------

1.2 Le teorie dottrinali sul concetto di “ordinamento”: da Hans Kelsen a Massimo Severo Giannini	<u>6</u>
---	----------

1.3 Il rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo	15
---	-----------

1.3.1 Analisi critica dell'inquadramento ordinamentale del fenomeno sportivo	
--	--

1.3.2 La Giustizia sportiva e la “rivendicazione” dell'autonomia dell'ordinamento sportivo	
--	--

1.4 La tutela giurisdizionale sportiva: il primo approccio della giurisprudenza statale	<u>28</u>
--	-----------

1.4.1 Le possibili controversie in ambito sportivo: una prima indagine sulla classificazione proposta dalla dottrina e dalla giurisprudenza	
---	--

1.4.2 La natura giuridica delle Federazioni Sportive Nazionali	
--	--

CAPITOLO II

<i>La Legge 17 ottobre 2003 n. 280: analisi e criticità dell'individuazione degli ambiti di autonomia dell'ordinamento sportivo</i>	<u>42</u>
---	-----------

2.1. I casi di rilevanza per l'ordinamento statale: dal Decreto-legge n. 220/2003 alla Legge di conversione n. 280/2003	<u>42</u>
--	-----------

2.1.1. L'ambiguità dell'interpretazione letterale degli articoli 1 e 2 della Legge n. 280/2003	
--	--

2.1.2. L'art. 3 della Legge n. 280/2003: la definizione di "pregiudiziale sportiva" e la giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo

2.2. I numerosi contrasti giurisprudenziali sulle controversie derivanti dalle sanzioni di natura disciplinare _____ 57

2.2.1. La disputa fra i Tribunali amministrativi siciliani: il T.A.R. Sicilia riconosce la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo

2.2.2. Le critiche della dottrina alla sentenza del T.A.R. Catania

2.2.3. La risposta del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana: la sentenza 8 novembre 2007, n. 1048 e le sue criticità

2.3. L'ordinanza di rimessione del T.A.R. Lazio 11 febbraio 2010, n. 241: i primi interrogativi sulla legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. b), della Legge n. 280/2003 _____ 74

2.3.1. Premessa

2.3.2. La pronuncia del T.A.R. Lazio e il conflitto interpretativo con il Consiglio di Stato

CAPITOLO III

La prima pronuncia della Corte Costituzionale: la sentenza 11 febbraio 2011, n. 49 _____ 82

3.1 La legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera b) della Legge n. 280/2003, secondo la sentenza interpretativa di rigetto della Corte Costituzionale _____ 82

3.1.1 Premessa: le posizioni delle parti nel giudizio davanti alla Corte

3.1.2 Il riconoscimento della giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo sulle questioni disciplinari

3.2 Analisi critica della sentenza n. 49/2011: le problematiche derivanti dall'interpretazione operata dalla Corte Costituzionale _____ 90

3.2.1 La mancata previsione della tutela demolitoria in capo al giudice amministrativo

3.2.2 Ulteriori dubbi sulla pronuncia della Corte: lo sbarramento alla tutela cautelare e la proponibilità dell'azione risarcitoria anche per le questioni tecniche

3.2.3 La natura delle sanzioni disciplinari sportive: la loro possibile qualificazione come "fatti storici"

3.2.4 La configurazione delle decisioni degli organi giustiziali sportivi e la loro rilevanza per l'ordinamento statale

3.3 Osservazioni conclusive _____ 117

CAPITOLO IV

La sentenza della Corte Costituzionale 25 giugno 2019, n. 160: la conferma dell'orientamento consolidato con la decisione n. 49/2011 _____ 118

4.1. L'iter giurisprudenziale all'indomani della prima decisione della Consulta e la nuova questione di legittimità costituzionale posta con l'ordinanza di rimessione del T.A.R. Lazio n. 10171 del 2017 _____ 118

4.2. Brevi cenni sul giudizio *a quo* e il contenuto dell'ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale _____ 121

4.3. La conferma della giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo sulle questioni disciplinari sportive _____ 125

4.3.1. L'interpretazione della Legge n. 280/2003 corrisponde al 'non irragionevole bilanciamento' operato dal Legislatore

4.3.2. Le ulteriori precisazioni della Corte Costituzionale: la legittima esclusione della tutela demolitoria e la possibilità di giungere indirettamente ad una tutela costitutiva

4.4. La dottrina si divide sull'interpretazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 160/2019 _____ 138

4.4.1. La presunta stabilità dell'impianto sistemico elaborato e riconfermato dalla Consulta

4.4.2. Le perplessità dottrinali sui principi enucleati nella sentenza n. 160/2019 e le criticità del sistema delineato

4.4.3. Le possibili prospettive di intervento modificativo dell'art. 2, comma 1, lett.b) del D.L. n. 220/2003, convertito dalla Legge n. 280/2003

***Conclusioni* _____ 157**

***Bibliografia* _____ 160**

***Giurisprudenza* _____ 176**

Introduzioni

Lo studio svolto si basa sull'analisi critica dell'impianto sistemico configuratosi in materia disciplinare sportiva alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 160/2019, che ha ribadito la giurisdizione meramente risarcitoria del Giudice Amministrativo nelle controversie inerenti all'impugnazione di sanzioni disciplinari.

In particolare, si è voluto porre l'attenzione sui limitati strumenti di tutela a disposizione dei soggetti appartenenti all'ordinamento sportivo e sulla illogicità insita nella preclusione di adire l'autorità giudiziaria per la tutela delle situazioni giuridiche soggettive lese nel caso concreto, secondo quanto sancito dalla giurisprudenza costituzionale anche in occasione della pronuncia n. 49/2011.

L'indagine in questione, infatti, mira ad evidenziare le numerose problematiche inerenti all'esatta definizione dei rapporti tra l'ordinamento generale e l'ordinamento sportivo, sia da un punto di vista sostanziale che in un'ottica prettamente processuale: a riguardo, verrà posto l'accento sull'estrema complessità nella configurazione dei casi di effettiva rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni di diritto soggettivo e/o interesse legittimo connesse con l'ordinamento sportivo.

Le ragioni che hanno portato ad affrontare ed approfondire una delle peculiarità del Diritto sportivo sono da ricondurre alla sempre più crescente importanza che lo Sport sta guadagnando a livello economico-sociale, poiché tutte le attività svolte all'interno di tale settore producono i propri effetti anche nel contesto statale.

Il presente elaborato, dunque, prenderà le mosse proprio dall'analisi dell'inquadramento dello Sport come ordinamento giuridico derivato rispetto a quello dello Stato e dotato di una propria autonomia, in ragione della settorialità dei suoi interessi perseguiti.

Tra le possibili controversie suscettibili di sorgere nell'ambito in discorso, lo studio svolto si è concentrato sull'analisi della normativa dettata dal Decreto

Legge n. 220/2003, convertito con modificazioni dalla Legge n. 280/2003, con particolare riferimento a quanto disposto dall'articolo 2, comma 1, lettera b): infatti, questo è stato oggetto di molteplici critiche – sia a livello dottrinale che giurisprudenziale – avendo riservato alla Giustizia sportiva la competenza a risolvere le controversie riguardanti i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare sportivo e l'irrogazione delle relative sanzioni, aventi rilevanza giuridico-economica anche per l'ordinamento statale.

Il *corpus* principale della seguente trattazione andrà, invero, a riguardare gli aspetti che hanno condotto la scienza giuridica ad identificare la citata scelta legislativa come un elemento che abbia contribuito ad accentuare la salvaguardia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, il cui principio è incardinato nell'art. 1 della Legge n. 280/2003, pregiudicando le esigenze di pienezza ed effettività della tutela espressamente riconosciuta (a livello costituzionale) ad ogni persona fisica o giuridica.

Le criticità inerenti alla perimetrazione dei limiti della tutela avverso i provvedimenti disciplinari comminati dalla Giustizia sportiva si riducono al tentativo di riuscire a determinare quando tali sanzioni possono essere caratterizzate da una lesività in grado di incidere – in modo diretto o meno – sui diritti soggettivi o interessi legittimi dei soggetti danneggiati, poiché l'avvenuta regolamentazione legislativa della materia non ha consentito quell'auspicata univocità di interpretazione.

Il primo strumento d'indagine è l'ordinanza del T.A.R. Lazio n. 241/2010 con cui, per la prima volta, è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. b), in quanto limitativo del diritto di difesa, che spetterebbe ad ogni soggetto appartenente all'ordinamento sportivo in ossequio ai precetti esplicitamente sanciti dagli articoli 24, 103 e 113 della Costituzione – secondo i quali a nessuno può essere negata la tutela della propria sfera giuridica dinanzi ad un giudice statale, sia ordinario che amministrativo.

In sostanza, viene sottolineato come l'enunciato normativo che riconosce l'autonomia del sistema sportivo nel giudicare le controversie disciplinari – letto

in combinato disposto con l'art. 1, comma 2, della stessa Legge in analisi - non dovrebbe ritenersi applicabile nelle fattispecie in cui le sanzioni non esauriscano i loro effetti all'interno dell'ambito strettamente settoriale, rifluendo così nell'ordinamento generale, a causa della loro rilevanza, e incidendo su diritti e interessi la cui tutela è affidata al giudice statale.

Di fatto, l'auspicio di una tutela maggiore in favore dei soggetti facenti parte del settore sportivo rimarrà disatteso, in primo luogo, dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 49 del 2011 e, da ultimo, dalla sentenza n. 160 del 2019.

Con particolare riferimento all'ultima pronuncia, si è proceduto all'analisi critica dell'interpretazione 'costituzionalmente orientata' del disposto normativo, con cui la Consulta riconosce la non irragionevolezza dell'operazione di bilanciamento della tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo con le esigenze di garantire l'effettiva tutela giurisdizionale ai soggetti appartenenti ad esso.

Allo stesso modo, saranno approfondite le ragioni per le quali il Legislatore, attribuendo le questioni disciplinari sportive alla cognizione degli organi di giustizia domestica, abbia inteso circoscrivere in capo al giudice statale l'ambito di intervento alla sola tutela risarcitoria, a scapito del potere di annullamento della sanzione considerata illegittima.

Nel corso della trattazione, dunque, si farà chiarezza sulla volontà della Corte di non voler operare una ponderazione adeguata degli interessi in gioco, in ragione di un'esigenza di tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo che, secondo la dottrina maggioritaria, pare eccessivamente sproporzionata e per lo più immotivata.

Pertanto, si cercherà di sviluppare l'analisi delle possibili interpretazioni dell'art. 2, comma 1, lett. b) della Legge n. 280/2003 e delle eventuali prospettive future in merito agli effetti delle sanzioni disciplinari sportive per l'ordinamento statale, soprattutto alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 160/2019, che sembra aver decretato la cristallizzazione della giurisdizione statale in merito alle controversie sopra indicate.

CAPITOLO I

L'ordinamento sportivo italiano: caratteristiche, peculiarità ed aspetti problematici

1.1 Lo sport e la Costituzione italiana: analisi sulle possibili forme di tutela costituzionale

Il termine inglese “*sport*” trae le sue origini lessicali dalla parola francese “*desport*”, vale a dire divertimento, divagazione. Nel corso dei secoli, però, l'attività sportiva non è stata più considerata unicamente come un momento ludico-ricreativo, bensì come un vero e proprio ambito d'interesse, di rilevante importanza a livello sociale, giuridico e, soprattutto, economico.

L'accezione attuale dello stesso si è andata ampliando considerevolmente, in modo da ricomprendere in essa anche il tema delle regole e della giustizia disciplinare che da queste deriva¹. Non a caso, la necessità di poter garantire la regolarità delle manifestazioni sportive ha assunto nel corso degli anni una connotazione essenziale del sistema, data la loro genetica probabilità di ingenerare dispute e controversie².

Affacciatisi al panorama professionistico, la competizione agonistica è stata sempre capace di esaltare le gesta e le doti atletiche di coloro che la praticassero e, correlativamente, di accrescere le aspettative degli spettatori ad essa interessati.

Nonostante l'importanza che lo sport ha sempre rivestito a livello sociale, come fenomeno di integrazione, di svago e, recentemente, come settore in cui è possibile sviluppare un'attività di natura lavorativa, la parola “*sport*” non ha trovato nessuna collocazione nell'originaria Carta Costituzionale entrata in vigore il primo gennaio del 1948.

¹ M. SANINO, *Sport*, in Enciclopedia giuridica, vol. XXXII, Roma, 2006.

² S. PAPA, *Effettività della tutela e autonomia dell'ordinamento sportivo: la Corte costituzionale conferma la legittimità della disciplina vigente*, Rivista di Diritto Pubblico, 2020.

Il motivo appare evidente: i Padri costituenti hanno voluto prendere le distanze da quello che veniva considerato, dal precedente regime Fascista, come una occasione per poter affermare la potenza dello Stato totalitario e lo spirito bellico del popolo italiano³.

Agli occhi del Costituente lo sport non ha assunto quella rilevanza di cui oggi, al contrario, dispone poiché il contesto in cui è stato redatto il Testo era sicuramente caratterizzato da un'indigenza materiale tale da non poter annoverare l'attività sportiva nelle priorità da affrontare: la relativa disciplina normativa viene delegata ad altri articoli della Costituzione, il cui contenuto può senz'altro essere ricondotto al fenomeno sportivo.

Tra questi, si può fare agevolmente cenno all'articolo 2, nel quale lo sport assurge a diritto inviolabile dell'uomo nelle sue "*formazioni sociali*", venendo riconosciuto il valore positivo di queste ultime come momento in cui si esprime la personalità dell'individuo⁴, oppure all'articolo 18, il quale riconosce la libertà di associazione in generale.

Bisognerà aspettare il ventunesimo secolo, con la riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con la Legge costituzionale n. 3 del 2001, per assistere al richiamo nella Carta dell'"*organizzazione sportiva*" tra le materie elencate all'articolo 117, che delinea un nuovo riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni.

Ad oggi, quindi, l'articolo citato sembra aver riqualficato in via diretta la materia sportiva, restituendole la piena dignità del rango costituzionale di essa, senza dover ricorrere ad un'interpretazione estensiva delle norme dalle quali far discendere, come affermato dalla Corte Costituzionale in una nota sentenza⁵, una sorta di "*mutuo riconoscimento implicito*"⁶.

³ F. P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, p. 25.

⁴ E. LUBRANO – L. MUSUMARRA, *Diritto dello Sport*, Roma, 2017, p.6.

⁵ Sentenza n. 69 del 26 giugno 1962 - che ha notevolmente inciso nei rapporti tra cittadini e federazioni sportive, p. 14: "*L'art. 18 della Costituzione proclama, salve le eccezioni contenute nel secondo comma, la libertà dei cittadini "di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non*

La crescita del fenomeno sportivo inizia ad assumere particolare rilevanza anche sotto l'aspetto della maggior tutela della pubblica salute⁷, interesse di sicura rilevanza costituzionale⁸, e dà anche luogo all'esercizio di attività professionali ed imprenditoriali alle quali sono collegati ingenti interessi economici⁹: l'ordinamento statale, in sostanza, prende coscienza del fatto che il mondo dello sport, in tutte le sue numerose declinazioni, rappresenta uno dei più importanti e significativi luoghi di sviluppo della persona umana, nel quale il singolo proietta la sua individualità nella collettiva appartenenza ad uno specifico contesto, più o meno ampio.

1.2 Le teorie dottrinali sul concetto di “ordinamento”: da Hans Kelsen a Massimo Severo Giannini

Il concetto di “*ordinamento sportivo*”, dunque, e la sua riconducibilità alla nozione di ordinamento ‘*settoriale*’ – da tener ben distinto con quello ‘*generale*’ – inizia a radicarsi nel pensiero giuridico maggioritario.

Per addivenire a questa conclusione, però, non si può prescindere dal principio di ordinamento giuridico e dalle elaborazioni dottrinali fatte a riguardo da numerosi studiosi del diritto.

sono vietati ai singoli dalla legge penale”. Sembrerebbe qui consacrata soltanto la libertà di associazione intesa come libertà dei cittadini di associarsi quante volte vogliano per il raggiungimento di fini leciti, e si è detto, in conseguenza, che codesta libertà non escluderebbe la potestà dello Stato di costringere in un nesso associativo gli appartenenti a una determinata categoria tutte le volte che un pubblico interesse lo imponga o soltanto lo consigli”.

⁶ F. P. LUISO, *op. cit.*, p. 181.

⁷ T. PENSABENE LIONTI, *Il diritto dello sport: tra esigenza socialmente rilevante e interesse fondamentale della persona*, in *Diritto amministrativo*, 2012, pp. 415 ss.

⁸ Art. 32 Cost.: “*La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana*”.

⁹ A. GRAGNANI, *I punti di contatto fra autonomia dell'ordinamento giuridico e diritti costituzionali come rapporti multipolari di diritto sostanziale*, *Rivista di Diritto Sportivo del Coni*, 2019.

Primo tra tutti, Hans Kelsen¹⁰, elaborando la *dottrina normativistica*, individua il concetto di ordinamento giuridico nel diritto e nel complesso di norme strutturate in senso gerarchico ed aventi al vertice una Costituzione: il diritto è strettamente correlato con il potere ma non ne dipende, anzi è istituito al fine ultimo di disciplinarlo.

Le condizioni alle quali i poteri pubblici e privati possono essere esercitati in modo legittimo sono stabilite dalle norme stesse e il diritto, dunque, viene inquadrato come un insieme di procedure e dispositivi capaci di contenere il potere, evitando che esso venga esercitato in modo arbitrario. Questo, quindi, viene ricondotto al “*sistema normativo*”, caratterizzato nella sua composizione dal solo elemento della normazione¹¹.

Una tale ricostruzione viene però disattesa, in seguito, dalla *dottrina istituzionalistica* di Santi Romano: secondo il giurista siciliano, infatti, non può ritenersi sufficiente il solo elemento della “*normazione*” per esprimere il concetto di ordinamento giuridico, in quanto non esaustivo.

La *ratio* della sua teoria risiede proprio nella constatazione dell'insufficienza del concetto di diritto come una mera regola di condotta che costituisce l'ordinamento, poiché quest'ultimo, inteso come Istituzione¹², travalica i confini del diritto in sé: il momento istitutivo, od organizzativo, precede logicamente e produce quello normativo¹³, in quanto il primo risulta essere il prodotto della coscienza sociale, posto in essere dai rappresentanti della popolazione.

Da ciò deriva l'impossibilità di poter ricondurre l'ordinamento giuridico di un intero Stato all'idea dello stesso come un insieme di regole, con la conseguenza che l'istituzione giuridica coincide, secondo Santi Romano, proprio

¹⁰ HANS KENSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, 1934.

¹¹ A. PUNZI, *Diritto in formazione*, Giappichelli editore, Torino, 2014, p.59.

¹² S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, prima edizione Pisa, Spoerri, 1918.

¹³ E. LUBRANO – L. MUSUMARRA, *op. cit.*, p. 5, nota 3.

con il concetto di società¹⁴, ovvero quella complessa organizzazione strutturale nella quale si sostanziano numerosi meccanismi e dinamiche sociali.

Dunque, l'ordinamento giuridico non può essere inteso come “*norma*” e strumento di regolazione di una serie di rapporti sociali se, antecedentemente, non si sostanzia in organizzazione e struttura dello stesso conglomerato sociale in cui esso si svolge, in ossequio all'equazione secondo la quale ogni ordinamento giuridico è un'istituzione e, viceversa, ogni istituzione è un ordinamento giuridico¹⁵.

Alla stregua di questa concezione, quindi, si afferma come l'elemento della “*normazione*” sia generato da altre due componenti essenziali che, insieme ad esso, definiscono i caratteri tradizionali di un ordinamento giuridico: la plurisoggettività, ovvero il tessuto sociale, e l'organizzazione, ossia l'insieme delle istituzioni politiche.

Secondo tale teoria, non sarebbe concepibile un sistema giuridico, prima ancora che privo di regole certe, senza una pluralità di individui aventi interessi comuni che esprimano una coscienza sociale e, per di più, senza una forma di organizzazione istituzionale, ovvero un insieme permanente di strutture entro cui tali membri della società siano in grado di sviluppare le attività sociali¹⁶.

Un conseguente corollario di una simile impostazione – in base alla quale risulta necessario individuare un ordinamento giuridico ogniqualvolta un'espressione associazionistica si rispecchi nei tre caratteri sopra enunciati – consiste nella tesi della pluralità degli ordinamenti giuridici o *teoria ordinamentale*¹⁷: questa riconosce tanti ordinamenti quanti sono gli effettivi gruppi organizzati, ponendosi in antitesi con la teoria kelseniana, sostenitrice del

¹⁴ S. ROMANO, *Ubi societas, ibi ius*, L'ordinamento giuridico, 1918.

¹⁵ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, terza edizione rielaborata, 1946, p. 27.

¹⁶ M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, Rivista di diritto sportivo, 1949.

¹⁷ A. GRAGNANI, *op. cit.*, p. 84.

concetto di Stato come unico ordinamento a cui è lecito ricondurre la titolarità del diritto.

In tal modo, lo Stato si configura come la più importante e complessa delle istituzioni, ma non l'unica cui attribuire un riconoscimento giuridico, in quanto suscettibile di convivere con altre formazioni sociali.

Ciò posto, in un ordinamento giuridico plurale, dove l'Istituzione statale coesiste con una vasta gamma di ordinamenti paralleli, il significato di una tale autonomia si coglie nel riconoscimento di ciascun ordinamento come “*sistema normativo relativamente all'ambito suo proprio*”¹⁸, sicché le regole che esso stabilisce producono effetti giuridici riconosciuti da ciascuno dei componenti degli altri ordinamenti, ma solo nella cerchia dei confini dei medesimi.

Pertanto, la teoria del “*pluralismo giuridico*” si caratterizza per l'attribuzione dello *status* di ordinamento giuridico anche a corpi sociali organizzati – diversi dallo Stato¹⁹ - e per la legittimazione di determinate realtà, tale da non poterle assorbire nell'ordinamento statale.

L'esistenza di una pluralità di ordinamenti giuridici trova un'ulteriore conferma attraverso la considerazione di alcune aree del diritto, ad esempio nell'ambito internazionale ed in quello canonico, che si presentano in termini senza dubbio autonomi rispetto alla sfera statale²⁰: con particolare riferimento al settore dello sport, si deve all'opera di Widar Cesarini Sforza, e alla sua tesi del “*diritto dei privati*”²¹, la prima elaborazione dottrinarie della qualificazione del fenomeno sportivo nell'ambito ordinamentale.

L'autore affronta la questione inerente al rapporto tra l'ordinamento primario statale e gli altri ordinamenti, ugualmente meritevoli di esistenza e di piena dignità ontologica, partendo dall'assunto secondo cui ogni raggruppamento

¹⁸ C. CASTRONOVO, *Pluralità degli ordinamenti, autonomia sportiva e responsabilità civile*, Europa e diritto privato, 2008, pp. 545 ss.

¹⁹ S. PAPA, *op. cit.*

²⁰ G. FIANDACA, *La mafia come ordinamento giuridico. Utilità e limiti di un paradigma*, *Foro italiano*, 1995, pp. 21 ss.

²¹ W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, *Rivista italiana scuola giuridica*, 1929, pp. 43 ss.

sociale tende a creare un proprio diritto positivo, e ogni ordinamento sociale deve essere inteso come “*giuridico*” proprio in quanto “*ordinamento*”.

Secondo questa concezione, non si può prescindere dall’elemento della giuridicità quando ci si riferisce al concetto associativo di formazione, nella quale si riuniscono e convivono una pluralità di interessi e di finalità.

In quest’ottica, lo Stato ha la possibilità di far proprio un altro ordinamento, inglobandolo in sé e ritenendolo quindi rilevante, oppure di trascurarlo, sancendone conseguentemente l’irrilevanza: nel secondo caso l’ordinamento gode di esistenza propria, accanto a quella dell’istituzione statale.

Tale fenomeno è riconducibile alle norme relative all’ambito sportivo, in quanto esse vengono disciplinate da un diritto di natura privatistica di cui sono titolari le singole e svariate comunità sportive, alla cui attuazione e tutela sono deputati organi giurisdizionali propri di tali comunità, operanti in termini di indipendenza dall’ordinamento statale²².

Di conseguenza, dato per assunto il riconoscimento per ogni comunità organizzata di un proprio autonomo ordinamento giuridico, non suscita preoccupazione alcuna l’eventualità, per gli associati, di essere impossibilitati ad avvalersi della giurisdizione statale nel tentativo di risolvere controversie disciplinate dalla normativa di settore, adottata dalla comunità stessa²³.

In dottrina (salvo alcune elaborazioni²⁴) la tesi dell’inquadramento ordinamentale del “*fenomeno sportivo*” risulta, ad oggi, quella maggioritaria e, ormai, consolidata, tanto da portare all’ormai classica definizione di quest’ultimo

²² W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Ristampa 1963, Milano, p. 33.

²³ W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, 1933, pp. 1394-1397.

²⁴ C. FURNO, *Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, Rivista trimestrale diritto processuale civile, 1955, p. 619 ss.; F. CARNELUTTI, *Figura giuridica dell’arbitro sportivo*, Rivista diritto processuale, 1953, p. 20 ss. Il primo autore esprime cospicue riserve in ordine al carattere giuridico del fenomeno sportivo visto come ordinamento autonomo, valorizzando l’aspetto tecnico-agonistico, rappresentato dall’esercizio effettivo di una pratica sportiva, concepita come vero e proprio fulcro del sistema. Il secondo autore individua, invece, nel fenomeno sportivo un insieme che, pur regolato dalle regole del diritto e ferma restando la sovranità dello Stato, necessiterebbe di un approccio di tipo sociologico, in grado di esercitare, rispetto al diritto, una funzione vicaria.

quale “*ordinamento giuridico liminale*”²⁵, sulla scia delle riflessioni di Massimo Severo Giannini.

Il noto giurista si districa in un pensiero critico nei confronti della teoria istituzionalistica di Santi Romano, secondo la quale ove è presente un ordinamento, allora ivi è una norma, e viceversa: secondo Giannini, nonostante il sistema normativo proprio dell'ambito sportivo possa essere inquadrato in un contesto ordinamentale, esso deve comunque coesistere ed interagire col sistema di norme operante nell'ordinamento statale, in modo da poter contemperare le esigenze di autonomia del primo con la tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei singoli poste dal secondo.

Come già affermato, non si ritiene sussistente alcun dubbio circa la riconducibilità del sistema in questione alla “*tripartizione costitutiva*” enunciata dagli autori del passato: la plurisoggettività caratterizza, senza possibilità di smentita, l'ambito sportivo, costituito, oltre che dagli atleti, anche dalle numerose altre componenti che contribuiscono e concorrono allo svolgimento delle suddette attività (operatori tecnici e sanitari, arbitri e giudici di gara, spettatori e tifosi); non può essere messa in discussione nemmeno la sussistenza di un'organizzazione propria dell'ordinamento sportivo, composto da plurimi organismi insediati a livello nazionale ed internazionale, configurato da una capillare strutturazione e articolazione dei soggetti che consentono lo svolgimento delle varie attività dilettantistiche e professionistiche; infine, anche la normazione non difetta nell'organizzazione sportiva, poiché la stessa si basa su una regolamentazione propria, il cui rispetto condiziona, in particolare, l'ammissione o espulsione dei soggetti facenti parte del medesimo²⁶.

Le articolazioni sportive, dunque, secondo l'interpretazione del Giannini, malgrado conservino un margine di potestà auto-organizzativa, non residuano di alcuna titolarità per potersi porre al di là dei confini sovrani statali.

²⁵ M. S. GIANNINI, *op. cit.*, pp. 5 ss.

²⁶ S. PAPA, *op. cit.*

Si va quindi contro il pensiero di chi, invece, ha sostenuto che ogni specialità sportiva potesse dar vita ad un ordinamento ludico ispirato ad un fine sportivo comune, consistente nel miglioramento continuo dei risultati, la cui regolamentazione avrebbe potuto essere assicurata solamente da un ordinamento giuridico dotato di separati poteri²⁷.

Il potere statale, infatti, si esplica in una vasta gamma di interventi che oscillano tra quelli comportanti un impatto minimo, nei casi in cui l'ambito sportivo si svolgeva essenzialmente in un regime totalmente privatistico, quelli di influenza significativa, qualora gli istituti sportivi risultassero del tutto attratti nell'orbita statale²⁸, e i casi di *regime misto*, nei quali numerose figure soggettive (enti pubblici e/o privati, organi statali) costituiscono una complessa architettura di apparati dedita alla cura del fenomeno sportivo.

Lo stesso autore si impegna ad individuare quei casi specifici in cui l'interagire tra i due ordinamenti potrebbe dar vita ad un "*concorso di normazioni contrastanti*", derivanti da quelle norme dell'ordinamento sportivo che qualificano specifici fatti in modo giuridicamente divergente rispetto alle corrispettive leggi statali, oppure da quelle che ne fanno derivare conseguenze giuridiche differenti, ovvero, in conclusione, dalle disposizioni normative che prevedono diverse misure giuridiche per la tutela dei vari diritti.

Traendo spunto dalle riflessioni appena elencate, si può notare come l'evoluzione storica del fenomeno sportivo si sia ormai arenata, perlopiù pacificamente, sul concetto di "*ordinamento giuridico*".

Tuttavia, la letteratura è pervenuta a questa conclusione solamente dopo aver attraversato e analizzato dei periodi ben precisi, che si possono cronologicamente suddividere in cinque fasi, nelle quali l'ambito sportivo è stato posto a confronto con la produzione legislativa di riferimento²⁹.

²⁷ I. MARANI TORO - A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977.

²⁸ S. PAPA, *Il processo sportivo dopo il codice CONI*, Giappichelli editore, Torino, 2017, p. 11 ss.

²⁹ M. SANINO - F. VERDE, *Il diritto sportivo*, Padova, terza edizione, 2011, p.453 ss.

Il primo periodo può essere considerato come il momento iniziale nel quale il contesto inerente allo sport incomincia ad avere un particolare spazio nella legislazione ed è collocabile nel cospicuo lasso temporale che va dal 1948 fino all'entrata in vigore della legge n. 91/1981³⁰, che costituirà per almeno quindici anni la normativa di riferimento del settore.

Il secondo periodo ha trovato impulso indubbiamente dal primo (e purtroppo non ultimo) scandalo che ha coinvolto l'ordinamento calcistico italiano nella primavera del 1980³¹. Le decisioni adottate dagli organi di giustizia sportiva, insieme alle molte pronunce della giurisprudenza statale e l'interesse suscitato nell'opinione pubblica, hanno sollecitato la comunità scientifica ad esprimersi in ordine alle peculiarità caratterizzanti l'ordinamento sportivo³².

Il terzo periodo (1996-2001) risulta invece costellato da una serie di decreti legislativi³³ di notevole impatto, tra i quali rientra il D.lgs. del 23 luglio 1999, n. 242: con questo intervento viene operata una riforma del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (d'ora in poi, "CONI") e delle Federazioni Sportive Nazionali³⁴, con la quale viene stabilito il ruolo del CONI come ente pubblico responsabile dello sviluppo e la promozione dello sport in Italia, al quale sono affiliate le Federazioni Sportive Nazionali, titolari in via esclusiva dell'organizzazione di ciascuna disciplina sportiva presente sul territorio.

³⁰ Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti, L. 23 marzo 1981, n.91.

³¹ Il primo epocale "scandalo" che, tra le numerose sentenze di condanna, vide la società AC Milan retrocessa in serie B.

³² Tra i tanti, si veda C. PINELLI, *Limiti degli ordinamenti e rilevanza di un ordinamento per un altro nel pensiero di Santi Romano*, Giurisprudenza costituzionale, fasc. II, 1986.

³³ Tra cui si ricorda il D. lgs n.112/1998, per mezzo del quale vengono individuate e ripartite le competenze in materia di sport tra Stato e regioni.

³⁴ Art.1 – "Il CONI, ..., ha personalità giuridica di diritto pubblico" | Art.15 – "Le federazioni sportive nazionali (...) hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato".

Il quarto periodo di questo processo evolutivo si inserisce negli anni a noi più recenti, anni turbolenti in cui i nuovi scandali³⁵ che hanno interessato il calcio nazionale hanno portato alla pronuncia di numerosi verdetti giurisprudenziali³⁶.

È proprio in tale contesto che l'attenzione viene rivolta principalmente al rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo: l'evidente contrasto fra pronunce volte a preservare l'autonomia dell'ordinamento sportivo e quelle maggiormente propense a consentirne una sindacabilità ad opera della giurisdizione statale porta il Legislatore, per la prima volta, a promulgare la legge 17 ottobre 2003, n. 280 "*Conversione in legge, con modificazioni, del D.L.220/2003, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*" (d'ora in poi, "Legge n. 280/2003") avente specificamente ad oggetto la disciplina del riparto di giurisdizione tra i due ordinamenti.

L'entrata in vigore di questa fondamentale normativa e le successive decisioni pronunciate dagli organi di vertice della giustizia domestica, sia ordinaria che amministrativa, e della Corte costituzionale (adita per sindacarne la legittimità) hanno traghettato lo sviluppo dell'ordinamento sportivo al suo ultimo attuale periodo, nel quale non si può più dubitare in alcun modo che la materia afferente al 'Diritto dello Sport' ed alla giustizia sportiva costituisca una disciplina di autonoma rilevanza nell'ambito dello studio delle discipline giuridiche insistenti nell'ordinamento dello Stato.

³⁵ La "*bufera*" del 2006 denominata "*Calciopoli*" aveva scosso nuovamente le fondamenta del mondo calcistico italiano e l'entità delle condanne era stata di grande impatto mediatico e sanzionatorio (vd. retrocessione nel campionato di serie B, con annessa penalizzazione, per la società calcistica Juventus e radiazione di alcuni suoi dirigenti coinvolti nello scandalo).

³⁶ Si vedano, *ex multis*, T.A.R. Lazio, Sez. III-Ter, ordinanza 28 luglio 2004, n. 4332 (decisione Cottu/Unire); T.A.R. Lazio, Sez. III-Ter, sentenza 14 dicembre 2005, n. 13616 (decisione Matteis/Figc).

1.3 Il rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo

Inquadrato il “*fenomeno dello sport*” come ordinamento giuridico, non si può prescindere dall’approfondimento del suo rapporto con l’ordinamento generale dello Stato e la sua classificazione quale “*ordinamento settoriale*”.

Già nell’immediato dopoguerra si delinea un modello di Stato “*policentrico*” le cui funzioni subiscono un decentramento a vantaggio degli enti locali e, in special modo, delle organizzazioni le quali, a livello istituzionale, realizzano il perseguimento di interessi collettivi³⁷: si assiste al riconoscimento di tutta una serie di Istituzioni, per le quali lo scopo ultimo si sostanzia nel raggiungimento di interessi collettivi di vari settori, all’interno dell’unica figura istituzionale in grado di perseguire interessi generali della collettività tutta, ovvero lo Stato³⁸.

Pertanto, si prende atto del fatto che, nel vasto ambito di quel “*macrocosmo giuridico*”³⁹ dell’Ordinamento Statale, vi sono una molteplicità di “*sotto-sistemi*” qualificabili come *ordinamenti settoriali*, costituenti ciascuno un microcosmo a sé: questi enti hanno fini non generali, bensì particolari e sono composti da soggetti che, data la loro appartenenza ad una medesima classe o professione, possiedono interessi comuni.

L’attività svolta dalle citate “*formazioni sociali*” è contraddistinta da una non trascurabile autonomia, che si concreta nella facoltà di dar vita ad un’organizzazione propria e di porre in essere una propria normazione⁴⁰.

Diventa, quindi, di primaria importanza addivenire ad una razionalizzazione della dinamica nei rapporti tra i suddetti ordinamenti e l’ordinamento generale.

³⁷ A. LAMBERTI, *Gli ordinamenti giuridici: unità e pluralità*, Salerno, 1980, p.148 ss.

³⁸ G. CAPOGRASSI, *Note sulla molteplicità degli ordinamenti giuridici*, Opere IV ed., Milano, 1959, p.181 ss.

³⁹ E. LUBRANO – L. MUSUMARRA, *op. cit.*, p. 6, nota 6.

⁴⁰ G. P. CAMMAROTA, *Il concetto di diritto e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Catania, 1926.

La chiave di volta per la corretta qualificazione di tale inquadramento risiede nell'applicazione del principio di “*gerarchia delle fonti del diritto*”⁴¹ poiché soltanto lo Stato, in ragione del perseguimento di interessi generali di tutta la collettività nazionale, ha la cosiddetta *potestà normativa primaria*, ovvero il potere di emanare norme di rango costituzionale e di rango normativo primario (leggi ed atti aventi forza di legge); mentre i residui ordinamenti settoriali hanno una potestà normativa di fonte secondaria, potendo emanare norme di grado soltanto regolamentare, quindi subordinate alle leggi superiori poste in essere dallo Stato.

Ne consegue che la normativa interna di tali ordinamenti non può porsi in contrasto con i principi stabiliti dalle norme poste dall'Istituzione statale e, a monte, dall'Unione europea, i cui precetti sono collocati, idealmente, al vertice della piramide gerarchica.

In linea con questa impostazione, quindi, nel caso in cui una legge statale risulti violata da una norma dell'ordinamento settoriale, avente natura regolamentare⁴², quest'ultima può essere contestata per illegittimità dal soggetto appartenente all'ambito settoriale che si ritiene leso nella sua sfera personale da un provvedimento emanato in applicazione di tale norma; costui, quindi, può impugnare davanti agli organi di Giustizia Statale non solo l'atto in questione, ma anche la stessa disposizione normativa di settore, in quanto presupposto del provvedimento impugnato.

Pertanto, il rapporto tra i singoli ordinamenti settoriali e lo Stato non può essere ricompreso nei termini della “separazione”, ma in quelli della mera autonomia, con ciò comportando la sottoposizione delle suddette Istituzioni esistenti al controllo delle Autorità amministrative e giurisdizionali dello Stato (e, a sua volta, dell'Unione Europea).

⁴¹ R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli editore, Torino, 2015.

⁴² Art. 4 Preleggi – “*I regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni di legge*”.

Si può parlare, quindi, di *ordinamenti derivati* che nascono e si sviluppano autonomamente all'interno della supremazia statale e che vedono tale loro legame di derivazione determinato da due fattori oggettivi ed essenziali⁴³: in primo luogo, nella maggior parte dei casi, queste organizzazioni si trovano finanziate da consistenti contributi pubblici statali, constatata la meritevole entità dei fini collettivi dalle stesse perseguite; in secondo luogo, i soggetti dei vari ordinamenti settoriali, pur svolgendo la loro attività professionale all'interno di questi, sono anche soggetti dell'ordinamento statale, e come tali, possono essere lesi nei loro diritti da un determinato atto emanato all'interno della singola organizzazione, il quale può assumere una rilevanza giuridica che si estrinseca al di fuori dei confini dell'ordinamento settoriale di appartenenza⁴⁴.

In tal senso, l'ordinamento sportivo è stato inquadrato quale ordinamento in grado di porsi in una posizione di 'non indifferenza' rispetto a quello statale, non riscontrandosi alcuna antitesi fra i due ordinamenti, dato che il primo è chiamato a muoversi nell'ambito di una sua marcata autonomia, condivisa e difesa dallo Stato che ne riconosce la legittimità, a fronte della circostanza che vede l'ordinamento di settore perseguire finalità e scopi non contrastanti, ed anzi concorrenti, rispetto a quelli perseguiti dall'istituzione statale⁴⁵.

Dunque, l'esistenza stessa delle varie organizzazioni (in questo caso sportive) all'interno del contesto generale dello Stato è giustificata fintanto che sia garantita la liceità di quest'ultime e delle loro norme 'domestiche', finalizzate a raggiungere esclusivamente interessi collettivi dei soggetti ad esse appartenenti, ovvero (per l'ordinamento sportivo) i tesserati/affiliati.

⁴³ E. LUBRANO – L. MUSUMARRA, *op. cit.*, p. 8 ss.

⁴⁴ Vd. i provvedimenti disciplinari, che saranno ampiamente trattati nel prosieguo dell'elaborato.

⁴⁵ A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, Rivista diritto sportivo, 1979, p. 35.

1.3.1 *Analisi critica dell'inquadramento ordinamentale del fenomeno sportivo*

Nell'opinione della dottrina maggioritaria, il sistema sportivo si può indiscutibilmente inquadrare, come detto, quale *ordinamento*, distinto da quello statale per la *settorialità* dei suoi interessi perseguiti.

In breve, possiamo individuarne l'attuale struttura, articolata su base internazionale, al cui vertice si trova il Comitato Olimpico Internazionale (d'ora in poi, "CIO")⁴⁶, che organizza e promuove lo Sport in generale a livello mondiale.

Ad esso sono affiliati tutti i vari Comitati Olimpici Nazionali dei vari Paesi (in Italia, il CONI), che si interessano dell'organizzazione e promozione dello sport sul relativo territorio nazionale; trovano poi spazio una serie di Federazioni, sia a livello internazionale che nazionale, per la disciplina e l'organizzazione delle singole specialità sportive.

L'Ordinamento Sportivo Internazionale definisce, quindi, il suo rapporto con quello Nazionale in ragione di una precisa "*supremazia gerarchica necessaria*" del primo sul secondo⁴⁷: l'organizzazione sportiva mondiale riconosce, mediante la procedura di affiliazione, solo quegli ordinamenti sportivi nazionali che si conformino alle sue direttive; qualora queste venissero disattese o disapplicate da un ordinamento sportivo nazionale, si procederebbe al disconoscimento o espulsione di quest'ultimo dalla relativa istituzione internazionale e, conseguentemente, le sue rappresentative sportive non verrebbero più ammesse alle competizioni organizzate in sede mondiale⁴⁸.

Seppur tale struttura multilivello è il fondamento su cui si basa la teoria della piena autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto agli ordinamenti statali,

⁴⁶ Il Comitato Internazionale Olimpico fu fondato nel 1894 al congresso di Parigi, con il fine di istituire le Olimpiadi dell'età moderna, la cui prima edizione fu disputata ad Atene nel 1896.

⁴⁷ E. LUBRANO – L. MUSUMARRA, *op. cit.*, p. 12, nota 23.

⁴⁸ Da ultimo, si ricorda l'eclatante esclusione della Russia dai prossimi Giochi Olimpici a causa del verdetto della WADA (l'Agenzia Mondiale Antidoping), che l'ha condannata a 4 anni di squalifica per i suoi atleti, in conseguenza della falsificazione dei dati inerenti ai controlli sulle sostanze dopanti.

negli ultimi anni, si è fatta strada in dottrina una rielaborazione critica della teoria ordinamentale sportiva a fondamento della quale c'è la considerazione secondo cui l'ordinamento sportivo non ha valore in sé, dovendo necessariamente coesistere con il suo *alter ego* statale: in sostanza, l'istituzione sportiva corrisponde ad una *species* dell'ordinamento giuridico primario a cui quest'ultimo fa riferimento quando intende consentirle la soluzione delle varie questioni afferenti all'organizzazione amministrativa ed alla disciplina tecnica dello sport⁴⁹.

Sia l'uno che l'altro ordinamento vengono definiti come le componenti di un unico sistema, ovvero l'ordinamento *generale*, nel cui contesto si sarebbero dovute risolvere le inevitabili antinomie riconducibili ai diversi ambiti competenziali.

L'orientamento dottrinale che ha minimizzato la portata della "*specialità*" della cornice sportiva ha voluto sottolineare come la rappresentazione di un ordinamento distinto e separato da quello dello Stato legittima automaticamente l'esistenza di un'area sottratta alle sue norme; il che appare di dubbia ragionevolezza se si riflette sul fatto che l'ordinamento in questione è l'espressione del pluralismo sociale⁵⁰.

Il quesito che ne è conseguito ha posto l'accento su come l'organizzazione sportiva potrebbe porsi al di fuori del sistema ordinamentale generale se, essa stessa, è composta da soggetti facenti parte, al contempo, dell'istituzione statale.

Viene dunque ridefinita la qualificazione sostanziale dell'istituzione sportiva come vero e proprio ordinamento giuridico, inteso non più come "*originario*"⁵¹ ma quale ordinamento "*derivato*": il primo ha la caratteristica di

⁴⁹ P. MIRTO, *Il sistema normativo dell'organizzazione dello sport nell'ordinamento giuridico*, Rivista di Diritto Sportivo, 1949, p. 24 ss.

⁵⁰ L. FERRARA, *Giustizia sportiva (ad vocem)*, Enciclopedia del Diritto Annali, Milano, 2010, p. 493 ss.

⁵¹ F. P. LUISO, *La Giustizia sportiva*, Milano, 1975, p. 14. Si va contro chi, in dottrina, aveva sostenuto che ogni ordinamento giuridico è per sua natura originario, stabilendo i propri rapporti con ogni

essere un modello giuridico non soggetto ad alcun altro sistema esterno⁵² e la sua esistenza si giustifica proprio in ragione della sua autosufficienza ontologica; il secondo, al contrario, si caratterizza per il fatto che la sua sovranità è indiretta, ovvero un riflesso di quella di un altro ordinamento⁵³.

Sul punto concernente l'individuazione della natura originaria o derivata dello stesso, la dottrina si è nuovamente interrogata e si è giunti alla conclusione che l'ordinamento statale, fondato sulla Costituzione, possa legittimare determinate limitazioni alla sua sovranità solamente nei confronti degli ordinamenti cosiddetti "*esterni*", come quello canonico o quello internazionale, alla cui categoria non appartengono gli organismi operanti nello sport⁵⁴; come già ribadito, infatti, questi ultimi non possono essere inquadrati nei termini di sostanziale separazione con l'istituzione statale, dovendo sottostare al rispetto dei principi e dei precetti enunciati nell'ambito dell'ordinamento generale.

Inoltre, i tradizionali elementi costitutivi dell'ordinamento sportivo (plurisoggettività, organizzazione e normazione) non sarebbero isolabili da quelli dell'ordinamento statale, non godendo quindi di un'autonoma esistenza⁵⁵.

La stessa evoluzione dell'ordinamento giuridico europeo ha, ormai, assunto un'importanza sempre più rilevante per quanto riguarda la regolamentazione dell'ambito sportivo, la quale è significativamente presente nella legislazione e giurisprudenza comunitaria; pertanto, sarebbe "*antistorico*" sostenere che le

altro ordinamento esclusivamente mediante le sue norme. Solo dall'analisi di tali norme si potrebbe pertanto trarre la complessiva posizione che ogni ordinamento assegna a ciascun altro.

⁵² In Italia, ad esempio, la Chiesa Cattolica costituisce un ordinamento giuridico originario, così come stabilito dai Patti Lateranensi ex art. 4 "*La sovranità e la giurisdizione esclusiva, che l'Italia riconosce alla Santa Sede sulla Città del Vaticano, importa che nella medesima non possa esplicitarsi alcuna ingerenza da parte del Governo Italiano e che non vi sia altra autorità che quella della Santa Sede*".

⁵³ L'Unione Europea è l'esempio di ordinamento giuridico derivato, poiché nasce dall'accordo e dalla volontà di diversi Paesi del continente – art. 1, comma 1, TUE – "*Con il presente trattato, le Alte Parti Contraenti istituiscono tra loro un Unione europea, alla quale gli Stati membri attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni*".

⁵⁴ G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007, p. 269.

⁵⁵ L. FERRARA, *op. cit.*

istituzioni sportive possano fregiarsi di “*extraterritorialità*”⁵⁶, quando addirittura le singole Nazioni si vedono restringere la propria autonomia, in favore del sistema comunitario.

Sul punto, non può non farsi cenno alla nota “*sentenza Bosman*”⁵⁷, risultata di straordinaria importanza in quanto, per la prima volta, i principi di diritto enunciati dalla Corte di giustizia dell'UE sono stati applicati al settore sportivo, rimasto sino a quel tempo in una sorta di “*magico isolamento*”⁵⁸ rispetto al diritto dell'Unione Europea.

In conclusione, dunque, secondo l'insegnamento della dottrina appena descritta, il fenomeno sportivo e lo studio del sistema di sua regolamentazione sembrerebbero essersi affrancati dal bisogno di procedere ad una preliminare qualificazione in termini di ordinamento giuridico, originario o derivato: sono proprio gli aspetti intrinseci alla sua dimensione sociale, in grado di implicare sia interessi di matrice pubblicistica sia di natura tipicamente privatistica, che dovrebbero essere oggetto di approfondimento e salvaguardia, poiché espressivi di un'autonomia riconosciuta dall'ordinamento statale e comunitario⁵⁹.

1.3.2 La Giustizia sportiva e la “rivendicazione” dell'autonomia dell'ordinamento sportivo

Il sistema sportivo non si è mai nascosto dall'evidenziare la propria “*specificità*”, rivendicando la propria autonomia dai vari ordinamenti giuridici statali e predisponendo un sistema di giustizia interna – la cosiddetta *Giustizia*

⁵⁶ V. ZINGALES, *Provvedimenti di esclusione di società sportive da campionati agonistici e tutela giurisdizionale statale*, Rivista diritto sportivo, 1993, pp. 275 ss.

⁵⁷ Corte di giustizia dell'Unione europea, 15 dicembre 1995, causa C-415/93, URBSFA c Bosman. La citata sentenza statui l'impossibilità di frapporre ostacoli alla «libera circolazione dei lavoratori» anche per calciatori professionisti, con la conseguenziale declaratoria di illegittimità delle disposizioni comportanti elementi ostativi al trasferimento ad altra squadra di un giocatore tesserato presso una società professionistica, al termine di scadenza del proprio rapporto contrattuale. L'impatto della citata sentenza ha di fatto consentito ai calciatori professionisti aventi cittadinanza nell'Unione Europea di trasferirsi gratuitamente in un altro club, alla scadenza del contratto con l'originaria squadra di appartenenza.

⁵⁸ S. BASTIANON, *La sentenza Bosman vent'anni dopo*, Torino, 2015.

⁵⁹ S. PAPA, *op. cit.*

sportiva – in grado di fornire una soluzione in tempi ragionevolmente contenuti (viste le particolari necessità del mondo dello sport legate ai risultati sportivi) di tutte le numerose controversie derivanti dall'attività sportiva.

Da ciò si può dedurre come l'ordinamento sportivo manifesti la propria spinta autonomistica non unicamente nel momento normativo, nel quale si limita a porre proprie norme, ma anche nel momento “*giustiziale*”, volto ad attuare coattivamente o a sanzionare la mancata attuazione delle proprie disposizioni⁶⁰.

La struttura normativa che sostiene un tale modello di giustizia, infatti, è stato qualificato come l'insieme degli istituti previsti e disciplinati negli statuti e nei regolamenti delle organizzazioni sportive, allo scopo di dirimere i conflitti insorti tra gli atleti, le associazioni di appartenenza e le Federazioni, con il fine ultimo di reprimere e sanzionare i comportamenti posti in essere dagli associati in violazione dei precetti indicati dall'ordinamento domestico⁶¹.

Secondo una parte di dottrina⁶², è stata la progressiva emersione di un sistema di giustizia interno all'organizzazione sportiva a fondare il riconoscimento, principalmente, dell'autonomia e della giuridicità dell'ordinamento sportivo: in particolare, ciascuna Federazione Sportiva ha il proprio assetto giustiziale interno, i cui principi generali sono indicati nella Deliberazione n. 1616 del 26 ottobre 2018 (“*Principi di Giustizia Sportiva*”).

È possibile suddividere tale architettura, alla luce della delibera sopra citata, nel modo seguente: “*giudici sportivi*” e “*giudici federali*”.

Con riguardo ai primi⁶³, secondo l'art. 14, “*essi pronunciano in prima istanza, senza udienza e con immediatezza su tutte le questioni connesse allo svolgimento e alla regolarità delle gare*”, e le loro decisioni possono essere appellate in seconda istanza davanti alla Corte Sportiva di Appello (“*giudice*”).

⁶⁰ E. LUBRANO – L. MUSUMARRA, *op. cit.*, p. 14.

⁶¹ L. FERRARA, *op. cit.*, p. 491.

⁶² In particolare, si veda A. MANZELLA, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, Rivista di Diritto Sportivo, 1993, p. 6.

⁶³ Ovvero il Giudice Sportivo Nazionale e i Giudici Sportivi territoriali.

sportivo di secondo grado”)⁶⁴; i secondi, invece, sono costituiti dal Tribunale Federale, che “*giudica in primo grado su tutti i fatti rilevanti per l'ordinamento sportivo in relazione ai quali non sia stato instaurato né risulti pendente un procedimento dinanzi ai Giudici sportivi nazionali o territoriali*” e le cui sentenze possono venir giudicate in secondo grado dalla Corte Federale di Appello⁶⁵.

Il sistema della Giustizia sportiva si sostanzia, quindi, nei due gradi di giustizia interna alle singole Federazioni (giustizia *endofederale*), ai quali si aggiunge un ultimo grado di giudizio da svolgersi presso il CONI (giustizia *esofederale*)⁶⁶.

Originariamente, il giudice esofederale incardinato presso il Comitato Olimpico era costituito dalla Camera di conciliazione ed arbitrato, operante dal 2001, cui era affidata la cognizione in ultima istanza delle controversie originatesi nell'ambito dell'organizzazione sportiva: principalmente, la funzione di tale organo sarebbe dovuta essere quella di una vera e propria “*sezione-filtro*”

⁶⁴ Art. 14 – Competenza dei Giudici sportivi: “*Il Giudice sportivo nazionale e i Giudici sportivi territoriali pronunciano in prima istanza, senza udienza e con immediatezza su tutte le questioni connesse allo svolgimento delle gare e in particolare su quelle relative a: a) la regolarità delle gare e la omologazione dei relativi risultati; b) la regolarità dei campi o degli impianti e delle relative attrezzature in occasione della gara; c) la regolarità dello status e della posizione di atleti, tecnici o altri partecipanti alla gara; d) i comportamenti di atleti, tecnici o altri tesserati in occasione o nel corso della gara; e) ogni altro fatto rilevante per l'ordinamento sportivo avvenuto in occasione della gara.*”

La Corte sportiva di appello giudica in seconda istanza sui ricorsi avverso le decisioni del Giudice sportivo nazionale e dei Giudici sportivi territoriali. È competente a decidere, altresì, sulle istanze di riconsunzione dei medesimi giudici”.

⁶⁵ Art. 25 – Competenza dei Giudici federali: “*Il Tribunale Federale giudica in primo grado su tutti i fatti rilevanti per l'ordinamento sportivo in relazione ai quali non sia stato instaurato né risulti pendente un procedimento dinanzi ai Giudici sportivi nazionali o territoriali.*”

La Corte federale di appello giudica in secondo grado sui ricorsi proposti contro le decisioni del Tribunale federale. È competente a decidere, altresì, sulle istanze di riconsunzione dei componenti del medesimo Tribunale”.

⁶⁶ Il nuovo sistema, introdotto dal Presidente Malagò, si propone di garantire tempi certi, abbreviati e uniformi: 90 giorni in 1° grado, 60 giorni in 2° grado per la pronuncia della decisione e due gradi di giudizio applicati a tutte le Federazioni, con possibilità di ricorrere al patteggiamento, sia a fronte di una condanna che a fronte di indagini. Ogni tesserato o affiliato deve essere assistito da un avvocato nei processi, eventualmente anche attraverso il gratuito patrocinio. Il Collegio di Garanzia, terzo grado di giudizio, opera come la Cassazione e garantisce uniformità di interpretazione alle norme federali, applicate nelle varie fattispecie concrete.

rispetto alla proposizione dei giudizi da portare innanzi alla giurisdizione statale, secondo le modalità e nei limiti spiegati nel prosieguo della trattazione (cfr. successivo Capitolo II).

Non riuscendo in tale compito, la Camera di conciliazione ed arbitrato istituita presso il CONI è stata sostituita, nel 2007, dall'Alta Corte e dal Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport (TNAS). Quest'ultimo, però, erroneamente considerato come terzo grado inappellabile di giudizio, nella realtà ha assunto la consistenza di un ulteriore grado giudiziale abilitato ad entrare nel merito delle varie sentenze, causando cospicui sconti alle sanzioni decise in ambito federale⁶⁷.

A fronte di tali criticità, nel 2014, in seguito all'approvazione della riforma voluta dall'attuale Presidente del CONI Giovanni Malagò, il TNAS è stato sostituito dal Collegio di Garanzia dello Sport⁶⁸, al quale sono state assegnate competenze propriamente nomofilattiche in materia di Giustizia sportiva, avendo lo stesso competenza a decidere, in piena autonomia ed indipendenza, sulle decisioni emesse dagli organi di giustizia istituiti presso le Federazioni sportive non altrimenti impugnabili nell'ambito dell'ordinamento federale⁶⁹.

A destare più di qualche perplessità nell'ambito oggetto di trattazione è stata, però, l'elaborazione da parte dei vari ordinamenti sportivi nazionali, in conformità con quanto previsto dai regolamenti dell'ordinamento sportivo internazionale, di una particolare disposizione denominata “vincolo di giustizia”: questa clausola preclude ai soggetti tesserati/affiliati presso le Federazioni

⁶⁷ Si stima che, negli anni di attività del TNAS, dal primo al terzo grado di giustizia sportiva siano venuti meno quasi 540 mesi di squalifiche.

⁶⁸ Art. 54, comma 1, Codice di Giustizia Sportiva del Coni – “*Avverso tutte le decisioni non altrimenti impugnabili nell'ambito dell'ordinamento federale ed emesse dai relativi organi di giustizia, ad esclusione di quelle in materia di doping e di quelle che hanno comportato l'irrogazione di sanzioni tecnico-sportive di durata inferiore a novanta giorni o pecuniarie fino a 10.000 euro, è proponibile ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport, di cui all'art. 12 bis dello Statuto del Coni. Il ricorso è ammesso esclusivamente per violazione di norme di diritto, nonché per omessa o insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia che abbia formato oggetto di disputa tra le parti*”.

⁶⁹ M. SANINO, *Giustizia sportiva*, Milanofiori, Assago, 2016.

Sportive Nazionali di riferimento la possibilità di adire gli organi di giustizia statale per la tutela dei propri interessi lesi in ambito sportivo, prevedendo, per di più, sanzioni disciplinari in caso di violazione del vincolo stesso.

Dal punto di vista sostanziale, questo obbliga gli affiliati al rispetto delle regole e dei provvedimenti adottati dalle Federazioni di appartenenza, sia dal punto di vista sportivo – ovvero nello svolgimento delle gare e nella fase successiva di omologazione dei risultati – che sul piano disciplinare, in caso di violazione di norme regolamentari: in tali circostanze, la giustizia statale potrà essere adita solo dopo aver ottenuto un'apposita autorizzazione⁷⁰ da parte della relativa Federazione⁷¹.

Attraverso questo strumento, l'ordinamento settoriale ha inteso cementificare la propria 'separazione' dai vari ordinamenti statali in termini assoluti, arrivando addirittura a negare alle società ed associazioni sportive o ai tesserati stessi (atleti, tecnici, ecc.) l'esercizio di un diritto esplicitamente riconosciuto anche a livello costituzionale dagli articoli 24, 103 e 113 – pur essendo questi anche soggetti dell'ordinamento statale.

Sono state numerose le pronunce del Giudice Amministrativo che hanno sostanzialmente sancito l'illegittimità di tale vincolo, ma la prima "storica" occasione in cui una sanzione disciplinare, irrogata per violazione del vincolo di giustizia, è stata impugnata con esito positivo risale alla vicenda che ha coinvolto la società calcistica Cosenza 1914 e per la quale la Sezione Terza del Tribunale

⁷⁰ Art. 30, comma 4, Statuto della FIGC – *"Fatto salvo il diritto ad agire innanzi ai competenti organi giurisdizionali dello Stato per la nullità dei lodi arbitrali di cui al comma precedente, il Consiglio Federale, per gravi ragioni di opportunità, può autorizzare il ricorso alla giurisdizione statale in deroga al vincolo di giustizia. Ogni comportamento contrastante con gli obblighi di cui al presente articolo, ovvero comunque volto a eludere il vincolo di giustizia, comporta l'irrogazione delle sanzioni disciplinari stabilite dalle norme federali"*.

⁷¹ F. PAVONI, *La Corte costituzionale esclude il giudizio di annullamento sulle sanzioni disciplinari sportive, responsabilità civile e previdenza*, 2011, fasc. 10, p. 2003.

Amministrativo Regionale per il Lazio si esprime con ordinanza n. 2244 il 21 Aprile 2005⁷².

In tale decisione, il Giudice ha applicato i più elementari principi del diritto, riferendosi alla norma di legge che poco tempo prima era stata emanata per regolare i rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento della Repubblica (Legge n. 280/2003).

Dato che quest'ultima riconosce espressamente anche a tutti i soggetti che fanno parte dei vari ordinamenti sportivi il diritto di impugnare provvedimenti emanati dalle Federazioni, le norme federali che prevedevano il cd. *vincolo di giustizia* avrebbero dovuto essere dichiarate illegittime⁷³, non potendo esse (norme regolamentari) avere un contenuto contrastante con quanto disposto dalla legge ordinaria o dalle norme costituzionali, in ossequio al principio della *“gerarchia delle fonti del diritto”*⁷⁴.

Dunque, ne consegue che non potrà essere ritenuto legittimo nessun provvedimento sanzionatorio emanato nei confronti di soggetti che abbiano fatto valere il proprio diritto di adire gli organi giustizia statale: in aggiunta, la proposizione di un'azione in sede giurisdizionale non è configurabile neanche come violazione del principio di lealtà sportiva⁷⁵, non essendo stato eluso alcun

⁷² Il T.A.R. Lazio accolse il ricorso presentato dalla squadra avverso i provvedimenti con i quali gli organi di giustizia sportiva della Fige avevano emanato nei confronti della società una triplice sanzione disciplinare consistente in: tre punti di penalizzazione in classifica, 2000 € di multa e interdizione di un anno a carico del legale rappresentante. Tale condanna era stata irrogata per violazione del vincolo di giustizia, ex art. 27 dello Statuto della Fige, per avere in precedenza la società presentato un ricorso innanzi al Tar Lazio per il riconoscimento del proprio titolo sportivo a partecipare al campionato di serie C1.

⁷³ Come nel caso della decisione relativa alla cosiddetta *“questione passaportopoli”* in cui la Corte federale riconobbe l'illegittimità della normativa federale della Fige che prevedeva dei limiti di utilizzazione di extracomunitari, in quanto essa si poneva in contrasto con la sopravvenuta normativa statale di cui al D.Lgs. n. 286/1998, in base al quale allo straniero (anche extracomunitario) dovevano essere riconosciuti gli stessi diritti spettanti al cittadino italiano.

⁷⁴ R. BIN – G. PITRUZZELLA, *op. cit.*

⁷⁵ Codice di comportamento sportivo del CONI, art. 2 – *“I tesserati, gli affiliati e gli altri soggetti dell'ordinamento sportivo devono comportarsi secondo i principi di lealtà e correttezza in ogni funzione, prestazione o rapporto comunque riferibile all'attività sportiva. I tesserati e gli altri soggetti dell'ordinamento sportivo cooperano attivamente alla ordinata e civile convivenza sportiva”*.

obbligo di rispetto di una norma, dato che questa (il vincolo di giustizia) non può avere alcun valore dal punto di vista giuridico⁷⁶.

Un'ulteriore errore sarebbe quello di equivocare il suddetto vincolo con le "clausole compromissorie" previste dall'articolo 3, comma 1, della Legge n. 280/2003⁷⁷: le seconde, infatti, sono semplici clausole con cui i tesserati sportivi si impegnano ad adire i collegi arbitrali istituiti presso le Federazioni di appartenenza per la risoluzione delle questioni patrimoniali tra pariordinati; ci si trova di fronte, in questo caso, all'unica materia per la quale è consentito l'arbitrato, poiché attinente a diritti soggettivi.

È, quindi, lampante che la norma di legge più volte invocata, nella parte in cui legittima tali clausole, non intendesse far salvo l'istituto del vincolo di giustizia: non sarebbe giuridicamente logico disciplinare, da un lato, il diritto per i tesserati in ambito sportivo di adire il giudice amministrativo o il giudice ordinario, ciascuno per le materie indicate dalla Legge n. 280/2003 e, dall'altro, riconoscere espressamente, nell'ambito della stessa legge, la legittimità di un istituto che prevede il divieto di rivolgersi al giudice statale, pena l'applicazione di gravi sanzioni per la violazione di quest'ultimo⁷⁸.

In conclusione, il c.d. *vincolo di giustizia*, così come disciplinato negli statuti e nei regolamenti di giustizia federali, risulta privo di qualsiasi diritto di cittadinanza all'interno delle norme sportive in ogni caso in cui vi sia una controversia i cui effetti non sono destinati nella loro totalità ad esaurirsi nell'ambito dell'ordinamento sportivo⁷⁹.

⁷⁶ E. LUBRANO, *Il Tar Lazio segna la fine del vincolo di giustizia. La FIGC si adegua*, rivista di diritto ed economia dello sport, vol. I, fasc. 2, 2005.

⁷⁷ Questo stabilisce che "In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente previsto dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del CONI e delle federazioni sportive di cui all'art. 2, co. 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge n. 91/1981".

⁷⁸ E. LUBRANO, *op. cit.*

⁷⁹ P. SANDULLI, *Discutendo intorno ai limiti della giustizia sportiva ed al vincolo di giustizia*, rivista di diritto ed economia dello sport, vol. XIII, fasc. 1, 2017.

1.4 La tutela giurisdizionale sportiva: il primo approccio della giurisprudenza statale

Ad una prima fase di “*indifferenza*” da parte dello Stato nei confronti delle tematiche giuridiche che investono l’attività sportiva⁸⁰, è seguito un periodo di totale incertezza giuridica inerente alla qualificazione dei rapporti tra ordinamento statale e sportivo; la linea di confine tra le vicende riservate al sistema sportivo e quelle nelle quali si riscontra una possibilità di intervento del giudice statale è stata a lungo definita dalla sola giurisprudenza, non senza difficoltà interpretative e pronunce contrastanti tra loro.

Tali difficoltà sono state lo specchio nel quale sostanzialmente si riflette la complessità del tentativo di conciliare il principio dell’autonomia dell’ordinamento sportivo, espressivo delle sue esigenze già descritte, e il diritto di azione e di difesa di cui all’art. 24 Cost.⁸¹, a fronte del quale, però, non sussistevano regole certe di fonte legislativa relative alla proponibilità dell’azione innanzi all’autorità giudiziaria statale anche per i soggetti appartenenti all’ordinamento sportivo.

Tra il vincolo di giustizia, da un lato, e il diritto alla tutela giurisdizionale dall’altro, la questione dell’impugnabilità dei provvedimenti degli organi competenti per ciascun ordinamento sportivo innanzi agli organi giurisdizionali statali è rimasta una questione aperta fino all’emanazione della Legge 17 ottobre 2003, n. 280.

⁸⁰ Fase dei c.d. “*700 selvaggi*” in cui le istituzioni sportive hanno contestato l’emanazione di alcuni decreti cautelari ai sensi dell’articolo 700 c.p.c. da parte di varie autorità giudiziarie.

⁸¹ M. SANINO, *Un ulteriore contributo in merito ai profili di giurisdizione in materia di giustizia sportiva*, Rivista di Diritto Sportivo, 2018.

1.4.1 Le possibili controversie in ambito sportivo: una prima indagine sulla classificazione proposta dalla dottrina e dalla giurisprudenza

Prima di tale normativa, è stata la dottrina⁸² a cercare di fornire una risposta all'individuazione degli ambiti di competenza tra giurisdizione domestica sportiva e giurisdizione statale.

Il prodotto di queste elaborazioni ha portato ad una prima ripartizione organica delle materie, suddivisa in quattro fattispecie diverse, su cui il contenzioso sportivo può essere instaurato.

Le *questioni tecniche* riguardano quelle controversie afferenti all'organizzazione ed alla regolarità delle competizioni sportive, ritenute irrilevanti per l'ordinamento statale, nelle quali vengono assunte decisioni di ordine tecnico in applicazione delle regole tecniche delle varie discipline sportive: queste sono spesso raccolte in un atto denominato "*regolamento tecnico*", che disciplina il nucleo centrale ed essenziale del momento sportivo, cioè la gara⁸³.

In riferimento a tali controversie, collegate alla fase agonistica vera e propria, è stata sempre preclusa, come detto, la proponibilità di un'azione innanzi al giudice statale per ragioni di rapidità e definitività delle decisioni assunte dall'arbitro di gara (vero e proprio giudice delle manifestazioni sportive) sul campo di gioco, al fine di assicurare la certezza e l'intangibilità del risultato sancito dal campo⁸⁴.

Solamente in tali casi l'interesse ad una corretta definizione della questione viene 'sacrificato' in favore dell'immediatezza della gara (non sarebbe ragionevole che una partita in corso venga sospesa e che tutti i giocatori e gli

⁸² F. P. LUISO, *Giustizia sportiva (ad vocem)*, Digesto Discipline Privatistiche, Torino, 1993, pp. 223 ss.

⁸³ G. MARTINELLI, *L'ordinamento sportivo*, edizioni scuola dello sport, Roma, 2009, p. 130.

⁸⁴ E. LUBRANO – L. MUSUMARRA, *op. cit.*, pp. 41 ss.

spettatori dell'evento attendano la decisione giurisprudenziale sulla regolarità di un gol o di un punto)⁸⁵.

Le *questioni economiche*, invece, coincidono con le controversie concernenti l'insorgere di contrasti di natura patrimoniale tra le varie società o tra queste ed atleti o tesserati quali, ad esempio, le contese tra due società per il pagamento del prezzo di trasferimento concordato per la cessione di un atleta durante la pendenza di contratto oppure le dispute in materia di lavoro sportivo.

In ordine a tali controversie, la giurisprudenza ha da sempre riconosciuto un'oggettiva rilevanza, stante la presenza certa dell'aspetto economico che influenza e caratterizza qualsiasi rapporto di lavoro remunerato, ed ha stabilito un "*principio di alternatività*", secondo cui l'attore ha la possibilità di scelta tra la soluzione offerta dalla Giustizia sportiva in via arbitrale e il rimedio apprestato dalla giustizia ordinaria⁸⁶.

Quanto appena esposto non si applica alle *questioni disciplinari*, ossia quelle sostanzianti nella valutazione dei comportamenti posti in essere dai soggetti appartenenti o di interesse dell'ordinamento sportivo, in violazione delle norme e dei precetti indicati dallo stesso ordinamento settoriale.

Queste controversie, infatti, sono state storicamente riconosciute come potenzialmente rilevanti laddove, in relazione alla loro entità ed al livello agonistico del soggetto sanzionato, fossero idonee ad incidere negativamente, oltre che sullo *status* di sportivo tesserato, sullo *status* di lavoratore facente parte dell'ordinamento statale (o come impresa, nei casi in cui la sanzione venisse comminata ad una società sportiva), determinando così una lesione rispettivamente del diritto al lavoro o del diritto di iniziativa economica⁸⁷.

Non a caso, la giurisprudenza anteriore alla Legge n. 280/2003 aveva riconosciuto la rilevanza sia delle sanzioni di carattere disciplinare espulsive

⁸⁵ F. VALERINI, *Nessun ricorso al giudice per le controversie di natura tecnico sportiva: non riguardano posizioni soggettive rilevanti per lo Stato*, Rivista di Diritto Sportivo, 2015.

⁸⁶ A. DE SILVESTRI, *Il contenzioso tra pariordinati nella FIGC*, Rivista di Diritto Sportivo, 2000.

⁸⁷ A riguardo, si veda E. LUBRANO, *op. cit.*

dall'ordinamento sportivo, quindi di ordine definitivo⁸⁸, sia delle sanzioni temporaneamente interdittive, come la squalifica⁸⁹.

Sono passate al vaglio dei giudici statali anche le penalità di ordine pecuniario⁹⁰, come ad esempio le ammende, e quelle sanzionatorie-sportive, che si concretizzano, ad esempio, nella retrocessione ad un campionato inferiore.

Tutto ciò viene ricondotto alla constatazione giurisprudenziale, pacificamente condivisa, secondo la quale non è preclusa la proponibilità del ricorso al giudice statale tutte le volte che oggetto della lite siano atti autoritativi lesivi della sfera giuridica del destinatario⁹¹.

Da ultimo, sono state affrontate le *questioni amministrative*, ossia quelle rientranti in un'area di carattere residuale che comprende tutte le altre tipologie di controversie che possono nascere tra Federazioni e tesserati, che non abbiano carattere tecnico o disciplinare.

Si tratta, essenzialmente, delle questioni relative all'esistenza ed a livello del rapporto associativo, incidenti sull'*an* e sul *quantum-quomodo* dello *status* di tesserato o associato presso una Federazione sportiva⁹².

Nel primo caso, i provvedimenti che determinano la perdita definitiva del rapporto associativo, oppure la mancata acquisizione di esso, (es. decadenza o diniego di affiliazione/tesseramento) producono una totale lesione del diritto al lavoro, nel caso degli atleti e dei tecnici, o del diritto di impresa, nel caso delle

⁸⁸ Si vedano, a titolo esemplificativo, T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I, 4 maggio 1998, n. 178; T.A.R. Valle d'Aosta, 27 maggio 1997, n. 70.

⁸⁹ A riguardo, T.A.R. Lazio, Sez. III, 26 aprile 1986, n. 1641 “(...) rientra nella giurisdizione amministrativa la controversia incentrata su provvedimenti con cui le Federazioni sportive, nell'esercizio di poteri che tali norme loro concedono, menomano la detta partecipazione infliggendo l'interdizione temporanea dalla carica di consigliere federale”.

⁹⁰ Si veda, in proposito, Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 gennaio 1996, n. 108 “spetta alla giurisdizione amministrativa in sede di legittimità la cognizione della controversia circa la legittimità di una sanzione disciplinare a carattere pecuniario irrogata nei confronti di un privato partecipante a corse ippiche a causa di un comportamento contrario al regolamento emanato dall'ente pubblico gestore delle manifestazioni sportive”.

⁹¹ In questo senso si veda, tra le tante, Consiglio di Stato, sezione VI, 7 luglio 1996, n. 654.

⁹² E. LUBRANO – L. MUSUMARRA, *op. cit.*, p. 24-25.

società, di cui tali soggetti erano titolari nell'ambito dell'organizzazione federale di appartenenza; nella seconda ipotesi, invece, i provvedimenti che incidono sul livello di tale *status* (es. diniego di ammissione al campionato di competenza per le società, per questioni di disequilibrio finanziario) determinano una riduzione della capacità di generare utili per quelle imprese, di conseguenza, una minore possibilità di mantenere le professionalità necessarie al conseguimento dei risultati sportivi cui ambisce la società in questione.

In merito a tale ambito è stato configurato un principio generale di rilevanza per il giudice statale⁹³, grazie al quale è stata riconosciuta l'impugnabilità, innanzi al Giudice Amministrativo, dei provvedimenti lesivi della condizione giuridica dei vari protagonisti all'interno delle Federazioni sportive, poiché la valutazione della posizione sostanziale del soggetto inciso da detti provvedimenti non è suscettibile di esecuzione da parte di un organo diverso da quello precostituito a livello Istituzionale.

Quanto sopra descritto è il quadro in cui si sono concentrate le riflessioni dottrinali e le pronunce giurisprudenziali, in una situazione in cui non erano ancora definiti i limiti dell'autonomia del sistema sportivo.

In aggiunta, sussistono dei dubbi in merito ad alcune questioni irrisolte che hanno generato incertezze e che sono state in grado di contribuire all'incremento tangibile delle perplessità afferenti le questioni controverse dell'ordinamento sportivo: in particolare, è emersa sempre di più la difficoltà di individuare quali provvedimenti emanati dal CONI o dalle varie Federazioni sportive potessero risultare rilevanti anche esternamente all'ordinamento sportivo e come potesse essere definito l'ambito di tale rilevanza.

La risposta fornita da giurisprudenza e dottrina è sempre stata indirizzata verso il riconoscimento della rilevanza giuridica degli interessi dei soggetti facenti parte dell'ordinamento sportivo laddove fosse ravvisabile una rilevanza

⁹³ L. FUMAGALLI, *La risoluzione delle controversie sportive: metodi giurisdizionali ed alternativi di composizione*, Rivista di Diritto Sportivo, 1999.

economica di tali interessi: in sostanza, nell'eventualità in cui un provvedimento federale sia lesivo di situazioni giuridiche soggettive economicamente rilevanti, è sempre stata comunemente riconosciuta la rilevanza giuridica dello stesso e la sua conseguente impugnabilità innanzi al giudice statale.

La giurisprudenza, infatti, riprendendo un parametro fatto proprio dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea⁹⁴ sin dagli anni settanta, ha elaborato un "criterio di rilevanza" in base al quale, qualora gli interessi in gioco acquisiscano una rilevanza - non solo sportiva ma - anche economico-giuridica, possono conseguentemente incidere negativamente sulla sfera giuridica del destinatario del provvedimento, inteso come cittadino dello Stato; per tale ragione, si riconosce la giurisdizione dei giudici statali ed, eventualmente, altresì del giudice europeo.

In sostanza, il concetto di "rilevanza giuridica" coincide con quello di "rilevanza economica" e viene inizialmente concepito in relazione a tutte (o quasi) le questioni che potevano generalmente insorgere nell'ambito dell'ordinamento sportivo, ovvero le controversie tecniche⁹⁵, patrimoniali, disciplinari e amministrative.

Un'ulteriore disputa controversa ha riguardato l'individuazione del giudice competente a livello territoriale: la giurisprudenza ha tentato di applicare i normali criteri di riparto della competenza propri del diritto processuale civile, nel caso dell'attribuzione della giurisdizione del giudice ordinario, o amministrativo.

⁹⁴ Cfr. sentenza 12 dicembre 1974, C-36/1974 B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch contro Association Union cycliste internationale: "Considerati gli obiettivi della Comunità, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario solo in quanto configurabile come attività economica ai sensi dell'art. 2 del trattato. In particolare, quando una simile attività riveste carattere di una prestazione di lavoro subordinato o di una prestazione di servizi retribuita, essa rientra nell'ambito d'applicazione degli artt. 48-51 o 59-66 del trattato, a seconda dei casi. (...) Sotto questo profilo, il tipo di rapporto giuridico da cui traggono origine dette prestazioni è irrilevante, poiché il principio della non discriminazione vale indistintamente per tutte le prestazioni di lavoro o di servizi".

⁹⁵ In realtà, il criterio della rilevanza delle situazioni giuridico-soggettive dedotte in giudizio, determinante per individuare la sussistenza o meno della giurisdizione statale nel caso di specie, non viene applicato alle questioni di mera natura tecnica.

In particolare, questa viene ritenuta “*centralizzata*” nelle ipotesi in cui i provvedimenti impugnati hanno efficacia su tutto il territorio nazionale e “*localizzata*” in caso di efficacia territorialmente limitata da parte dei citati atti.

Gli ordinari principi relativi alla competenza territoriale sono stati, però, quasi sistematicamente aggirati dai soggetti ricorrenti, i quali si sono rivolti perlopiù al giudice locale, ottenendo spesso pronunce favorevoli⁹⁶.

Seguendo tale impostazione, alla luce del principio di territorialità oggi disciplinato dall’art. 13 del D.lgs. n. 104/2010 (Codice del Processo Amministrativo) si sarebbe teoricamente dovuto individuare, nel caso di impugnazione dei provvedimenti del CONI o di Federazioni sportive, la competenza territoriale del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio⁹⁷: tuttavia, nella prassi consolidata prima dell’entrata in vigore della Legge n. 280/2003, i tesserati sportivi, consapevoli del fatto che la competenza territoriale nel processo amministrativo fosse derogabile ai sensi degli artt. 30 e 31 della Legge 1034/1971⁹⁸ (prima, ovviamente, dell’entrata in vigore del D.lgs. n. 104/2010), si sono rivolti innanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali della propria Regione di appartenenza.

Anche gli ordinari principi di diritto processuale civile avrebbero dovuto portare all’individuazione del medesimo Tribunale di Roma (avendo sede lì sia il CONI che la maggior parte delle Federazioni Sportive Nazionali); tuttavia i ricorrenti, in alcuni casi rilevanti, sono riusciti ad adire il Giudice

⁹⁶ E. LUBRANO – L. MUSUMARRA, *op. cit.*, pp. 26-27.

⁹⁷ Secondo l’art. 3 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 “*Istituzione dei tribunali amministrativi regionali*”, oggi sostanzialmente sostituito dall’art. 13 C.P.A.

⁹⁸ Art. 30 – “*Il difetto di giurisdizione deve essere rilevato anche d’ufficio. Avverso le sentenze dei tribunali amministrativi regionali, che affermano o negano la giurisdizione del giudice amministrativo è ammesso il ricorso al Consiglio di Stato previsto dall’articolo 28. Nei giudizi innanzi ai tribunali amministrativi è ammessa domanda di regolamento preventivo di giurisdizione a norma dell’articolo 41 del codice di procedura civile. La proposizione di tale istanza non preclude l’esame della domanda di sospensione del provvedimento impugnato*”.

Art. 31 – “*Il resistente o qualsiasi interveniente nel giudizio innanzi al tribunale amministrativo regionale possono eccepire l’incompetenza per territorio del tribunale adito indicando quello competente e chiedendo che la relativa questione sia preventivamente decisa dal Consiglio di Stato. L’incompetenza per territorio non è rilevabile d’ufficio*”.

Amministrativo locale, grazie a quanto previsto dall'art. 44 del decreto legislativo n. 286/1998 (c.d. decreto "Turco-Napolitano")⁹⁹.

Un'altra questione dibattuta inerisce alla vincolatività delle decisioni assunte in materia sportiva dalla giustizia statale, la quale ha tentato di garantire l'esecutività delle proprie delibere con i mezzi a sua disposizione (ad esempio, facendo ricorso alla figura del commissario *ad acta*), ma con esiti spesso negativi: in alcuni casi, difatti, le istituzioni sportive, laddove soccombenti innanzi ai giudici statali, si sono rifiutate di dare esecuzione alle relative decisioni, frustrando i diritti degli interessati, le cui ragioni erano state riconosciute fondate in sede giurisdizionale.

Un caso eclatante è stato quello che ha riguardato la società Catania Calcio nell'estate del 1993; questa era stata destinataria di due provvedimenti federali che le revocavano l'affiliazione alla Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) e non le consentivano l'ammissione al successivo campionato di serie C1 (al quale la società avrebbe avuto diritto di partecipare, stante il risultato del campo), data la situazione economico-finanziaria non in regola con gli standard federali¹⁰⁰.

Avverso i suddetti provvedimenti - avendo il Catania presentato ricorso - il T.A.R. Sicilia adito ha ordinato agli organi federali l'immediata riammissione della società ricorrente nell'ordinamento sportivo e l'iscrizione della stessa al campionato di serie C1.

Vista l'intenzione manifestata dalla Federazione di non ammettere la squadra, sulla base del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo dallo Stato, il Catania ha presentato un nuovo ricorso al giudice amministrativo per ottenere l'ottemperanza all'ordinanza in questione n. 802/1993: ciononostante,

⁹⁹ Ai sensi dell'art. 44 del decreto Turco-Napolitano: "*quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, il giudice può, su istanza di parte, ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione*".

¹⁰⁰ E. LUBRANO, *L'ordinamento giuridico del giuoco calcio*, Roma, 2004, pp. 47-49.

vista la persistente inosservanza dell'ordinanza citata da parte della FIGC¹⁰¹, si sono prospettate possibilità di denunciare la FIGC per “*omissione dei doveri d'ufficio*” (art. 328 c.p.) e “*violazione dei provvedimenti dell'Autorità emanati per ragioni di giustizia*” (art. 650 c.p.).

Rimessa la questione alla competenza territoriale del T.A.R. Lazio, il provvedimento di revoca dell'affiliazione è stato annullato sulla base del fatto che questo deve ritenersi illegittimo se adottato “*a seguito di gravi irregolarità di gestione, dal momento che tale sanzione può essere comminata solo in caso di gravi infrazioni all'ordinamento sportivo*”¹⁰².

Dunque, a fronte di quanto appena esposto ed in considerazione del contesto - incerto e confuso - nel quale lo sport si ritrovava arenato, si è avvertita la necessità di stabilire delle regole chiare in materia, in grado di garantire maggiore certezza del diritto.

1.4.2 *La natura giuridica delle Federazioni Sportive Nazionali*

Un'ultima rilevante problematica riguarda l'individuazione della giurisdizione competente nella materia sportiva: è stato già affrontato, nel paragrafo precedente, l'espedito concepito dalla giurisprudenza per il riparto delle questioni insorgenti nel contesto sportivo.

Viene ritenuta sussistente, quindi, la giurisdizione del giudice ordinario in tutte quelle ipotesi in cui si abbia riguardo alla tutela dei diritti soggettivi (fondamentalmente nei casi di controversie relative a rapporti patrimoniali tra

¹⁰¹ Successivamente all'ordinanza del T.A.R. Sicilia n. 929/1993, l'allora segretario generale della FIFA (Joseph Blatter) ha ingiunto al presidente della Figc dell'epoca (Antonio Matarrese) di non eseguire la pronuncia dell'autorità giudiziaria statale, minacciando il disconoscimento da parte dell'ordinamento sportivo internazionale della Federazione calcistica nazionale, che avrebbe avuto, come immediata e più grave conseguenza, l'esclusione della squadra italiana dai campionati del mondo del 1994.

¹⁰² Sentenza T.A.R. Lazio 23 giugno 1994, n. 1361.

pariordinati) e la giurisdizione del giudice amministrativo ogni qual volta si tratti, invece, della tutela di interessi legittimi¹⁰³.

Ma il criterio della situazione giuridico-soggettiva dedotta, utilizzato per determinare quale giudice fosse competente a decidere il caso di specie, è risultato estremamente ondivago per la difficoltà di individuare, in modo chiaro e definitivo, l'esatta natura degli interessi lesi.

Questa criticità è principalmente riconducibile alle incertezze inerenti alla natura giuridica delle Federazioni Sportive nazionali, le quali sono state spesso fonte di perplessità per la scienza giuridica.

Tali istituzioni, nate come associazioni di diritto privato, vengono poi qualificate come organi del CONI¹⁰⁴ e legittimate a partecipare della natura pubblica dell'ente; inoltre, anche la giurisprudenza civile¹⁰⁵ ha confermato il carattere pubblicistico delle Federazioni in quanto aventi veste di organi di un ente pubblico.

Si è dunque formato un orientamento secondo il quale le Federazioni sportive presentavano un duplice aspetto: l'uno di natura pubblicistica, riconducibile all'esercizio di funzioni pubbliche proprie del CONI, l'altro di

¹⁰³ Secondo R. BIN – G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, si ha un diritto soggettivo quando viene garantito un bene della vita, che può essere il più vario (come una cosa, una somma di denaro o un servizio). Di fronte al diritto del privato, però, ci può essere una potestà pubblica per cui l'autorità amministrativa ha il potere di limitare o sopprimere quel diritto. In questo caso l'ordinamento garantisce l'interesse del privato alla legittimità dell'azione amministrativa e questa situazione soggettiva prende il nome di interesse legittimo, ovvero la situazione di vantaggio che si possiede di fronte al potere dell'amministrazione. Nell'opinione di M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, 2017, p. 139 “*l'interesse legittimo è una situazione giuridica soggettiva, correlata al potere della pubblica amministrazione e tutelata in modo diretto dalla norma di conferimento del potere, che attribuisce al suo titolare una serie di poteri e facoltà volti a influire sull'esercizio del potere medesimo allo scopo di conservare o acquisire un bene della vita*”.

¹⁰⁴ D.p.r. n. 157/1986, “*Nuove norme di attuazione della legge 16 febbraio 1942, n. 426, recante costituzione e ordinamento del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)*”, art. 2 co 2 – “*Le federazioni sportive nazionali sono organi del Comitato relativamente all'esercizio delle attività sportive ricadenti nell'ambito di rispettiva competenza*”.

¹⁰⁵ A riguardo, si veda Cassazione civile, sezioni unite, sentenza n. 2725/1979.

natura privatistica, collegato alle specifiche attività delle organizzazioni medesime¹⁰⁶.

Un primo chiarimento sul tema è avvenuto con il decreto legislativo n. 242/1999, che ha confermato la natura pubblicistica del CONI¹⁰⁷, ma, al contempo, ha dichiarato espressamente la personalità giuridica delle Federazioni sportive di diritto privato, recidendo quel legame strutturale tra il primo e le seconde ed impedendo che queste potessero essere considerate come organi dell'ente pubblico di riferimento.

Sul punto, l'art. 15 del decreto legislativo citato, stabilisce specificatamente che le Federazioni Sportive Nazionali *“hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato”* e viene previsto che l'attività delle suddette debba svolgersi *“in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI”* e possa avere, in relazione a suoi specifici aspetti, *“valenza pubblicistica”*¹⁰⁸; anche successivamente alla modifica ad esso apportata dal decreto legislativo n. 15/2004, alle Federazioni Sportive Nazionali viene confermata la natura di persone giuridiche private, in quanto associazioni che non perseguono fini di lucro.

Tuttavia, il nuovo comma 3 dell'art. 15, prevedendo che i bilanci delle Federazioni sportive, già approvati annualmente dall'organo di amministrazione federale, debbano essere sottoposti all'approvazione della Giunta nazionale del

¹⁰⁶ M. SANINO - F. VERDE, *Il diritto sportivo*, 2015, p. 119; F. PAVONI, *Le Federazioni sportive, in L'interazione tra pubblico e privato nell'attività amministrativa*, Dottrina e Attualità giuridiche, 2010.

¹⁰⁷ D.lgs. 242/1999, art. 1 – *“Il comitato olimpico nazionale italiano ha personalità giuridica di diritto pubblico, ha sede in Roma ed è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali”*.

¹⁰⁸ Art. 15 del decreto Melandri *“Le federazioni sportive nazionali svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifici aspetti di tale attività. Ad esse partecipano società ed associazioni sportive e, nei soli casi previsti dagli statuti delle federazioni sportive nazionali in relazione alla particolare attività, anche singoli tesserati. Le federazioni sportive nazionali hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato. Esse non perseguono fini di lucro e sono disciplinate, per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo”*.

CONI¹⁰⁹, continua a destare più di qualche sospetto in ordine alla natura delle Federazioni sportive come soggetti prevalentemente privatistici.

A conferma di ciò, la legge ha mantenuto il regime del cosiddetto “*doppio riconoscimento*”¹¹⁰ delle organizzazioni in discorso: il primo a fini sportivi da parte del Consiglio nazionale del CONI; il secondo propriamente inerente alla concessione della personalità giuridica di diritto privato.

Si può, dunque, affermare che la linea di confine tra il ruolo pubblico del CONI e l'attività organizzativa privata delle Federazioni, soggetta al controllo del primo¹¹¹, risulta sempre meno netta: in sostanza, non sembra sussistere un criterio di chiara differenziazione tra l'ente pubblico in questione e i soggetti privati che si organizzano al suo interno.

Ad una tale difficoltà si ricollega, inoltre, il problema, di non facile soluzione, riguardante la natura degli atti posti in essere dalle Federazioni stesse, qualificati come deliberazioni amministrative o come atti privati a seconda delle diverse interpretazioni: i sostenitori della prima tesi, quindi, ritengono che i suddetti atti debbano configurarsi come veri e propri “*provvedimenti amministrativi*” essendo posti in essere da soggetti giuridici che perseguono la realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dello sviluppo dell'attività sportiva, in quanto organi affiliati al CONI, di cui partecipano nella natura

¹⁰⁹ Art. 15, comma 3, Dl. 242/1999 come modificato dal Dl. 15/2004 “*I bilanci delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate sono approvati annualmente dall'organo di amministrazione federale e sono sottoposti alla approvazione della Giunta nazionale del CONI. Nel caso di parere negativo dei Revisori dei conti della Federazione o disciplina associata o nel caso di mancata approvazione da parte della Giunta nazionale del CONI, dovrà essere convocata l'assemblea delle società e associazioni per deliberare sull'approvazione del bilancio*”.

¹¹⁰ Si vedano, a riguardo, G. LIOTTA - L. SANTORO, *Lezioni di Diritto Sportivo*, Milano, 2016, p. 37 ss.; A. MASSERA, *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, Diritto pubblico, 2008.

¹¹¹ Cfr. d.lgs. 242/1999 art. 7, comma 2, lettera e) “[*La Giunta nazionale*] esercita, sulla base dei criteri e modalità stabilite ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera e), il potere di controllo sulle federazioni sportive nazionali, sulle discipline sportive associate e sugli enti di promozione sportiva riconosciuti in merito al regolare svolgimento delle competizioni, alla preparazione olimpica e all'attività sportiva di alto livello ed all'utilizzo dei contributi finanziari di cui alla lettera d) del presente comma”.

pubblicistica¹¹²; mentre i sostenitori del secondo orientamento, affermano la natura “*negoziale*” di tali atti (in special modo delle sanzioni disciplinari irrogate dalle Federazioni sportive¹¹³), a fronte dei quali potrebbero configurarsi esclusivamente situazioni giuridiche di diritto soggettivo.

Su questa tematica¹¹⁴, che rileva in maniera particolare nelle ipotesi di sanzioni comminate dagli organi federali, si sono susseguite numerose sentenze dei giudici statali, che hanno ricondotto ai provvedimenti disciplinari federali un “*carattere intrinsecamente autoritativo*”¹¹⁵, il quale fa sorgere in capo ai destinatari delle sanzioni irrogate una situazione giuridica soggettiva qualificabile come interesse legittimo¹¹⁶.

Da una ricostruzione in tal senso, pertanto, deriva l’inquadramento del potere federale in questione nell’ottica dell’esercizio, anche solo mediato, di un ‘pubblico potere’, che produce i suoi effetti anche al di fuori dell’ambito settoriale di riferimento.

Come già accennato, però, è rinvenibile in dottrina un orientamento diametralmente opposto che sottolinea il carattere negoziale degli atti federali in discorso, stante l’ambito privatistico in cui vengono posti in essere: viene specificato, infatti, come la disciplina dei gruppi organizzati preveda il potere di sanzionare il socio per una violazione alle norme statutarie o regolamentari, ma

¹¹² In questo senso, T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, 9 giugno 2008 n. 5595, *cit.*, secondo cui l’assegnazione del titolo sportivo all’esito di un giudizio disciplinare “è espressione di un’attività a connotazione pubblicistica, svolta dalla federazione in luogo dell’ente pubblico Coni, cui vengono imputati i risultati”.

¹¹³ A riguardo L. FERRARA, *Giustizia sportiva*, Enciclopedia del Diritto, Annali, III, Milano 2010, p. 514 s., che riconduce le sanzioni disciplinari sportive alla categoria delle “*pene private comminate nell’ambito dell’associazionismo privato*”.

¹¹⁴ Che sarà oggetto di una più ampia analisi nel Capitolo III del presente elaborato.

¹¹⁵ Si veda a riguardo, Tribunale di Genova, ordinanza del 7 agosto 2005, n. 36, il quale afferma che “*nella materia disciplinare (...) le Federazioni intervengono quali organi del Coni e partecipano della sua natura pubblicistico-autoritativa*”.

¹¹⁶ Nel senso che le sanzioni disciplinari sportive sono configurabili come provvedimenti amministrativi a fronte dei quali si pongono interessi legittimi, si faccia riferimento al T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 5 giugno 2008 n. 5492, che ha riconosciuto la natura di atto amministrativo al lodo pronunciato dalla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport che aveva determinato in via definitiva le sanzioni da infliggere a una società calcistica.

in tali casi non è rinvenibile una “*potestà d'imperio*” o, comunque, un potere autoritativo da parte degli organi federali; ciò in ragione del fatto che questi ultimi fanno valere un potere espressivo dell'autonomia che ha contribuito a rendere possibile l'autorganizzazione¹¹⁷.

Dunque, ponendosi in una simile ottica privatistico-negoziale, si da per presupposto che le situazioni giuridiche soggettive rilevanti in tal caso potranno essere qualificate, come detto, solo ed esclusivamente in termini di diritti soggettivi¹¹⁸.

Anche in questo ambito si può evincere, pertanto, una totale assenza di sistematicità della disciplina, accompagnata ad una sostanziale, quanto preoccupante, diversità di vedute a livello dottrinale e giurisprudenziale.

Ciò posto, un intervento del Legislatore statale è apparso quantomeno doveroso, giustificato dalle circostanze, nonché paventato da tutti gli studiosi di Diritto sportivo, per tentare di chiarire questa serie di aspetti che, nel corso degli anni, non avevano ancora trovato una risposta definitiva.

¹¹⁷ G. VERDE, *Sul difficile rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico, Napoli, 2009.

¹¹⁸ G. SANTAGADA, *Le sanzioni disciplinari sportive: se non sono annullabili non sono “atti amministrativi”, ma “fatti storici” non arbitrabili e la domanda risarcitoria si propone davanti al giudice ordinario*, Giustizia Civile, 2012, fasc. 11-12, pp. 2519 ss.

CAPITOLO II

La Legge 17 ottobre 2003 n. 280: analisi e criticità dell'individuazione degli ambiti di autonomia dell'ordinamento sportivo

2.1. I casi di rilevanza per l'ordinamento statale: dal Decreto-legge n. 220/2003 alla Legge di conversione n. 280/2003

L'individuazione del confine tra le pretese sportive irrilevanti nell'ordinamento dello Stato, ovvero interamente rimesse alla tutela del giudice sportivo, e le questioni sportive statualmente azionabili costituisce il fulcro attorno al quale il Legislatore ha sviluppato la disciplina regolante tale materia, la quale cerca di codificare i diversi ambiti di competenza e di pervenire ad un connubio in grado di contemperare le esigenze di effettività della tutela e quelle di salvaguardia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo¹.

Si è avvertita la necessità, pertanto, di dare allo sport quella collocazione giuridico-normativa che per decenni ha inasprito i dibattiti tra dottrina e giurisprudenza, in modo da disciplinare analiticamente il riparto fra la giurisdizione statale e gli organi di giustizia sportiva.

Un altro degli intenti è stato, per di più, quello di preservare il sistema sportivo dall'ingerenza di alcune pronunce giurisprudenziali, adottate soprattutto dalla magistratura amministrativa², che minavano, a detta di alcuni³, l'effettiva indipendenza di tale ordinamento.

¹ S. PAPA, *Effettività della tutela e autonomia dell'ordinamento sportivo: la Corte costituzionale conferma la legittimità della disciplina vigente*, Rivista di Diritto Pubblico, 2020.

² Si intende principalmente richiamare il contenzioso innanzi al T.A.R. Sicilia, adito a seguito dell'impugnazione di una decisione della Corte Federale della FIGC, ed inizialmente pronunziatosi in sede cautelare, con ordinanza in data 5.6.2003, n. 958. In tale occasione viene sospesa la decisione della Corte Federale e viene riassegnata a tavolino la vittoria al Catania, che in tal modo recuperò due punti in classifica, evitando la retrocessione (per lo sviluppo della controversia, si rimanda alle note 4 e 5).

³ Tra i tanti, si vedano C. FRANCHINI, *I rapporti tra l'ordinamento statale e quello sportivo nel settore della giustizia sportiva*, Giappichelli, Torino, 2004; R. CAPRIOLI, *Il significato dell'autonomia nel*

L'intervento del Legislatore si sostanzia in due momenti distinti, compresi in un lasso di tempo di quasi due mesi, tra l'estate e l'autunno del 2003.

Il primo passo viene mosso in sede di urgenza ed in circostanze molto particolari, che hanno coinvolto alcune squadre del campionato calcistico italiano di serie B: in sostanza, la stagione sportiva 2003/2004 avrebbe potuto disputarsi con un diverso numero di partecipanti rispetto a quanto stabilito dalle norme federali, a causa dell'intervento di una serie di sentenze che avrebbero compromesso la regolarità del campionato.

I fatti che avevano portato ad una tale fase di stallo si riferiscono al risultato della gara Catania-Siena (finita 1-1 sul campo), che è stato inizialmente annullato dalla Commissione di Appello Federale⁴ e omologato con il risultato di 2-0 a tavolino a favore del Catania – poiché il Siena aveva irregolarmente utilizzato un calciatore squalificato – ma, successivamente, è stato nuovamente omologato dalla Corte federale con il risultato del campo⁵.

Da qui è nata la concatenazione di controversie che ha coinvolto anche altre società⁶, le quali si sono rivolte direttamente al giudice amministrativo per tutelare la loro permanenza nel campionato cadetto e scongiurare la retrocessione al campionato di serie C1.

In questa “*rovente estate*”⁷ – in riferimento alla quale sono presenti ancora numerosi dubbi in relazione all'esatta delimitazione dei rapporti tra ordinamento

sistema delle fonti del diritto sportivo nazionale, Nuova Giurisprudenza Civile Commentata, 2007, fasc. II.

⁴ Decisione del C.A.F., 28 aprile 2003, in cui viene stabilito che “*le disposizioni del comma 13 dell'art. 17 C.g.s., debbono essere interpretate unitariamente, avuto riguardo alle specifiche finalità rispettivamente perseguite da ciascuna di esse nel sistema di esecuzione delle sanzioni*”.

⁵ Decisione della Corte Federale, 10 maggio 2003 nella quale viene confermato il risultato della gara Catania-Siena del 12 aprile 2003, conseguito sul campo per evitare “*una sensibile ferita in termini di equità all'interno dell'ordinamento Federale*”.

⁶ In tale situazione, le altre tre società retrocesse come il Catania, ovvero Cosenza, Genoa e Salernitana, presentano tre separati ricorsi ai vari T.A.R. locali, richiedendo di disporre il blocco delle retrocessioni.

⁷ E. LUBRANO, *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente dopo la legge n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato*, Giustizia amministrativa, n. 7, 2004.

sportivo e statale, all'individuazione dei limiti di impugnazione dei provvedimenti emanati dal primo ed alla determinazione dei giudici statali competenti in tale materia – il Governo ha preso in mano la situazione e ha conferito immediatamente alla FIGC e al CONI un potere straordinario per garantire l'avvio dei campionati, emanando atti anche in deroga con le proprie norme sportive⁸.

Il 19 agosto del 2003, dunque, viene promulgato il Decreto-legge n. 220, recante “*Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*”, con il dichiarato fine di preservare l'autonomia del sistema sportivo⁹ e di delineare (per la prima volta ‘nero su bianco’) una ripartizione delle competenze nel quadro dei rapporti tra l'ordinamento statale e l'ordinamento settoriale in questione.

Tuttavia, la configurazione di una giurisdizione statale in materia sportiva risulta estremamente problematica, poiché questa è intrinsecamente collegata alla “*effettiva rilevanza*” che determinate situazioni giuridico-soggettive, insorte nell'ambito sportivo, possono avere al di fuori dei confini di loro appartenenza¹⁰.

In questo senso, di fatti, il successivo articolo 2 del Decreto si è preoccupato di riservare all'ordinamento sportivo la regolamentazione e la disciplina di determinate questioni che rappresentavano, sostanzialmente, quasi tutte le controversie potenzialmente insorgenti nell'ambito dello sport: innanzitutto, al comma 1 dell'articolo citato, viene attribuita agli organi di giustizia endofederali la competenza a giudicare sulle controversie aventi ad oggetto “*il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche*”; a questa si aggiunge la competenza riguardante “*i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e*

⁸ In particolare, con gli artt. 49 e 50 delle NOIF, che prevedevano un organico della serie B a 20 squadre e che eventuali modifiche di tale organico assumessero efficacia soltanto dopo decorsi due anni dalla loro introduzione.

⁹ Art. 1, comma 1, *Principi generali* – “*La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale*”.

¹⁰ Art. 1, comma 2, *Principi generali* – “*I rapporti tra gli ordinamenti di cui al comma 1 sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di effettiva rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo*”.

l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive”; infine, viene stabilita la riserva dell'ordinamento sportivo sulle questioni inerenti *“l'ammissione e l'affiliazione alle Federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati”*, nonché *“l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti”*¹¹.

Ad una prima lettura dell'articolo citato, risulta lampante l'esiguità dello spazio lasciato al giudice statale, nonostante l'articolo 3 devolva, una volta esauriti i gradi della Giustizia sportiva, ogni altra materia non contemplata nei commi precedenti alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (fatta eccezione per le questioni patrimoniali, per le quali resta ferma la giurisdizione del giudice ordinario)¹².

L'ordinamento sportivo, in sostanza, emerge, all'indomani del citato decreto, come una struttura organizzativa avvolta da un'aura di intangibilità, insuscettibile di poter essere ricondotta nei limiti di un rapporto di derivazione dall'ordinamento dello Stato.

¹¹ Art. 2, comma 1, *Autonomia dell'ordinamento sportivo* – *“In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:*

a) il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche;

b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive;

c) l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati;

d) l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti”.

¹² Art. 3, comma 1, *Norme sulla giurisdizione e disciplina transitoria*. – *“Esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 Marzo 1981, n. 91”.*

Tuttavia, in sede di conversione avvenuta con la Legge n. 280 del 17 ottobre 2003, il Decreto risulta sensibilmente modificato, con il chiaro intento di riequilibrare la sfera delle questioni irrilevanti (e, di conseguenza, devolute alla Giustizia sportiva) e quella delle controversie rilevanti per l'ordinamento dello Stato e, quindi, suscettibili di essere radicate presso la giustizia statale.

Con tale norma si cerca di riportare il sistema dei rapporti tra i due ordinamenti in un quadro più confacente ai principi costituzionali: da un lato, viene ridotta l'area di autonomia del sistema sportivo e, corrispettivamente, si amplia l'ambito di supremazia dell'Istituzione statale¹³.

In più, emerge come siano stati *tripartiti* i settori di operatività della tutela giurisdizionale da prestare ai soggetti partecipanti ad attività sportive¹⁴: in primo luogo, con l'art. 2 vengono definite le aree di esclusività in cui sono competenti i soli organi giurisdizionali sportivi, ovvero i casi aventi ad oggetto l'applicazione delle norme c.d. *tecniche* (quindi quelle di natura regolamentare, organizzativa e statutaria finalizzate a garantire il corretto svolgimento delle attività federali) e l'irrogazione delle sanzioni di natura disciplinare¹⁵; in secondo luogo, l'art. 3 delinea le aree di cognizione del giudice ordinario, afferenti alla risoluzione di controversie relative a rapporti patrimoniali tra soggetti pari ordinati (tesserati e affiliati) in ambito sportivo; infine, la norma individua le aree riconosciute, in via residuale, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, alla quale spetta ogni altra controversia non esplicitamente riservata agli organi di giustizia sportiva.

¹³ E. LUBRANO – L. MUSUMARRA, *Diritto dello Sport*, Roma, 2017, p. 35.

¹⁴ S. PAPA, *op. cit.*

¹⁵ Art. 2, comma 1 – “*In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:*

a) *l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive;*

b) *i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive*”.

Il Legislatore nazionale ha, pertanto, inteso disciplinare il rapporto tra giustizia sportiva e giurisdizione dello Stato mediante l'indicazione del novero delle controversie sportive che potessero determinare l'insorgere di una tutela esercitabile anche innanzi alla giurisdizione statale: inoltre, a differenza di quanto stabilito dal precedente Decreto Legge, tra queste ultime sono adesso previste le c.d. *questioni amministrative*, ovvero quelle relative all'affiliazione, al tesseramento ed all'ammissione ai campionati delle società e degli atleti¹⁶.

2.1.1. L'ambiguità dell'interpretazione letterale degli articoli 1 e 2 della Legge n. 280/2003

In un primo momento, la novella legislativa è sembrata regolamentare in maniera esaustiva la materia, disciplinando analiticamente i confini tra i diversi ambiti competenziali attribuiti agli organi giustiziali domestici rispetto a quelli riconducibili al giudice statale.

In realtà, in fase applicativa della norma sopra enunciata, è emersa in dottrina e in giurisprudenza una non trascurabile problematicità inerente all'interpretazione letterale della norma, che avrebbe dovuto garantire una sufficiente ed effettiva tutela giurisdizionale statale che, comunque, non risultasse predominante rispetto alla sfera di *autonomia* riconosciuta all'ambito sportivo: ad esempio, come citato nel Capitolo precedente, la nota previsione del c.d. "*vincolo di giustizia*"¹⁷ – massima espressione dell'autonomia dello sport – deve essere oggetto di ponderazione e di bilanciamento col diritto inviolabile alla

¹⁶ Si fa riferimento alle lettere c) e d) del Dl. N. 220/2003 che sono state soppresse nella successiva conversione in legge.

¹⁷ Ad oggi, questo può essere ricondotto all'art. 2, comma 1 della Legge in questione, il quale stabilisce che: "*Nelle materie di cui al comma 1, le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico Nazionale Italiano e delle Federazioni sportive (...), gli organi giustizia di ordinamento sportivo*".

difesa dinnanzi agli organi giurisdizionali statali, sancito dall'art. 24 della Costituzione e ribadente la *supremazia* dello Stato¹⁸.

Si formano, dunque, due distinti orientamenti dottrinali, volti all'analisi della nozione di "*autonomia*" dell'ordinamento sportivo, finalizzati ad interpretare il dato letterale della norma in questione.

Un primo indirizzo si caratterizza per il fatto di ritenere il dato normativo dell'art. 1 della Legge n. 280/2003, fondativo dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, come una consacrazione della separazione vigente tra i due ordinamenti, a fronte della quale il giudice statale non avrebbe potuto disporre di alcuna diretta cognizione delle norme associative tipiche dell'ordinamento settoriale¹⁹.

Secondo quest'ottica, l'autonomia tende a corrispondere addirittura alla nozione di *sovranità*, implicando una vera e propria riserva in favore dell'ordinamento sportivo, visto come l'unico soggetto in grado di giudicare le questioni inerenti alle materie contemplate nell'art. 2, comma 1, della disciplina analizzata.

L'esplicito riconoscimento dell'autonomia, posto dal Legislatore alla base del riparto delle rispettive competenze, è stato inteso quale fonte che legittimerebbe il primato del diritto e dell'ordinamento sportivo sui loro corrispettivi statali, essendo in grado di preservare il primo da qualsiasi ingerenza di fonti esterne.

L'orientamento maggioritario, al contrario, ha voluto evidenziare come il Legislatore abbia inteso lasciare a sé il potere di garantire o meno determinati interessi soggettivi (riservandoli al novero di quelli "*di fatto*", oppure elevandoli a situazioni giuridiche soggettive attive) soltanto ove questi abbiano (o meno) un

¹⁸ G. VALORI, *Il diritto nello sport: principi, soggetti, organizzazione*, Torino, 2005.

¹⁹ C. BOTTARI, *L'ordinamento sportivo alla prova del Tar. La difficile "autonomia" dell'ordinamento sportivo*, *Diritto dello Sport*, 2007, pp. 398 ss.; V. VIGORITI, *Diritto comunitario e sport: applicabilità, sporting exception, trasferimenti, nazionalità*, *Contratto e Impresa Europa*, 2001, pp. 628 ss.; P. M. PIACENTINI, *Sport*, in G. Guarino (a cura di) *Dizionario amministrativo*, II, Milano, 1983.

fondamento costituzionale, sottolineando come la Costituzione stessa non abbia voluto riconoscere all'ordinamento settoriale sportivo un'autonomia differente e ulteriore rispetto a quella riconosciuta ad ogni altro gruppo sociale²⁰.

A riprova di ciò, secondo tale dottrina, può peraltro evidenziarsi come neppure il riconoscimento dell'ordinamento sportivo nazionale quale articolazione dell'ordinamento sportivo sovranazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale potrebbe portare ad una diversa conclusione, dato che, come noto, il CIO è un organismo non governativo e, come tale privo di una vera e propria personalità giuridica di diritto internazionale²¹.

Pertanto, la riconosciuta autonomia dell'ordinamento sportivo non potrebbe essere interpretabile in modo tale da legittimare un'assoluta indipendenza del medesimo; essa, piuttosto, sarebbe finalizzata a garantire una circoscritta capacità di autodeterminazione nell'ambito di quanto sia ritenuto ammissibile e lecito dall'ordinamento statale²²; pertanto, l'autonomia sarebbe riconducibile alle garanzie previste dall'art. 1322 c.c.²³.

L'ambito di titolarità dell'autonomia dovrebbe essere inteso, quindi, come perimetrato nei confini di un ordinamento, pur sempre settoriale rispetto a quello generale, e suscettibile di trovare tutela nei principi fondamentali posti dalla Carta costituzionale a salvaguardia delle prerogative delle formazioni sociali di suo riferimento.

²⁰ Tra i tanti, L. FERRARA, *Giustizia sportiva (ad vocem)*, Enciclopedia del Diritto Annali, Milano, 2010; E. PICOZZA, *I rapporti generali tra ordinamenti*, in C. FRANCHINI (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Torino, 2004; S. LANDINI, *Pluralismo giuridico e ordinamento sportivo: un binomio in crisi?*, Rassegna di Diritto ed Economia dello Sport, 2006, pp. 415 ss.; G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007.

²¹ G. MANFREDI, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle norme emanate dagli organismi sportivi*, Diritto Processuale Amministrativo, 2008, pp. 628 ss.

²² R. CAPRIOLI, *Il significato dell'autonomia nel sistema delle fonti del diritto sportivo nazionale*, Nuova giurisprudenza Civile Commentata, 2007, fasc. II.

²³ Il quale prevede, nell'ambito dell'*autonomia contrattuale*, che: "Le parti possono liberamente determinare il contenuto del contratto nei limiti imposti dalla legge dalle norme corporative. Le parti possono anche concludere contratti che non appartengano ai tipi aventi una disciplina particolare purché siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico".

Da ciò deriva il concetto di *autodichia*, ripreso più volte anche dalla recente giurisprudenza amministrativa²⁴ per sottolineare come l'autonomia di cui gode l'ordinamento sportivo si sostanzia, in realtà, in un potere teso a precludere l'intervento giurisdizionale statale, a meno che questo non sia espressamente previsto dall'ordinamento sportivo per le controversie sviluppatesi al suo interno.

Non a caso, la stessa giurisprudenza della Cassazione²⁵ ha affermato che i rimedi dell'autodichia non possono essere compatibili con il controllo giurisdizionale esterno: l'attività degli organi giustiziali domestici, infatti, non deve subire condizionamenti derivanti da interventi di altri poteri che potrebbero indebolire l'indipendenza degli organi in questione - quest'ultima considerata come la condizione essenziale per il pieno sviluppo della libera azione dei giudici sportivi.

La suddetta qualificazione in chiave privatistica dell'autonomia riconosciuta all'ordinamento sportivo va, però, a scontrarsi con parte della dottrina che inquadra l'attività svolta dagli organismi dell'ordinamento sportivo come attività "*sostanzialmente amministrativa*"²⁶, in ossequio al dato letterale dell'art. 3 della Legge n. 280/2003, che prevede la competenza esclusiva del giudice amministrativo e l'obbligo di esaurire previamente i gradi di Giustizia sportiva²⁷.

In questo modo, l'organizzazione sportiva complessiva sarebbe riconducibile ad una sorta di Autorità Amministrativa Indipendente per lo Sport, la cui autonomia, nonostante sia pienamente riconosciuta anche a livello legislativo, si esplica in un ambito comunque circoscritto e nei limiti del

²⁴ Si vedano, a riguardo, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 25 luglio 2014, n. 3958; T.A.R. Lazio, sez. I, sentenza del 22 agosto 2017, n. 9358.

²⁵ Si vedano a riguardo, Cassazione, sez. un., 19 novembre 2002, n. 16267 e Cassazione, sez. un., 27 maggio 1999, n. 317.

²⁶ Si veda a riguardo, F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, 2007.

²⁷ Art. 3, comma 1 – "*Esauriti i gradi della giustizia sportiva (...), ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato Olimpico Nazionale Italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*".

necessario rispetto della supremazia dello Stato, la quale si realizza anche tramite l'intervento dei propri organi giurisdizionali amministrativi²⁸.

Nell'esegesi del dato normativo vigente si stagliano, inoltre, numerose difficoltà riguardanti la ricerca di un soddisfacente connubio fra la cosiddetta *clausola di salvezza* riconducibile all'art. 1, co. 2, Legge n. 280/2003, ai sensi della quale vengono attribuite alla giurisdizione statale le controversie afferenti a situazioni giuridiche soggettive - connesse con l'ordinamento sportivo - rilevanti per l'ordinamento giuridico della Repubblica, e la cd. *riserva di disciplina* di cui all'art. 2, co. 1 della legge citata, mediante la quale viene espressamente riservata alla Giustizia sportiva la disciplina delle questioni aventi ad oggetto l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statuarie dell'ordinamento sportivo, nonché quella riguardante i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare, con la conseguente possibilità di irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni.

Il bilanciamento tra le due disposizioni risulta essere il prodotto consequenziale al grado di autonomia riconosciuto alle istituzioni sportive ed all'ordinamento a queste riconducibile²⁹.

In questo senso, l'orientamento che riconduce il settore sportivo ad un ordinamento giuridico separato, è collegato imprescindibilmente all'individuazione di un ambito di autonomia che si estende a tutto il contesto della disciplina riservata all'ordinamento settoriale, con la conseguenza di limitare l'operatività della citata *clausola di salvezza* solamente alle materie non oggetto di suo specifico interesse³⁰.

L'interpretazione che riconosce, diversamente, la potenzialità in capo a qualsiasi precetto emanato dalle istituzioni sportive di poter far sorgere situazioni

²⁸ E. LUBRANO, *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente*, *op. cit.*

²⁹ L. FERRARA, *op. cit.*

³⁰ N. PAOLANTONIO, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti problematici*, *Foro amministrativo - Tar*, fasc. 3, 2007.

azionabili innanzi alla giustizia statale, attribuisce al dato legislativo la funzione di fonte del riparto della giurisdizione dell'ordinamento generale, originato dalla previsione di una *riserva* ad un giudice speciale, che si identificherebbe appunto nel giudice sportivo³¹.

Da ultimo, si segnala l'indirizzo maggioritario che nega, a monte, una separatezza fra l'ordinamento statale e quello sportivo – pur ammettendo, tuttavia, la possibilità che specifiche questioni non siano in grado di determinare interessi meritevoli di tutela per l'ordinamento generale – e procede ad una lettura combinata delle disposizioni in esame, ai sensi della quale la *riserva di competenza* in favore del giudice sportivo si applicherebbe ogni qual volta non vi siano situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento in cui tale autorità giudica, per le quali opererebbe invece la *clausola di salvezza* in favore della giurisdizione statale³².

2.1.2. L'art. 3 della Legge n. 280/2003: la definizione di “pregiudiziale sportiva” e la giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo

Uno dei tratti distintivi del sistema sportivo, messo in risalto dall'intervento legislativo del 2003, si sostanzia nel primo comma dell'art. 3 della legge n. 280, che ha disciplinato la cosiddetta *pregiudiziale sportiva*, ovvero la subordinazione dell'eventuale proposizione dell'azione innanzi alla giurisdizione statale al previo esperimento di tutti i gradi della Giustizia sportiva: questa consiste in una vera e propria condizione di ammissibilità dei ricorsi davanti al giudice amministrativo o ordinario, nei casi in cui le situazioni giuridico-soggettive dedotte siano rilevanti anche al di fuori del contesto sportivo.

In tale ipotesi, il soggetto agente dovrà comunque esperire integralmente i gradi della giustizia domestica, sia all'interno di ciascuna Federazione che dinanzi al Collegio di Garanzia dello Sport del CONI, fatto comunque salvo

³¹ F. GOISIS, *op. cit.*

³² P. SANDULLI, *I limiti della giurisdizione sportiva*, Foro amministrativo – Tar, fasc. 2, 2008.

quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli Statuti e dai regolamenti del CONI e delle Federazioni sportive nazionali³³.

In particolare, secondo l'interpretazione data dagli organi di giustizia sportiva, il “vincolo di pregiudizialità sportiva”³⁴ si sostanzia in un vincolo di natura privatistica – che deriva dal patto tra associati e prescinde dalla materia oggetto di lite – “cui il tesserato si sottopone volontariamente nel momento in cui aderisce alla compagine associativa”³⁵.

Tale istituto, tuttavia, va tenuto distinto dal già citato “vincolo di giustizia sportiva”, in quanto, quest'ultimo, costituisce un vincolo di natura legale - previsto da una fonte legislativa statale³⁶ – che riserva la disciplina di determinate questioni all'ordinamento sportivo e “la decisione delle relative controversie agli organi associativi di giustizia sportiva (federale e nazionale)”³⁷.

Nonostante la peculiarità della *pregiudiziale sportiva*, questa mantiene la propria legittimità costituzionale: ciò è dovuto al fatto che, come riconosciuto dallo stesso Consiglio di Stato³⁸, la giustizia sportiva riesce a garantire una

³³ L'iter di giustizia impone, quindi, prima l'espletamento di tutti i gradi giustiziali nell'ambito della singola Federazione, sancito anche dall'art. 54 del Codice di Giustizia Sportiva, il quale dispone che: “*Avverso tutte le decisioni non altrimenti impugnabili nell'ambito dell'ordinamento federale ed emesse dai relativi organi di giustizia, ad esclusione di quelli in materia di doping e di quelle che hanno comportato l'irrogazione di sanzioni tecnico - sportive di durata inferiore a 90 giorni o pecuniarie fino a 10.000 euro, è proponibile ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport, di cui all'art. 12 bis dello Statuto del Coni*”. Successivamente viene prevista la possibilità di adire gli organi di Giustizia incardinati presso il CONI (Collegio di Garanzia dello Sport o Tribunale Nazionale Antidoping, quest'ultimo con competenza specialistica in materia di sanzioni inerenti all'uso di sostanze dopanti) e, infine, la facoltà di ricorrere ai giudici statali, nei limiti configurati dalla Legge.

³⁴ Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport del CONI, seconda sezione, 9 febbraio 2015, n. 8, p. 13.

³⁵ Collegio di Garanzia dello Sport del CONI, *cit.*, p. 14.

³⁶ Art. 2, comma 1, L. 280/2003.

³⁷ Decis. *cit.*, p. 14.

³⁸ Nella sentenza 9 luglio 2004, n. 5025, il Consiglio di Stato ribadì la necessaria celerità dei tempi di conclusione dei procedimenti sportivi, soprattutto con riferimento alle questioni in materia di diniego di ammissione ai campionati, “*in modo da esaurire i gradi della giustizia sportiva con sufficiente anticipo rispetto all'inizio del campionato senza pregiudicare l'effettività dell'eventuale tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo; solo in tal modo, il previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva*

tempistica tale da non compromettere la possibilità per gli interessati di soddisfare i propri interessi dedotti in giudizio, in ossequio al fatto che il diritto alla tutela giurisdizionale *ex art. 24* della Costituzione deve essere garantito in termini di effettività.

Una ulteriore peculiarità dell'art. 3 in analisi è costituita dall'attribuzione di “*ogni altra controversia*”, sorta tra un soggetto in posizione autoritativa e un altro in posizione sotto ordinata³⁹, alla giurisdizione *esclusiva* del Giudice Amministrativo e, in particolare, alla competenza funzionale inderogabile del T.A.R. del Lazio⁴⁰, ponendo così fine alle incertezze in ordine all'individuazione del giudice competente nelle controversie sportive rilevanti anche per l'ordinamento statale.

La *ratio* della norma risiede nel fatto che nei casi di giurisdizione esclusiva, il cittadino (ovvero, nella fattispecie, il soggetto facente parte dell'ordinamento sportivo) può agire dinanzi al Giudice Amministrativo non solo per tutelare i propri interessi legittimi o per ottenere il ristoro dei danni cagionati a tali situazioni giuridiche, ma anche per ragioni di tutela dei diritti soggettivi che egli vanta nei confronti di un'amministrazione⁴¹ (nel caso di specie, una Federazione sportiva o lo stesso CONI).

Con tale previsione, pertanto, viene riconosciuta piena tutela ai soggetti dell'ordinamento sportivo dinanzi agli organi di giustizia statale.

Inoltre, poiché l'art. 3 della legge in commento fa espresso rinvio alla disciplina del codice del processo amministrativo (D.lgs. n. 104/2010), sono state

prevista dall' articolo 3 della legge n. 280/2003 può essere ritenuto compatibile con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale”.

³⁹ E. LUBRANO, *op. cit.*, p. 72.

⁴⁰ Ciò si evince da quanto disposto dall'art. 135, co. 1, lett. g) - “*Sono devolute alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, salvo ulteriori previsioni di legge: (...) le controversie di cui all'articolo 133, comma 1, lettera z)*”, in combinato disposto con l'art. 133, co. 1, lett. z) - “*Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge: (...) 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*”, del D.lgs. n. 104/2010.

⁴¹ A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli Editore, Torino, 2018, p. 176.

previste modalità accelerate di definizione del giudizio nel merito, in virtù delle particolari esigenze di celerità nella definizione delle controversie sportive⁴²: infatti, l'art. 119, comma 2, del D.lgs. n. 104/2010 prevede che, in caso di impugnazione dei provvedimenti del CONI e delle Federazioni Sportive, “*i termini processuali ordinari [siano] dimezzati*”⁴³.

Un'altra conseguenza di tale impostazione dettata dall'art. 3 della Legge n. 280/2003 è la disciplina dei rapporti tra i ricorsi in sede di giustizia sportiva e statale dinanzi al G.A., per cui trovano applicazione regole e principi costantemente affermati anche dalla giurisprudenza amministrativa in tema di raccordo tra ricorso in sede sportiva e ricorso giurisdizionale, essendo i primi propedeutici al susseguente ricorso davanti al giudice statale⁴⁴.

Per di più, una tale architettura di sistema non è apparsa intaccata neanche dalla pronuncia della Corte Costituzionale n. 204 del 2004⁴⁵ che ha inteso limitare i casi di giurisdizione esclusiva⁴⁶, data l'eccessiva proliferazione dei

⁴² S. VENTURI, *Giustizia tecnica e disciplinare nell'alveo della giurisdizione esclusiva del giudice sportivo: armonie e disarmonie tra ordinamenti sportivo e statale*, Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2012, fasc. 2, pp. 17 ss.

⁴³ Art. 119, comma 1, lett. g) – “*Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano nei giudizi aventi ad oggetto le controversie relative a: (...) i provvedimenti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive*”; inoltre, il comma 2 stabilisce che “*Tutti i termini processuali ordinari sono dimezzati salvo, nei giudizi di primo grado, quelli per la notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti, nonché quelli di cui all'articolo 62, comma 1, e quelli espressamente disciplinati nel presente articolo*”.

⁴⁴ A riguardo si veda E. LUBRANO – L. MUSUMARRA, *op. cit.*, p. 122, nota 176: “*Le azioni innanzi alla giustizia sportiva vengono ad assumere la qualificazione sostanziale di ricorsi amministrativi gerarchici, obbligatori ai fini della successiva proposizione del ricorso in sede giurisdizionale*”.

Per di più, come corollario della “*pregiudiziale federale*”, si è andato affermando un ulteriore principio, del cosiddetto “*vincolo dei motivi*”, in base al quale si può adire il G.A. solo presentando i motivi già proposti in sede di Giustizia sportiva, mentre resta preclusa la proposizione di motivi nuovi, a meno che non si tratti di motivi specifici avverso le motivazioni della decisione dell'ultimo grado giustiziale domestico.

⁴⁵ P. SANDULLI, *In tema di risarcimento del danno derivante da una ingiusta sanzione sportiva: tra vecchie questioni e nuovi profili di costituzionalità*, Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2017, fasc. 3, pp. 14 ss.

⁴⁶ Citando le parole della Corte (p. 14), i casi di giurisdizione esclusiva venivano limitati alle sole ipotesi “*nelle quali la tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione investe anche diritti soggettivi: un potere quindi del quale può dirsi, al negativo, che non è né assoluto, né incondizionato, e del quale, in*

ricorsi innanzi all'autorità amministrativa, dovuti all'elenco contenuto nell'art. 133 C.P.A.⁴⁷: lo stesso giudice costituzionale, infatti, ha riconosciuto la legittimità della giurisdizione esclusiva nelle ipotesi di provvedimenti espressivi di poteri pubblicistici, quali, ad esempio, quelli di natura autoritativa esercitati dalle Federazioni, in posizione sovraordinata rispetto a quella subordinata dei propri affiliati e tesserati, finalizzati alla realizzazione del fine (pubblicistico) di garantire la regolarità dell'attività sportiva⁴⁸.

positivo, va detto che deve considerare la natura delle situazioni soggettive coinvolte, e non fondarsi esclusivamente sul dato oggettivo delle materie”.

⁴⁷ Lo stesso articolo, alla lettera z), ha previsto la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per “*le controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia di ordinamento sportivo ed escluse quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti*”.

⁴⁸ R. DE NAPOLI, *I poteri autoritativi delle Federazioni sportive: la natura amministrativa della loro attività e la conseguente competenza del giudice amministrativo alla soluzione delle controversie*, Il Diritto dell'Economia, 2018, fasc. 2, pp. 30 ss.

2.2. I numerosi contrasti giurisprudenziali sulle controversie derivanti dalle sanzioni di natura disciplinare

Successivamente all'entrata in vigore della Legge n. 280/2003, la giustizia amministrativa ha dovuto affrontare le criticità riguardanti l'individuazione dei limiti della tutela avverso i provvedimenti disciplinari comminati dagli organi giustiziali sportivi, nel tentativo di riuscire a determinare quando questi potessero essere caratterizzati da una lesività tale da incidere (direttamente o indirettamente) sui diritti soggettivi o sugli interessi legittimi degli associati.

In particolare, la perimetrazione dei confini di tutela afferenti alle questioni disciplinari ha comportato i più rilevanti contrasti in seno alla scienza giuridica, poiché l'avvenuta regolamentazione della materia con l'art. 2 della legge citata non ha consentito quell'univocità di interpretazione auspicata dal Legislatore.

Pur spiegando i propri effetti diretti nell'ordinamento sportivo, infatti, la comminazione di sanzioni disciplinari è stata ritenuta suscettibile di acquisire rilievo anche nell'ordinamento generale, a fronte della sua capacità di ledere posizioni giuridiche soggettive.

È sorto, di conseguenza, un rilevante contrasto giurisprudenziale⁴⁹ fra l'orientamento che ha inteso confinare nell'ambito della competenza esclusiva degli organi di giustizia operanti in ambito sportivo le controversie afferenti all'irrogazione delle sanzioni disciplinari (prescindendo, così, dagli effetti indiretti che l'inflizione delle medesime poteva comportare sul piano economico e sul piano sociale per i soggetti sanzionati) e l'indirizzo che, al contrario, ha ritenuto necessario riconoscere una residua competenza alla giurisdizione statale, innanzi alla quale potevano essere sindacati gli effetti indiretti derivanti dall'erogazione delle sanzioni sportive, quando questi afferivano a lesioni di posizioni soggettive tutelate dall'ordinamento statale.

⁴⁹ A riguardo, si vedano, in particolare, le decisioni del T.A.R. Lazio, Sez. III-ter, ordinanza 28 luglio 2004, n. 4332; T.A.R. Lazio, Sez. III-ter, sentenza 14 dicembre 2005, n. 13616; T.A.R. Lazio, Sez. III-ter, sentenza 22 agosto 2006, n. 7331.

Con riferimento a quest'ultima corrente interpretativa, si sono susseguite numerose pronunce del T.A.R. Lazio negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Legge n. 280/2003, le quali hanno ribadito la potenziale rilevanza dei provvedimenti disciplinari sportivi anche per l'ordinamento statale: tra queste, emergono la sentenza della Sezione Terza n. 2801 del 28 aprile 2005, in cui si riconosce l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare comportante la squalifica di quattro mesi a carico di un calciatore militante nel campionato di serie A⁵⁰, e la decisione, della stessa sezione, del 22 agosto 2006, n. 7331, nella quale si è ritenuto ammissibile il ricorso contro un provvedimento disciplinare di penalizzazione in classifica (12 punti) nei confronti di una società calcistica di serie D⁵¹.

Nello stesso senso, si è sempre orientata la giurisprudenza dell'Unione Europea: premettendo che le sanzioni sportive disciplinari – in particolar modo quelle interdittive delle attività sportive – sono suscettibili in concreto di ledere le libertà economiche degli atleti e di coloro che operano negli organismi sportivi, la Corte di Giustizia dell'UE ha dedotto che l'indiscussa operatività di una regola eminentemente sportiva non può precludere automaticamente l'accertamento, da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria, della violazione delle libertà e dei diritti garantiti dai trattati europei, nonché del contesto nel quale si colloca il fatto o il comportamento sanzionato.

⁵⁰ Decisione (Guardiola/Figc), p. 12 - “(...) nel caso di impugnazione di misure sanzionatorie disciplinari nei confronti degli affiliati alle federazioni sportive, la giurisdizione del giudice amministrativo sussiste quando tali sanzioni non si esauriscano in ambito sportivo ma, essendo dirette a modificare in modo sostanziale, ‘ancorché non totalmente irreversibile’, lo status di atleta, ‘ridondano pure in danno della di lui sfera giuridica nell'ordinamento statale’. Come appare evidente, nella fattispecie in esame si verte proprio in quest'ipotesi, sol che si consideri la valenza anche economica della disposta sospensione dell'attività del ricorrente, calciatore professionista, e comunque il contenuto patrimoniale della multa irrogata”.

⁵¹ Decisione (Trapani/Figc), p. 6 – “(...) è impugnata la sanzione disciplinare della penalizzazione di punti dodici in classifica da scontarsi nella stagione sportiva 2006-2007, che, determinando l'esclusione dalla graduatoria del campionato regionale di Eccellenza, sembra assumere anche rilevanza esterna, incidendo sullo status del soggetto in termini non solo economici, ma anche di onorabilità”.

A riguardo, la Corte di Giustizia ha ribadito alcuni principi già accolti dalla giurisprudenza anteriore: in particolare, viene sottolineata la sindacabilità da parte del giudice comunitario dei provvedimenti - emanati in ambito sportivo - dotati di una “*rilevanza economica*”⁵² e si afferma, inoltre, il criterio per il quale anche le normative che prevedono sanzioni disciplinari (nonché le sanzioni stesse) sono sindacabili dal giudice comunitario, quando queste abbiano effetti negativi sulla sfera professionale ed economica del destinatario⁵³.

Sempre in tal senso si è pronunciata anche la giurisprudenza tedesca (nel celebre caso che coinvolse Katrin Krabbe, una delle più forti velociste nel panorama mondiale degli anni '90, estromessa da ogni competizione internazionale per undici mesi, a causa di una squalifica per doping), secondo la quale la competenza dell'autorità giurisdizionale ordinaria non può ritenersi esclusa per il solo fatto che sulla materia oggetto di controversia si sia già pronunciato un organo interno alla Federazione⁵⁴: il Tribunale, inoltre, nel merito della singola fattispecie, ha stabilito che, essendo stati violati in sede di giudizio federale i generali principi di diritto alla difesa secondo le regole del giusto

⁵² Corte di Giustizia, 18 luglio 2006 (David Meca-Medina e Igor Majcen / Commissione delle Comunità Europee), p. 17 - “*Si deve ricordare che, considerati gli obiettivi della Comunità, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario in quanto sia configurabile come attività economica ai sensi dell'art. 2 CE. (...) Così, quando un'attività sportiva riveste il carattere di una prestazione di lavoro subordinato o di una prestazione di servizi retribuita come nel caso dell'attività degli sportivi professionisti e semiprofessionisti, essa ricade in particolare nell'ambito di applicazione degli artt. 39 CE e segg. o degli artt. 49 CE e segg.*”.

⁵³ *Sent. cit.*, p. 19 - “*(...) occorre ammettere che la natura repressiva della regolamentazione antidoping controversa e la gravità delle sanzioni applicabili in caso di sua violazione sono in grado di produrre effetti negativi sulla concorrenza perché potrebbero, nel caso in cui tali sanzioni si avverassero, alla fine, immotivate, comportare l'ingiustificata esclusione dell'atleta dalle competizioni e dunque falsare le condizioni di esercizio dell'attività in questione. Ne consegue che, per potersi sottrarre al divieto sancito dall'art. 81, n. 1, CE, le restrizioni così imposte da tale regolamentazione devono limitarsi a quanto è necessario per assicurare il corretto svolgimento della competizione sportiva*”.

⁵⁴ Tribunale di Monaco, VII Sezione Commerciale, 17 maggio 1995, p. 21 - “*(...) il vincolo di giustizia va inteso, a pena di nullità, solo come divieto a rivolgersi all'autorità giudiziaria ordinaria prima di avere eseguito tutte istanze giurisdizionali interni alla Federazione; pertanto, i provvedimenti disciplinari interni di associazioni private possono essere oggetto di sindacato in sede giurisdizionale sia per violazione delle disposizioni procedurali statutarie, sia sotto il rispetto dei principi procedurali fondamentali propri di uno Stato di diritto, sia sotto il profilo di eventuali errori nell'istruzione probatoria, sia sotto il profilo della loro equità*”.

processo, la sanzione irrogata alla ricorrente al termine del giudizio dinnanzi agli organi federali fosse illegittima, poiché questo si era svolto senza garantire all'atleta la possibilità di contraddittorio⁵⁵.

Nel senso opposto, invece, è stato rilevato dai giudici italiani il difetto assoluto di giurisdizione dello stesso giudice amministrativo nella controversia promossa da un arbitro per la sua mancata iscrizione alla Commissione Arbitri Nazionale della serie A e B, poiché il provvedimento impugnato sarebbe stato adottato, nell'opinione del giudice adito, secondo un giudizio basato esclusivamente sulla mancanza delle necessarie qualità tecniche da parte del soggetto in questione, privando così il provvedimento da qualsiasi effetto all'esterno dell'ordinamento sportivo⁵⁶.

Il Consiglio di Stato, successivamente interpellato, ha confermato la sentenza del giudice di prime cure⁵⁷, chiarendo definitivamente come l'inquadramento del ricorrente nel ruolo degli arbitri cosiddetti "*fuori quadro*" dipendesse da un giudizio di demerito tecnico, al quale non era seguita la perdita dello *status* di tesserato; per cui la questione, del tutto interna alla Giustizia sportiva, doveva essere risolta unicamente con gli strumenti a disposizione del relativo ordinamento: il giudice ha rilevato che "*la riserva a tale giurisdizione non significa che il provvedimento di cui si discute non abbia efficacia afflittiva*"⁵⁸, ma un tale effetto negativo - per gli interessi personali del soggetto inciso dalla sanzione - non vale a rendere questi ultimi *rilevanti* per

⁵⁵ *Sent. cit.*, p. 22 – "*la decisione assunta all'esito di un procedimento disciplinare svoltosi in assenza di contraddittorio con l'atleta, è illegittima in quanto viola le norme costituzionali sul rispetto del diritto di difesa*".

⁵⁶ Si veda, al riguardo, Tar Lazio, Sez. III-ter, 5 novembre 2007, n. 10849.

⁵⁷ In quell'occasione, secondo il T.A.R. Lazio, è mancato il connotato della *rilevanza esterna* all'ordinamento sportivo degli effetti del provvedimento impugnato, i quali si esaurivano all'interno del predetto ordinamento, non avendo alcun riflesso, né diretto né indiretto nell'ordinamento generale, il giudizio di scarsa capacità tecnica resa nei confronti dell'arbitro.

⁵⁸ Consiglio di Stato, Sez. VI, 17 aprile 2009, n. 2333.

l'ordinamento della Repubblica e, quindi, a fondare la giurisdizione del tribunale statale⁵⁹.

Alla luce di quanto emerso dai casi sopra citati, le questioni aventi ad oggetto sanzioni disciplinari sportive non hanno sempre uniformato le pronunce della giustizia statale, ponendosi anche in contrasto con quelle comunitarie.

A riprova di ciò, si è giunti ad un vero e proprio 'scontro' tra la giustizia amministrativa di primo grado (nella fattispecie il T.A.R. Sicilia, sezione distaccata di Catania) e il corrispondente organo di secondo grado (ovvero il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana), che costituisce l'antefatto per la successiva 'chiamata in causa' della Corte Costituzionale, di cui si parlerà approfonditamente nei capitoli III e IV.

2.2.1. La disputa fra i Tribunali amministrativi siciliani: il T.A.R. Sicilia riconosce la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo

Come sopra anticipato, tra la primavera e l'autunno del 2007, si è assistito ad un dibattito giuridico con protagonisti il T.A.R. di Catania e il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana.

Il contrasto giurisprudenziale ha avuto origine dal tentativo di individuare una modalità di interpretazione che potesse consentire di riconoscere quando gli

⁵⁹ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 17 aprile 2009, n. 2333, p. 15 – *“L’inserimento del ricorrente nel ruolo degli arbitri fuori quadro, in dipendenza del giudizio di “demerito tecnico” e senza perdita dello status di tesserato, rimane, infatti, questione del tutto interna alla giustizia sportiva, e che deve essere risolta con gli strumenti propri del relativo ordinamento. La riserva a tale giurisdizione non significa che il provvedimento di cui si discute, in forza del quale l’arbitro, già competente per le partite di serie A, è stato applicato a dirigere il settore giovanile e scolastico, non abbia efficacia affittiva: è chiara, invece, la portata negativa della retrocessione, sia se qualificata come sanzione, sia se venga definita come effetto della riscontrata inidoneità tecnica. Un tale effetto negativo per gli interessi personali di chi lo patisce, intrinseco a tutti i provvedimenti contemplati nell’art. 2 del D.l. citato non vale, peraltro, a renderli, per ciò solo, rilevanti per l’ordinamento della Repubblica e, quindi, a fondare la giurisdizione statale: occorre, invece, indagare, come ha fatto il Tar, se, al di là dell’afflizione connessa allo specifico status di membro della Federazione, sussistano conseguenze incidenti su situazioni giuridiche soggettive protette dall’ordinamento generale in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo”*.

effetti indiretti derivanti dall'irrogazione delle sanzioni disciplinari sono in grado di far nascere lesioni che si estrinsecano anche al di fuori dell'ambito sportivo.

Prima di analizzare il merito della questione, occorre riassumere brevemente i fatti che hanno portato a tali verdetti.

A seguito dei gravi incidenti verificatesi all'esterno dello stadio Massimino di Catania⁶⁰, al termine della partita tra la squadra di casa ed il Palermo del 2 febbraio 2007, gli organi di giustizia federale della FIGC hanno irrogato una squalifica di sei mesi del campo di gioco catanese.

Di conseguenza, i titolari di abbonamenti della società sportiva Catania Calcio s.p.a. hanno presentato ricorso al T.A.R. per chiedere l'annullamento del provvedimento sanzionatorio del giudice sportivo⁶¹, poiché si è ritenuto leso il loro diritto di assistere alle partite casalinghe di calcio della squadra per cui tifavano e per la quale avevano sottoscritto l'abbonamento per l'ingresso allo stadio.

Sul punto, si è espresso il T.A.R. Catania, nella sentenza del 19 aprile 2007, n. 679, annullando la squalifica comminata dalla Giustizia sportiva e condannando, inoltre, la FIGC al parziale rimborso del costo dell'abbonamento sottoscritto dagli stessi ricorrenti e al risarcimento del danno morale⁶².

Numerosi sono gli spunti di riflessione che si possono cogliere da questa importante e dibattuta decisione.

Innanzitutto, seguendo un ordine logico-giuridico, il T.A.R. adito riconosce la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in ordine alle controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari inflitte a società sportive, susseguenti ad

⁶⁰ In esito ai quali è deceduto il Sovrintendente di Polizia Filippo Raciti, a causa di un'emorragia al fegato provocata da un corpo contundente durante i tafferugli.

⁶¹ Provvedimento n. 67 del 14 febbraio 2007.

⁶² Citando la sentenza in questione, p. 8 *“Il danno patrimoniale consiste, nella specie, nell'impossibilità di continuare ad utilizzare l'abbonamento alle partite casalinghe del torneo; quello non patrimoniale (o danno morale), è collegato alla lesione del diritto all'onore, inviolabile, e che provoca ovviamente multiformi conseguenze dannose di carattere morale legate all'insorgere del sentimento di vergogna che nasce dalla perdita pubblica della propria immagine personale”*.

eventi delittuosi verificatesi in occasione di una manifestazione sportiva, in ragion del fatto che tali provvedimenti non costituiscono esercizio della autodichia disciplinare delle Federazioni e non concernono la materia riservata all'autonomia dell'ordinamento sportivo ex. art 1 della L. 280/2003.

Questa sua interpretazione si uniforma a quanto affermato (pochi giorni prima) dal T.A.R. del Lazio, secondo il quale l'art. 2 lett. b) della citata Legge, letto in combinato disposto con l'art. 1, comma 2, della stessa norma, determina che il principio di autonomia dell'ordinamento sportivo da quello statale⁶³, *“non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell'ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell'ordinamento generale dello Stato”*⁶⁴: in più di un'occasione, infatti, in applicazione di tale principio, il T.A.R. di Roma aveva tentato, attraverso numerose 'forzature interpretative', di ampliare l'ambito della giurisdizione del giudice statale, facendo leva su una interpretazione costituzionalmente orientata del suddetto articolo 2 della Legge n. 280/2003⁶⁵.

Prosegue il giudice di prime cure siciliano rilevando che *“una diversa interpretazione condurrebbe a dubitare della conformità della Legge del 2003 a principi costituzionali, perché sottrarrebbe le sanzioni sportive alla tutela giurisdizionale del giudice statale”*⁶⁶.

Pertanto, secondo le conclusioni del tribunale amministrativo siciliano, poiché la sanzione comporta una sicura perdita economica per il Catania Calcio s.p.a. in termini di mancata vendita di biglietti ed una sua conseguente esposizione a possibili azioni giudiziarie da parte dei titolari di abbonamenti, tale

⁶³ Che riserva al primo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto *“i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione dei relative sanzioni disciplinari sportive”*.

⁶⁴ Ordinanza del T.A.R. Lazio, Sez. III-ter, del 12 aprile 2007, n. 1664, p. 9.

⁶⁵ Non a caso, è stata riconosciuta la giurisdizione del giudice amministrativo nei ricorsi avverso le sanzioni inflitte per illecito sportivo per i fatti connessi alla vicenda *“Calciopoli”*, insorta nella stagione calcistica 2005/2006. Sul punto, cfr. T.A.R. Lazio, sez. III, 21 giugno 2007, n. 5645.

⁶⁶ Sentenza T.A.R. Catania, 19 aprile 2007, n. 679, p. 18.

provvedimento assume indubbia rilevanza anche all'esterno dell'ordinamento sportivo e risulta, quindi, impugnabile davanti al giudice amministrativo.

A maggior ragione, deve ritenersi sussistente la giurisdizione amministrativa esclusiva allorché l'azione tende, congiuntamente, alla rimozione della lesione del diritto di credito vantato dagli abbonati nei confronti della società sportiva e alla tutela dei connessi diritti (personalissimi ed inviolabili) all'immagine, all'onore e al decoro degli stessi soggetti.

Viene ritenuta fondata, dunque, la domanda volta ad ottenere il risarcimento del danno da parte degli abbonati lesi da un provvedimento disciplinare, riguardante la squalifica di uno stadio con conseguente obbligo di giocare “*a porte chiuse*”.

Alla base della pretesa risarcitoria, secondo il Tribunale, sussistono tutti i presupposti, tra cui l'*eventus damni*, che va individuato nei provvedimenti sanzionatori irrogati “*sulla base di un'illegittima normativa regolamentare ispirata alla responsabilità oggettiva*”⁶⁷, e l'elemento soggettivo della colpa della P.A., “*da ravvisarsi nella violazione delle regole di correttezza, imparzialità e di buona amministrazione, alle quali esercizio dell'azione amministrativa deve ispirarsi*”⁶⁸.

In conclusione, viene ritenuto illegittimo il provvedimento disciplinare in questione, “*inflitto dagli organi di giustizia sportiva ad una società calcistica per gravi fatti delittuosi verificatisi nel corso della competizione sportiva*”⁶⁹, laddove i gravi incidenti in questione non appaiono conseguenti ad alcun episodio inerente allo svolgimento della gara; in aggiunta, la richiamata illegittimità

⁶⁷ Si fa riferimento agli artt. 9, commi 1 e 2 “*Sanzioni a carico di dirigenti, soci e tesserati della società*”, e 11 “*Sanzioni inerenti alla disputa delle gare*”, del Codice di Giustizia sportiva della Fige. Nella sentenza (p. 15) si legge che tali articoli sono illegittimi “*(...) per evidente contrasto con gli inderogabili principi dell'ordinamento, consacrati in apposite norme di rango costituzionale o di legge ordinaria, palesandosi, in particolare, il principio della responsabilità oggettiva, specie alla luce della rigida applicazione che ne viene praticata, come contrario ai principi dell'ordinamento giuridico vigente*”.

⁶⁸ *Sent. cit.*, p. 13.

⁶⁹ *Sent. cit.*, p. 15.

sussiste dato che tali fatti non si sono svolti durante il corso della partita, bensì in un momento successivo e, soprattutto, all'esterno dello stadio.

2.2.2. Le critiche della dottrina alla sentenza del T.A.R. Catania

Come accennato, tale decisione giurisprudenziale ha destato più di qualche perplessità in dottrina⁷⁰, la quale non ha tardato ad esporre le sue opinioni in merito.

Innanzitutto, il criterio del “*soggetto terzo estraneo*” all’ambito dello sport non offre nessuna semplificazione ma, al contrario, introduce un quesito di difficile soluzione, ovvero quello di stabilire con certezza chi è *terzo* rispetto ad una formazione sociale⁷¹: ciò vale a maggior ragione nell’ordinamento sportivo, che ha visto progressivamente aumentare i suoi operatori⁷², i quali sono difficilmente etichettabili come ‘soci’ o come ‘terzi estranei’⁷³.

Inoltre, è stata criticata anche l’interpretazione secondo cui l’art. 2 lett. b) della L. 280/2003 debba essere necessariamente letto in combinato disposto con l’art. 1, comma 2, della stessa norma, poiché una diversa lettura non sarebbe conforme a principi costituzionali, sottraendo le sanzioni sportive alla tutela del giudice statale.

⁷⁰ Si veda, a riguardo, E. LUBRANO, *La sentenza abbonati-Catania: il Consiglio siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al paleozoico?!*, Diritto dello sport, Bologna, n.6, 2007

⁷¹ M. DELSIGNORE, *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un giudice privo della competenza funzionale*, Diritto Processuale Amministrativo, 2008, fasc. 4, pag. 1128.

⁷² A riguardo, si nota come lo stesso codice di Giustizia della F.I.G.C., disciplina, all’art. 2, il suo ambito di applicazione soggettivo, stabilendo che – “*Il codice si applica alle società, ai dirigenti, agli atleti, ai tecnici, agli ufficiali di gara e ad ogni altro soggetto che svolge attività di carattere agonistico, tecnico, organizzativo, decisionale o comunque rilevante per l'ordinamento federale.*

Il Codice si applica, altresì, ai soci e non soci cui è riconducibile, direttamente o indirettamente, il controllo delle società, alle persone comunque addette a servizi delle società stesse e a coloro che svolgono qualsiasi attività all'interno o nell'interesse di una società o comunque rilevanti per l'ordinamento federale”.

⁷³ M. NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, Scritti Giuridici, tomo II, Milano, 1996.

La norma che attribuisce la cognizione di tali provvedimenti unicamente al giudice sportivo non dovrebbe destare preoccupazione poiché, come già accennato in precedenza, l'*autodichia* differisce grandemente dalla giurisdizione domestica dell'ordinamento settoriale: la prima, infatti, si fonda su un principio (riconducibile a quello proprio delle "guarentigie" degli *interna corporis* delle Camere) grazie al quale vengono poste le basi per un sistema finalizzato a tutelare il potere (nel caso di specie, disciplinare) da ogni possibile forma di ingerenza esterna⁷⁴.

Con particolare riferimento alla vicenda trattata dal T.A.R. catanese, la dottrina contesta, la sussistenza della legittimazione attiva degli abbonati⁷⁵: questa, secondo la sentenza analizzata, scaturisce dall'interesse ad assistere alle partite casalinghe del Catania Calcio allo stadio, stante il fatto che tale situazione giuridica soggettiva non può trovare altra forma di tutela se non quella "*in forma specifica*"⁷⁶ (consistente nella ricostituzione della situazione di fatto antecedente al danno procurato)⁷⁷.

Tuttavia, seguendo tale impostazione, il diritto di agire spetterebbe a qualunque cittadino, dato che chiunque può avere un interesse ad essere spettatore allo stadio delle partite di casa della squadra siciliana, pur non essendo abbonato e pagando, quindi, il prezzo del biglietto.

Si evidenzia, dunque, come la confusione tra legittimazione attiva e "*interesse di mero fatto*" ad assistere a più partite di calcio possa dare adito ad una inammissibile azione popolare: non si comprenderebbe, infatti, il motivo per il quale il soggetto abbonato sia titolare di un interesse sostanziale 'rafforzato'

⁷⁴ N. OCCHIOCUPO, *Autodichia*, Enciclopedia giuridica IV, Roma, 1988.

⁷⁵ Si vedano, tra i tanti, N. PAOLANTONIO, *op. cit.*; A. CORSARO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico dello Stato*, Foro amministrativo Consiglio di Stato, 2007, fasc. 11, pp. 3234 ss.

⁷⁶ Per la quale si rimanda al Capitolo III, in cui verrà analizzato il rapporto tra questa e la tutela "*per equivalente*".

⁷⁷ G. CECCHERINI, *Risarcimento in forma specifica e funzioni della responsabilità civile*, Responsabilità Civile e Previdenza, 2017, fasc. 3.

rispetto a chi, invece, non abbia sottoscritto alcun contratto di abbonamento con la società calcistica.

Data la portata della sentenza appena analizzata, e la risonanza sia giuridica che mediatica alla quale è stata sottoposta, si intuisce facilmente come la vicenda non abbia trovato la sua conclusione dopo un solo grado di giudizio.

2.2.3. La risposta del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana: la sentenza 8 novembre 2007, n. 1048 e le sue criticità

La decisione, tutt'altro che a sorpresa, viene impugnata dalla Federazione (FIGC) davanti al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, il quale, con sentenza n. 1048 del 2007, ravvisa il difetto assoluto di giurisdizione del T.A.R. Catania.

Il Consiglio siciliano, in particolare, sostiene che l'insussistenza della giurisdizione statale derivi dalla corretta esegesi degli artt. 1, 2 e 3 della L. 280/2003: tale fonte primaria, secondo il giudice, *“riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, nel pieno rispetto dei principi sanciti in Costituzione”*⁷⁸.

L'art. 2, in particolare, delinea chiaramente i casi in cui non sussiste la rilevanza *“per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo”*⁷⁹: in sostanza, attraverso questa disposizione, *“lo Stato ha dichiarato apertamente il proprio disinteresse”*⁸⁰ per ogni questione ex art. 2, comma 2, lett. a) e b), tra cui rientra l'irrogazione ed applicazione delle sanzioni disciplinari sportive. Ne consegue che nessuna violazione di tali norme sportive potrà considerarsi rilevante per l'ordinamento giuridico generale⁸¹.

⁷⁸ Sentenza Cons. Giust. Amm. Sic. 8 novembre 2007, p. 10.

⁷⁹ *Sent. cit.*, p. 10.

⁸⁰ *Sent. cit.*, p. 11.

⁸¹ Citando il Consiglio di Giustizia, p. 12 - *“Infatti, l'articolo 3 del decreto in esame conferma che – ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società,*

Sul punto una parte di dottrina ha mostrato le sue perplessità, poiché l'affermazione, secondo cui le sanzioni disciplinari inflitte nell'ambito dell'ordinamento sportivo non sono oggetto di interesse per il Legislatore, non sembra propriamente corretta: invero, se è ragionevole affermare che il potere legislativo abbia preso atto di un sistema di tutela dei diritti *alternativo* a quello giurisdizionale, basato sul consenso delle parti alla rinuncia preventiva alla tutela giurisdizionale, al contrario, risulta controverso qualificare come "*interessi di mero fatto*" (non tutelati, cioè, né in sede giurisdizionale né in sede amministrativa) i diritti soggettivi che vengono lesi dagli effetti delle misure disciplinari sportive⁸².

Ad ogni modo - conclude il Consiglio siciliano - tutte le controversie riservate agli organi di giustizia sportiva ai sensi dell'art. 2 restano escluse dalla giurisdizione statale; "*sicché non vi è competenza di alcun ufficio giudiziario*"⁸³, né ordinario né amministrativo.

Una tale opzione legislativa rientrerebbe nell'esercizio della discrezionalità propria del Parlamento, il quale è tenuto ad assicurare piena tutela a diritti soggettivi ed interessi legittimi, "*ma senza che gli sia in radice preclusa la scelta di quali tra le molteplici situazioni di interesse di fatto meritino di essere qualificate come diritti soggettivi o interessi legittimi*"⁸⁴.

Così, secondo il Consiglio insulare, il Legislatore ha operato una scelta netta, non radicando la giurisdizione dell'ordinamento generale in tutte le varie ipotesi diverse da quelle previste esplicitamente nell'articolo citato, "*nell'ovvia*

associazioni e atleti (...) - tra 'ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive' soltanto quelle 'non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2' [sono] devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo".

⁸² N. PAOLANTONIO, *Ancora su sport e giustizia*, Foro amministrativo Cons. di Stato, 2007, fasc. 12, pp. 3537 ss.

⁸³ *Sent. cit.*, p. 11.

⁸⁴ *Sent. cit.*, p. 16.

consapevolezza che l'irrogazione di una sanzione disciplinare sportiva [ha] normalmente grandissimo rilievo patrimoniale indiretto"⁸⁵.

Pertanto, l'interprete è tenuto ad applicare tale scelta, non potendo sovrapporre la propria 'discrezionalità interpretativa' a quella esercitata a livello legislativo dall'organo parlamentare⁸⁶; le conseguenze patrimoniali di una sanzione, in sostanza, non sono di per sé in grado di conferire un'autentica rilevanza giuridica al fatto da cui questa deriva⁸⁷.

Nel dato normativo di riferimento non è presente alcuna affermazione secondo cui gli atti, giusti o sbagliati che siano, di applicazione delle sanzioni disciplinari debbano avere rilievo nell'ordinamento giuridico statale se dalla decisione sportiva derivino conseguenze patrimoniali più o meno gravi,⁸⁸; pertanto, a parere del Collegio, la contraria asserzione di quanto appena espresso non costituisce *"la conseguenza di un'interpretazione estensiva del combinato disposto dell'art. 1, comma 2, e dell'art. 2, comma 1, lett. b)"*⁸⁹, ma solamente una eclatante violazione della norma in questione.

Tuttavia, l'*iter* logico-giuridico perseguito dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana è rimasto del tutto isolato e non è stato confermato nelle successive pronunce dei giudici amministrativi.

Infatti, in una seguente sentenza, il Consiglio di Stato recupera l'interpretazione letterale della normativa in questione, respingendo l'opzione 'costituzionalmente orientata' tentata dal Consiglio di Giustizia siciliano⁹⁰: in

⁸⁵ *Sent. cit.*, p. 12.

⁸⁶ Prosegue il Consiglio, p. 13 – *"Va piuttosto ribadito che, ex art. 101, secondo comma, Cost. il giudice è soggetto alla legge dello Stato, che egli è sempre tenuto ad applicare per quale essa è - ove non ritenga di sollevare questioni circa la sua legittimità costituzionale - e comunque del tutto a prescindere da ogni soggettiva condivisione, o meno, delle scelte compiute dal legislatore"*.

⁸⁷ M. DELSIGNORE, *op. cit.*

⁸⁸ *Sent. cit.*, p. 15 - *"È espressamente stabilita l'irrilevanza per l'ordinamento statale di ogni applicazione di norme regolamentari o di sanzioni disciplinari sportive, quali che ne siano le relative conseguenze indirette"*.

⁸⁹ *Sent. cit.*, p. 15.

⁹⁰ Tra le varie sentenze, si veda Consiglio di Stato, Sez. VI, 17 aprile 2009, n. 2333 e, specialmente, Consiglio di Stato, Sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782.

particolare, i giudici di Palazzo Spada si interrogano sul quesito secondo cui debba prevalere il valore dell'autonomia dell'ordinamento sportivo oppure quello del diritto di azione/difesa in giudizio, sulla base dell'assunto che, frequentemente, tali provvedimenti sanzionatori incidono, quantomeno indirettamente, per i gravi effetti (anche economici) che comportano sulle situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo⁹¹.

Tra le due possibili opzioni ermeneutiche, il giudice d'appello propende per la prima, aderendo, dunque, alla formulazione letterale dell'art. 2 della L. 280/2003 che riserva alla giustizia sportiva i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive, senza alcuna ulteriore distinzione riguardo gli effetti che discendono dall'intervento sanzionatorio.

Una posizione in questo senso, infatti, è stata presa dal Consiglio di Stato nella nota sentenza della Sezione Sesta, n. 5782 del 25 novembre 2008, relativa all'azione risarcitoria promossa dalla società A.C. Arezzo per i danni subiti dall'irrogazione della sanzione disciplinare di sei punti di penalizzazione, che ha determinato la retrocessione della società dalla serie B alla serie C1: in quel caso, il giudice d'appello ha riconosciuto la competenza esclusiva della giustizia sportiva per i comportamenti rilevanti a livello disciplinare e le conseguenti sanzioni, confinando così nell'indifferente giuridico tutta la sfera delle questioni disciplinari sportive⁹².

Tuttavia, precedentemente alla suddetta pronuncia, il T.A.R. del Lazio si è più volte espresso nel senso di attribuire alle sanzioni disciplinari una rilevanza anche 'esterna' all'ordinamento sportivo: una tale linea interpretativa è stata adottata dal Giudice Amministrativo in occasione dei ricorsi proposti da società,

⁹¹ L. MARZANO, *La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive: il contrasto fra Tar e Consiglio di Stato approda alla Corte costituzionale*, Giurisdizione di merito, 2010, fasc. 10, pp. 2567 ss.

⁹² V.A. GRECO, *La Legge 280/2003 alla luce dell'ordinanza del TAR Lazio n. 241/2010*, Giustizia sportiva, 2010, fasc. III.

arbitri e (soprattutto) dirigenti avverso le sanzioni inflitte per illecito sportivo per i fatti connessi alla tristemente nota vicenda di “Calciopoli”.

Il Tribunale si è posto in maniera critica di fronte al riparto di tutele tracciato dal Legislatore ed ha ipotizzato che non sia pienamente confinabile all'ambito interno della giustizia sportiva quanto discende dall'irrogazione di sanzioni a carattere disciplinare, poiché esse non sono sempre destinate a dettare effetti circoscrivibili al solo ambito del mondo sportivo ed alla tutela che, in forza della sua autonomia, quell'ordinamento ha approntato⁹³.

Nella celebre “sentenza–Moggi”⁹⁴, infatti, viene individuato il concetto di ‘rilevanza giuridica’ non solo nell’ottica economico-patrimoniale⁹⁵, ma anche con riferimento all’entità del ‘bene della vita’ leso che, nel caso concreto, coincideva con la dignità personale del soggetto – irreparabilmente pregiudicata dalla risonanza mediatica della vicenda⁹⁶.

A riguardo, il T.A.R. del Lazio ha sottolineato come il divieto di sottoporre alla verifica giurisdizionale del giudice dello Stato il provvedimento irrogato dai giudici domestici “*non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell’ambito strettamente sportivo ma rifluisce nell’ordinamento*

⁹³ P. SANDULLI, *op. cit.*

⁹⁴ T.A.R. Lazio, Sez. III-ter, sentenza 19 marzo 2008, n. 2472.

⁹⁵ Nella fattispecie, il ricorrente aveva un contratto pluriennale con la società Juventus ed uno stipendio netto di quasi cinque milioni di euro; cfr. T.A.R. Lazio, Sez. III-ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4666 (p. 5) “*Ritenuto che nella vicenda in esame il sig. Moggi impugna la sanzione disciplinare dell’inibizione per cinque anni e dell’ammenda di € 50.000.00 per la commissione di illecito sportivo ex artt. 1 e 6 del C.G.S.*”.

⁹⁶ Sul punto, si riporta il dato testuale sentenza n. 2472/2008, p. 13: “*Si è già detto che le sanzioni in questione, per la loro natura, assumono rilevanza anche al di fuori dell’ordinamento sportivo - e quindi a prescindere dalle dimissioni rassegnate dal ricorrente dalla carica di direttore generale della F.C. Juventus s.p.a. e dalla richiesta ed ottenuta cancellazione dall’Elenco speciale dei Direttori sportivi - ove solo si considerino non soltanto i riflessi sul piano economico (il ricorrente potrebbe essere chiamato a rispondere, a titolo risarcitorio, sia alla soc. F.C. Juventus, società quotata in borsa, che ai singoli azionisti) ma anche e soprattutto il giudizio di disvalore che da detta sanzione discende sulla personalità del soggetto in questione in tutti i rapporti sociali. Dunque, le impugnate sanzioni disciplinari sportive, in sé considerate, sono certo rilevanti per l’ordinamento sportivo, ma impingono altresì su posizioni regolate dall’ordinamento generale, onde la relativa tutela spetta a questo giudice, nella propria competenza esclusiva di cui all’art. 3, primo comma, D.L. n. 220 del 2003, pena la violazione dell’art. 24 della Costituzione*”.

*generale*⁹⁷: pertanto, non risulta possibile far derivare dal dettato della Legge n. 280/2003 particolari fattispecie che limitano la tutela giurisdizionale voluta dall'art. 24 della Costituzione, essendo comunque necessario il giusto bilanciamento tra la tutela delle situazioni giuridiche protette (anche all'esterno del sistema sportivo) e la libertà di azione riconosciuta alle organizzazioni sportive⁹⁸.

In uno scenario scosso dallo scandalo calcistico appena accennato, il caso Moggi non è stato l'unico episodio in cui il T.A.R. ha ribadito la propria impostazione, tesa ad allargare le maglie interpretative dell'art. 2, comma 1, lett. b) della Legge in commento: oltre al ricorso del dirigente della Juventus⁹⁹, infatti, il Giudice Amministrativo ha ritenuto sussistente la propria giurisdizione in materia disciplinare anche nei confronti del ricorso dell'allora Presidente della FIGC, Franco Carraro¹⁰⁰: anche in quel caso, il Tribunale ha sottolineato la notevole rilevanza della questione, non solo dal punto di vista economico (oggetto dell'impugnazione era una sanzione disciplinare di carattere pecuniario dell'ammontare di 80.000 €), ma anche sotto il profilo della dignità sociale e professionale dell'interessato¹⁰¹.

È, dunque, evidente come il dibattito sulla rilevanza o meno delle questioni disciplinari (al di fuori dell'ambito sportivo) era ancora un argomento controverso in dottrina e in giurisprudenza: in un tale contesto, avrebbe dovuto

⁹⁷ *Sent. cit.*, p. 13.

⁹⁸ Si vedano, a riguardo, P. SANDULLI, *op. cit.*; S. MESSINA, *Indipendenza dell'ordinamento sportivo rispetto a quello ordinario*, Giustizia civile, 28 gennaio 2019.

⁹⁹ Al quale si aggiunse anche il procedimento nei confronti di Antonio Giraud, amministratore delegato della stessa società, cfr. T.A.R. Lazio, Sez. III-ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671.

¹⁰⁰ Il quale, contestualmente, era membro del CIO e del comitato esecutivo della UEFA.

¹⁰¹ Si riporta, per completezza, il passaggio del T.A.R. Lazio, sez. III-ter, sentenza del 3 novembre 2008, n. 9547, (pp. 5-6) "*Il Collegio ritiene di dover confermare le conclusioni cui è giunto in recenti pronunce intervenute su fattispecie analoghe, che hanno visto coinvolti tesserati o società sportive nella cd. vicenda "calciopoli" (19 marzo 2008 n. 2472; 21 giugno 2007 n. 5645; 8 giugno 2007 n. 5280) e di trattenere, quindi, la giurisdizione in considerazione della rilevanza esterna della sanzione inflitta al dott. C. (basti pensare al discredito di cui potrebbe soffrire nell'ambito del CIO, di cui è componente, per aver subito una sanzione disciplinare, qualunque essa sia) e della necessità di dare una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2 D.L. n. 220 del 2003*".

essere necessario un intervento interpretativo - chiarificatore del significato normativo del confine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva, così come indicato dall'art. 2, comma 1, lett. b) della Legge n. 280/2003.

Ciò non si è verificato con la “sentenza-Arezzo” sopra citata, per la quale è stato possibile decidere la controversia senza sollevare la questione di costituzionalità delle norme contenute negli artt. 2 e 3 della L. 280/2003¹⁰²: questa conclusione si deve al fatto che “*oggetto del presente giudizio non è più l'annullamento della sanzione disciplinare irrogata dalla Federazione all'Arezzo Calcio e delle decisioni degli organi di giustizia sportiva. Tali atti, infatti, hanno ormai prodotto effetti irreversibili*”¹⁰³; dunque, una eventuale decisione di annullamento non avrebbe potuto restituire alla società calcistica il “*bene della vita*”, ovvero la permanenza nel campionato cadetto, che essa avrebbe ottenuto senza i punti di penalizzazione inflitti¹⁰⁴.

L'opportunità per un (probabile e) definitivo chiarimento della questione si è presentata al T.A.R. del Lazio in occasione di una nuova richiesta di annullamento di una sanzione disciplinare, fattispecie che sarà oggetto del paragrafo seguente.

¹⁰² Citando la “sentenza Arezzo”, p. 15 – “*Non sembra possibile procedere ad una interpretazione correttiva e costituzionalmente orientata della norma in esame: la strada dell'interpretazione 'correttiva', che poi è quella praticata dal Tar Lazio con la sentenza appellata, finisce, infatti, per tradursi, di fronte ad una norma dalla chiara ed univoca portata precettiva, in una operazione di disapplicazione della legge incostituzionale, senz'altro preclusa a questo Giudice*”.

¹⁰³ Avendo già l'Arezzo disputato il campionato di serie C1, anziché quello di serie B, in conseguenza della sanzione subita che l'ha condannata alla retrocessione.

¹⁰⁴ Conclude il Consiglio, affermando che (p. 16) “*La legittimità degli atti impugnati viene, pertanto, in rilievo solo in via indiretta ed incidentale, al fine di decidere sulla domanda risarcitoria, che a questo punto rappresenta oggetto esclusivo del presente giudizio*”.

2.3. L'ordinanza di rimessione del T.A.R. Lazio 11 febbraio 2010, n. 241: i primi interrogativi sulla legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. b), della Legge n. 280/2003

Il T.A.R. di Roma, nel 2010, dopo varie pronunce che avevano manifestato una tendenza a considerare sempre più questioni disciplinari rilevanti per l'ordinamento giuridico dello Stato, rende manifesta l'esistenza sul punto di posizioni giurisprudenziali di segno opposto, aderendo, però, all'orientamento che si contrappone alla tesi condivisa dal Consiglio di Stato sopra citata.

Tutto ciò ha implicato la successiva, quanto inevitabile, chiamata in causa del Giudice delle Leggi, sollecitata dall'ordinanza del T.A.R. Lazio n. 241/2010, che corrisponde al primo, serio ed esplicito tentativo di far chiarezza su una tematica (e, forse, su un ordinamento intero) che ancora non ha trovato la sua definitiva risoluzione.

2.3.1. Premessa

La controversia nasce da un provvedimento disciplinare volto a sanzionare un Team manager di una società di pallacanestro¹⁰⁵: il dirigente tesserato presso la Federazione Italiana Pallacanestro, è stato deferito dal procuratore federale alla Commissione Giudicante Nazionale per aver favorito la società di cui era dipendente, “*avvalendosi del concorso di persona non soggetta alla giurisdizione federale*”¹⁰⁶, in violazione degli artt. 2, comma 1, 39 e 43 del Regolamento di Giustizia federale¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Il manager aveva richiesto ed ottenuto, dagli Uffici della Lega basket Serie A, l'inserimento, nel fascicolo del tesseramento di un giocatore, di un atto di risoluzione contrattuale recante data anteriore a quella dell'effettiva presentazione, con ciò tentando di alterare l'elenco degli atleti professionisti tesserati ed iscritti a referto per la società, che in tal modo avrebbe avuto la possibilità di utilizzare un ulteriore atleta professionista.

¹⁰⁶ Ordinanza T.A.R. Lazio, n. 241/2010, p. 4.

¹⁰⁷ L'art. 2, co. 1, sancisce che “*Tutti i tesserati, i giocatori, gli allenatori, i dirigenti delle società affiliate, gli arbitri, gli ufficiali di campo e tutti gli associati in genere hanno il dovere di comportarsi con lealtà e correttezza, osservando scrupolosamente tutte le disposizioni che regolano l'esercizio e la*

Per tale ragione, il Tribunale federale impone l'inibizione da qualsiasi attività federale e sociale per la durata di due anni e, all'esito del procedimento interno agli organi di giustizia sportiva, il dirigente propone gravame dinanzi al T.A.R. Lazio (a norma dell'art. 3, comma 1, L. 280/2003), il quale deduce l'illegittimità del provvedimento sanzionatorio per violazione degli artt. 24, 97, 103, 113 della Costituzione¹⁰⁸, dello Statuto e del Regolamento di Giustizia della F.I.P.

Gli elementi essenziali su cui si concentra l'ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale, come meglio analizzato nel paragrafo successivo, sono, da un lato, la limitazione del diritto di difesa del tesserato a causa dell'obbligatorietà del ricorso agli organi di Giustizia sportiva, pena l'adozione di provvedimenti sanzionatori¹⁰⁹ e, dall'altro, l'illegittimità della qualificazione del giudizio ex art. 12, comma 8, dello Statuto del CONI¹¹⁰ come arbitrato irrituale e la relativa decisione della Camera di Conciliazione e Arbitrato come lodo arbitrale irrituale, anziché come provvedimento amministrativo.

partecipazione allo sport in generale ed alla pallacanestro in particolare"; l'art. 39, invece, afferma che "Rientrano in tale norma le apposizioni di firme apocrife su documenti federali o su atti depositati per ottenere le necessarie autorizzazioni da parte degli Organi della FIP, se non tendenti a raggiungere gli scopi vietati dagli artt. 43 e 44"; l'art. 43, infine, stabilisce che "Gli atti di frode sportiva sono sanzionati con l'inibizione per un periodo da tre anni a cinque anni. Nel caso di tentativo la sanzione è diminuita in misura non superiore a due terzi".

¹⁰⁸ Infatti, l'art. 24 prevede che: "Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi". All'art. 97 viene sancito che: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione". L'art. 103 stabilisce che: "Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi". Infine, all'art. 113, si riconosce che: "Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa".

¹⁰⁹ Si fa qui riferimento al cd. vincolo di giustizia o *vincolo sportivo*, già trattato nel Capitolo I.

¹¹⁰ Ora soppresso dopo la sostituzione del TNAS con il Collegio di Garanzia dello Sport.

2.3.2. La pronuncia del T.A.R. Lazio e il conflitto interpretativo con il Consiglio di Stato

Il giudice di prima istanza sviluppa le proprie argomentazioni al fine di evitare che il destinatario del provvedimento sanzionatorio inflitto dalla giustizia sportiva resti, sostanzialmente, privo di tutela.

Innanzitutto, il Collegio ritiene la questione “*certamente rilevante nella presente controversia*” ed anche “*non manifestamente infondata*”¹¹¹; dopodiché il giudice affronta la tematica oggetto della fattispecie dedotta in giudizio, dando atto dell’esistenza di opinioni giurisprudenziali contrastanti a riguardo.

Richiamando i suoi stessi precedenti¹¹², il T.A.R. Lazio conferma la giurisdizione del giudice amministrativo nelle controversie inerenti all’impugnazione di sanzioni sportive diverse da quelle meramente *tecniche* (ovvero quelle preordinate ad assicurare la regolarità della gara e la corrispondenza del suo risultato ai valori sportivi espressi sul campo), inflitte ad arbitri, dirigenti sportivi o società calcistiche.

Tale affermazione si fonda sul fatto che, ai sensi della Legge n. 280/2003, il principio di autonomia dell’ordinamento sportivo rispetto a quello statale – con conseguente sottrazione al sindacato del giudice dello Stato degli atti a contenuto tecnico – può trovare una deroga solo nel caso in cui determinate situazioni giuridiche soggettive, qualificabili come diritti soggettivi e/o interessi legittimi, debbano poter essere tutelate dalla giurisdizione dello Stato, poiché rilevanti per l’ordinamento giuridico della Repubblica. d

¹¹¹ Citando l’ordinanza n.241/2010, p. 7 - “*La questione è certamente rilevante nella presente controversia, atteso che presupposto per poter esaminare i motivi dedotti dal sig. Cirelli avverso gli atti impugnati è che il giudice adito sia competente a decidere. Il Collegio ritiene peraltro che la questione, oltre che rilevante, sia anche non manifestamente infondata, ove sia ritenuto corretto e assorbente il rilievo esclusivo assegnato dal Consiglio di Stato al testo letterale del cit. art. 2 e invece additivo il tentativo di questa Sezione di offrirne una lettura congiunta con il disposto del precedente art. 1, nella parte in cui detta il generale criterio di riparto della giurisdizione fra giudice sportivo e giudice statale*”.

¹¹² In particolare, si vedano: sentenza T.A.R. Lazio, sez. III-ter, n. 2801/2005; sentenza T.A.R. Lazio, sez. III-ter, n. 7331/2006; sentenza T.A.R. Lazio, sez. III-ter, n. 5280/2007.

Il T.A.R. Lazio sostiene, pertanto, che l'art. 2, comma 1, lett. b) della Legge n. 280/2003, letto unitamente all'art. 1, comma 2 della stessa Legge, non deve ritenersi applicabile nelle ipotesi in cui la sanzione non esaurisca i suoi effetti all'interno dell'ambito strettamente sportivo, rifluendo nell'ordinamento statale a causa della sua rilevanza non esclusivamente tecnica.

All'opinione propria del giudice di prime cure si contrappone, come accennato nel precedente paragrafo, la tesi più volte sostenuta dal Consiglio di Stato: dalla "sentenza-Arezzo" si evince, ad ogni modo, come i giudici di Palazzo Spada non ritengano manifestamente infondati quei dubbi di legittimità costituzionale, inerenti alla riserva a favore della giustizia sportiva, prospettati dall'appellante principale.

In sostanza, nell'opinione del Consiglio di Stato, il Legislatore, da un lato, non ha voluto considerare le conseguenze morali e patrimoniali che dalle citate sanzioni possono derivare, mentre, dal lato opposto, non ha voluto attribuire alcun rilievo al fatto che tali conseguenze potrebbero concretamente prodursi, dato che, in ogni caso, la sussistenza della giurisdizione statale viene limitata alle sole ipotesi diverse da quelle espressamente indicate dal comma 1 dell'articolo 2 della legge in questione¹¹³.

Al T.A.R. Lazio, invece, appare dubbia la legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. b) e *in parte qua* del comma 2 della L. 280/2003 per violazione di più precetti sanciti a livello costituzionale dagli articoli 24, 103 e 113¹¹⁴: secondo il Collegio giudicante, dal combinato disposto di tali norme si evince

¹¹³ L. MARZANO, *Tecniche di rilevazione della questione di giurisdizione nelle controversie sportive: neutralità degli effetti mediati e indiretti del provvedimento sanzionatorio*, Giurisdizione amministrativa, 2009.

¹¹⁴ Prosegue il T.A.R. Lazio nella sua ordinanza n. 241/2010, p. 14 - "*L'innanzi richiamata norma riserva invece gli organi della giustizia sportiva – e, dunque, ad organi la cui composizione è affidata ad una sola delle parti in causa - la competenza a risolvere, in via definitiva, le controversie insorte tra l'ordinamento sportivo e i suoi affiliati ove oggetto delle stesse siano 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 e i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare, con l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive*".

che “a nessuno può essere negata la tutela della propria sfera giuridica dinanzi ad un giudice statale, ordinario o amministrativo che sia”¹¹⁵.

Invece, i commi dei suddetti articoli della Legge n. 280/2003 sottraggono al sindacato del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari i cui effetti vanno oltre i confini assegnati dalla legge all’ordinamento sportivo, incidendo su diritti e interessi la cui tutela è affidata al giudice statale.

Secondo la sezione rimettente, infatti, l’incontestata autonomia di cui gode l’ordinamento sportivo, rispetto a quello statale, non contrasta con tale affermazione, poiché ‘autonomia’ significa “*inibizione per un ordinamento giuridico di interferire con le proprie regole e i propri strumenti attuativi in un ambito normativamente riservato ad altro ordinamento coesistente*”¹¹⁶; ciò postula, però, che gli atti e le pronunce in detto ambito (nella fattispecie, quello sportivo) esauriscano all’interno di esso i propri effetti.

La descritta situazione, tuttavia, non ricorre quando “*la materia del contendere è costituita innanzitutto da valutazioni e apprezzamenti personali che investono con immediatezza diritti fondamentali*” del soggetto sanzionato “*in quanto uomo e cittadino*”¹¹⁷, implicando conseguenze lesive della sua onorabilità e riflessi negativi nei suoi rapporti sociali: in ipotesi del genere, non può essere negato il diritto del destinatario della sanzione ad accedere al giudice naturale del danno subito, nella consapevolezza del fatto che “*il danno asseritamente ingiusto, sofferto dal ricorrente è, più che nelle misure interdittive comminate, nel giudizio negativo sulle sue qualità morali, che esse inequivocabilmente sottintendono*”¹¹⁸.

¹¹⁵ Ordinanza citata, p. 12.

¹¹⁶ Ord. cit., p. 14.

¹¹⁷ Per completezza, il T.A.R. prosegue (p. 15) affermando che “*Tale situazione non ricorre affatto allorché la materia del contendere è costituita innanzitutto da valutazioni apprezzamenti personali che, a prescindere dalla qualifica professionale rivestita dal soggetto destinatario degli stessi e dal settore nel quale egli ha svolto la sua attività, investono con immediatezza diritti fondamentali dello stesso in quanto uomo e cittadino, con conseguenze lesive della sua onorabilità e negativi, intuitivi riflessi nei rapporti sociali*”.

¹¹⁸ Ord. cit., p. 16.

Precisa ancora il giudice di prime cure che i dubbi sulla legittimità costituzionale della norma non attengono alla previsione della *pregiudiziale sportiva*, poiché, come analizzato nel presente Capitolo, l'istituto viene ritenuto una logica conseguenza della riconosciuta autonomia dell'ordinamento sportivo; le perplessità, bensì, riguardano unicamente la generale preclusione, in caso di sanzione disciplinare, ad adire il giudice statale una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva.

Per di più, il T.A.R. del Lazio, con precedenti pronunce, aveva già tentato di superare le perplessità in ordine al disposto dell'articolo 2 della norma in questione, avvalendosi dell'insegnamento della Corte costituzionale, secondo cui le norme di legge non si dichiarano costituzionalmente illegittime laddove si deducano interpretazioni incostituzionali, ma solo ed esclusivamente se risulti impossibile dare delle stesse interpretazioni costituzionali¹¹⁹.

In questo caso, invece, nell'interpretazione dell'art. 2, comma 1, lett. b), della Legge n. 280/2003, la soluzione adottata dal T.A.R. del Lazio è stata quella di assumere gli effetti che discendono dalle sanzioni disciplinari come criterio per l'individuazione della giurisdizione statale, ossia la loro incidenza esclusivamente all'interno del contesto sportivo o il loro proiettarsi anche all'esterno con danni patrimoniali/morali sul destinatario, in modo tale da non escludere la possibilità per le parti di adire il giudice statale qualora la sanzione irrogata non esaurisca la sua rilevanza nell'ambito ordinamentale sportivo.

Il Collegio, inoltre, scongiura la possibile obiezione che la necessità di ottenere una 'giustizia rapida', dovuta alla particolarità degli interessi in gioco,

¹¹⁹ Con riferimento alle pronunce della Corte si vedano le sentenze n. 356 del 22 ottobre 1996 e n. 403 del 30 novembre 2007: in esse viene ribadito che dinanzi ad un dubbio interpretativo di una norma o ad un'aporia del sistema, prima di dubitare della legittimità costituzionale della norma stessa occorre verificare la possibilità di darne un'interpretazione secondo Costituzione; il giudice infatti, specie in assenza di un consolidato orientamento giurisprudenziale, è tenuto ad adottare, tra più possibili interpretazioni di una stessa norma, quella idonea a fugare ogni dubbio di legittimità costituzionale, sollevando la questione solo quando la lettera normativa sia tale da precludere ogni possibilità ermeneutica idonea ad offrirne una lettura conforme a Costituzione. A riguardo si veda L. MARZANO, *op. cit.*

sarebbe idonea a giustificare una deroga al principio costituzionale che si sostanzia nel diritto ad ottenere la tutela della propria posizione giuridica dinanzi ad un giudice statale: la smentita, secondo il Giudice, è ricavabile dalla considerazione in merito alla volontà del Legislatore che, se non avesse ritenuto sufficiente il rimedio processuale già sperimentato, avrebbe potuto dettare una nuova disciplina per rendere ancora più celere il rito, fissando come unico limite il rispetto del diritto di difesa¹²⁰.

Quest'ultimo, pertanto, finisce per essere leso proprio dal rimedio (ovvero la preclusione del ricorso al giudice statale) introdotto per assicurare una rapidità di tutela delle ragioni del soggetto inciso dai provvedimenti degli organi giustiziali sportivi.

Pertanto, il ragionamento logico-giuridico perseguito dal T.A.R. del Lazio si fonda sul presupposto che il soggetto sanzionato non resti privo di tutele a fronte di una interpretazione della norma in discorso non conforme a Costituzione.

I dubbi di costituzionalità della sezione rimettente riguardano la parte in cui viene riservata al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari 'non tecniche', "*ma con effetti che vanno oltre l'ambito sportivo, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole allo scrutinio del giudice amministrativo*"¹²¹, nonostante - a giudizio di quest'ultima - sia palese la loro incidenza su diritti soggettivi e interessi legittimi che tale autorità è chiamata a tutelare.

In conclusione, l'intervento della Corte Costituzionale in un simile scenario viene invocato affinché stabilisca definitivamente se – nell'attività ermeneutica di bilanciamento degli interessi volti a tutelare l'autonomia dell'ordinamento

¹²⁰ L. MARZANO, *op. cit.* Si evidenzia come è ricavabile dal dato normativo della legge del 2003 l'estensione al contenzioso sportivo della disciplina celere ex art. 23-bis della L. 6 dicembre 1971, n.1034; infatti l'art. 3 della L. 280/2003 rileva che "*davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'articolo 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e si applicano i commi 2 e seguenti dell'articolo 23-bis della stessa legge*".

¹²¹ *Ord. cit.*, p. 16.

La Legge 17 ottobre 2003 n. 280: analisi e criticità nell'individuazione degli ambiti di autonomia dell'ordinamento sportivo

sportivo, da una parte, e il diritto di difesa del soggetto inciso, dall'altra – debba prevalere quest'ultimo, alla luce dell'interpretazione del T.A.R. Lazio rimettente.

CAPITOLO III

La prima pronuncia della Corte Costituzionale: la sentenza 11 febbraio 2011, n. 49

3.1 La legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera b) della Legge n. 280/2003, secondo la sentenza interpretativa di rigetto della Corte Costituzionale

In seguito all'ordinanza di rimessione del T.A.R. del Lazio esaminata nel precedente Capitolo, la Corte Costituzionale si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lett. b), e comma 2 della Legge n. 280/2003 e - mediante una sentenza interpretativa di rigetto (n. 49 dell'11 febbraio 2011) - ha dichiarato la legittimità costituzionale della disciplina normativa in questione, ritenendola conforme ai precetti costituzionali evocati dal T.A.R. rimettente (artt. 24, 103 e 113 Cost.).

In particolare, attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata del disposto normativo, la Consulta ha riconosciuto come “*non irragionevole*”¹ l'operazione di bilanciamento della tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo con le esigenze di garantire l'effettiva tutela giurisdizionale ai soggetti dell'ordinamento stesso: infatti, il Legislatore, attribuendo le questioni disciplinari sportive alla cognizione degli organi di giustizia sportiva, ha inteso escludere la cosiddetta ‘tutela demolitoria’ del giudice statale, a garanzia dell'autonomia dell'ordinamento settoriale.

Tuttavia, contestualmente, la Corte ha ravvisato che l'esclusione dell'intervento del giudice statale sugli atti con i quali vengono irrogate le sanzioni disciplinari “*non consente che sia altresì esclusa la possibilità, per chi lamenti la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire*

¹ Corte Costituzionale, sentenza 11 febbraio 2011, n. 49, p. 27.

in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno”², garantendo così una forma di giurisdizione statale in materia ritenuta non incostituzionale.

A riguardo, viene precisato che il giudice amministrativo può conoscere delle sanzioni disciplinari inflitte ai vari soggetti del mondo sportivo (società, associazioni, atleti) solamente in via indiretta e incidentale³, in quanto necessario al fine di potersi pronunciare sulla domanda risarcitoria proposta dal soggetto a cui era destinato il provvedimento.

A fronte di quanto statuito dalla Corte, dunque, si deve ritenere sussistente la cognizione del giudice statale (nella fattispecie, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo) in tutte le ipotesi inerenti alle domande volte ad ottenere il risarcimento dei danni derivanti dall’applicazione di sanzioni di natura disciplinare.

Alla luce del nuovo ‘sistema’ introdotto dal giudice costituzionale con la sentenza in discorso, è quantomeno necessario passare all’analisi dettagliata delle questioni dibattute e dell’*iter* argomentativo che hanno portato la Consulta a ritenere non fondata la questione di legittimità sollevata dal T.A.R. del Lazio, non prima di aver illustrato brevemente le posizioni che le varie parti hanno assunto nella suddetta controversia.

3.1.1 Premessa: le posizioni delle parti nel giudizio davanti alla Corte

Nel giudizio in discorso, il CONI ha eccepito l’inammissibilità dell’ordinanza data la mancata valutazione della natura della decisione della Camera di Conciliazione e Arbitrato dello sport oggetto della controversia: infatti, qualora questa fosse stata qualificata come “*lodo arbitrale rituale*”⁴, il destinatario della sanzione avrebbe potuto ricorrere ai mezzi di gravame previsti

² *Sent. cit.*, p. 26.

³ Questa interpretazione del Consiglio di Stato (sentenza n. 5782/2008), riconfermata poi dalla Corte nella pronuncia del 2011, ha suscitato non poche perplessità, che verranno analizzate nel corso del presente Capitolo.

⁴ Per la definizione del quale, si rimanda ai paragrafi 3.2.3 e 3.2.4 del presente Capitolo.

dal codice di rito in relazione al tipo di decisione⁵; inoltre, la difesa del Comitato ha sostenuto che la sottrazione alla cognizione dell'autorità giudiziaria statale “*concerne le sole sanzioni irrilevanti per l'ordinamento generale*”⁶, tra le quali certamente non rientrano quelle da cui può derivare una lesione incidente sullo *status* di tesserato e il suo legame associativo, come nel caso della radiazione.

Dunque, la vicenda oggetto del giudizio *a quo* sarebbe stata irrilevante per l'ordinamento statale poiché l'inibizione inflitta al soggetto tesserato si sostanziava unicamente nel divieto (temporaneo) di svolgere attività nell'ambito federale, senza incidere sul rapporto di lavoro sottostante.

Conclusivamente, viene sottolineata l'inattualità della questione proposta dal T.A.R del Lazio, data la revisione della disciplina dei rimedi giustiziali propri dell'ordinamento sportivo intervenuta *medio tempore*: di fatti, in seguito alla sostituzione della Camera di Conciliazione con il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport, sono stati accentuati “*sensibilmente i profili arbitrali di tale organo giudicante*”⁷, le cui decisioni (definite *lodi*) potevano essere impugnate per nullità ex art. 828 c.p.c.⁸, qualora assunte in controversie rilevanti per l'ordinamento giuridico statale.

Congiuntamente al CONI, si costituisce in giudizio anche la Federazione Italiana Pallacanestro, la quale ha affermato che l'inammissibilità della questione sollevata deriva dal fatto che questa sia sorta “*non tanto per dirimere un effettivo dubbio di costituzionalità, quanto per ottenere l'avallo della Corte ad una determinata interpretazione normativa*”⁹: infatti, secondo l'impostazione difensiva della Federazione, vi sarebbe stato il tentativo di trasformare il giudice

⁵ Citando il passaggio della sentenza, p. 8: “*infatti, se tale decisione fosse qualificata come lodo arbitrale rituale, tenuto conto della 'compromettibilità' degli interessi sostanziali coinvolti dalla decisione, resterebbe salva la possibilità per il destinatario di essa di giovare delle forme di gravame consentite dal codice di rito in relazione a siffatta tipologia di decisioni*”.

⁶ *Sent. cit.*, p. 9.

⁷ *Sent. cit.*, p. 10.

⁸ Art. 828, comma 1 - “*L'impugnazione per nullità si propone, nel termine di novanta giorni dalla notificazione del lodo, davanti alla Corte d'appello nella cui circoscrizione è la sede dell'arbitrato*”.

⁹ *Sent. cit.*, p. 11.

statale in un giudice sportivo, dato che il ricorrente ha chiesto al T.A.R. di pronunciarsi sulla sussistenza dei presupposti sostanziali per l'irrogazione della sanzione disciplinare, allegando gli effetti indiretti di quest'ultima; ma, in questo caso, è *“proprio la mancanza di una posizione giuridica tutelata nell'ordinamento generale che viene a giustificare la declinatoria di giurisdizione”*¹⁰.

In sostanza, la problematica avrebbe riguardato solamente la delimitazione del concetto di 'giuridicamente rilevante', rimessa all'apprezzamento del giudice sportivo: qualora sia rinvenibile tale rilevanza, sarebbe legittimo il ricorso al giudice statale, sussistendo l'esigenza di tutela giurisdizionale di una posizione giuridico-soggettiva protetta dall'ordinamento generale; ove, invece, si tratti di tutelare una posizione di mero fatto, *“non vi può essere radicamento della giurisdizione statale”*¹¹.

Dunque, se l'impugnazione della sanzione disciplinare sportiva è finalizzata unicamente al riesame della stessa questione, già decisa dal giudice domestico, questa diventa insindacabile dal giudice amministrativo, non rilevando gli eventuali effetti indiretti del provvedimento impugnato¹².

Infine, secondo la posizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentata dall'Avvocatura generale dello Stato, la questione sarebbe stata inammissibile per motivi di coerenza logico-giuridica con quanto richiesto nel giudizio *a quo*: infatti, nonostante il T.A.R. rimettente abbia ritenuto sussistente la lesione subita dal ricorrente sulla base delle *“pregiudizievoli valutazioni*

¹⁰ *Sent. cit.*, p. 12.

¹¹ *Sent. cit.* p. 13.

¹² Nell'imminenza dell'udienza, la difesa della FIP ha depositato una memoria illustrativa (*Sent. cit.* pp. 15-16), nella quale ribadisce che: *“nel caso di specie il ricorrente non ha dedotto la lesione di una situazione giuridica protetta, lamentando solo l'adozione del provvedimento disciplinare ai suoi danni in assenza del necessario presupposto fattuale, costituito dalla ricorrenza dell'illecito sportivo. Mancando, pertanto, una posizione giuridica assunta come lesa, non sarebbe possibile affermare la giurisdizione. Né avrebbe senso fondare la giurisdizione sugli effetti indiretti (del provvedimento sanzionatorio), posto che così verrebbe disancorata la domanda dalla esistenza del diritto, facendosi così discendere una 'molteplicità di possibili situazioni protette' da un 'mero fatto'”*.

*personali contenute negli atti impugnati, tali da fondare un giudizio negativo sulle qualità morali dello stesso*¹³, in realtà, nel giudizio di merito, è stato richiesto solo l'annullamento dei suddetti atti, non facendo alcun cenno al profilo risarcitorio; mancherebbe, dunque, *“quel riflesso nell'ordinamento generale della sanzione sportiva che ne giustificerebbe il sindacato da parte del giudice statale”*¹⁴.

3.1.2 Il riconoscimento della giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo sulle questioni disciplinari

Riassunte brevemente le considerazioni delle parti intervenute nel giudizio dinnanzi la Corte Costituzionale, è necessario soffermarsi sui passaggi maggiormente rilevanti della sentenza n. 49 del 2011.

Innanzitutto, la Consulta elimina qualsiasi dubbio circa l'eccezione di inammissibilità della questione (dato il suo carattere preliminare), ritenendola non fondata: infatti, secondo il previgente orientamento della prevalente giurisprudenza amministrativa¹⁵, le decisioni assunte dalla (oggi soppressa) Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport non erano qualificabili come lodi arbitrali, bensì come provvedimenti amministrativi e, in quanto tali, soggetti al sindacato del giudice amministrativo¹⁶ esteso ai vizi di legittimità e non limitato ai soli vizi di nullità.

¹³ *Sent. cit.* p. 13.

¹⁴ *Sent. cit.* p. 13.

¹⁵ Si fa riferimento alla già citata sentenza della sez. VI del Consiglio di Stato, 9 luglio 2004, n. 5025, a cui è seguita la sentenza della sez. IV, 19 giugno 2006, n. 3559, nella quale viene ribadito che: *“l'art. 2 della legge n. 280/2003 ha previsto che gli atti delle Federazioni sportive possano essere impugnati in sede giurisdizionale solo dopo la preventiva impugnazione, quale condizione di procedibilità, innanzi alla Camera Arbitrale, la cui decisione ha natura di atto amministrativo e non di lodo arbitrale”*.

¹⁶ Citando il passaggio della Corte, p. 18: *“(...) di talché non è, in linea di principio, implausibile che il giudice amministrativo affermi la sua giurisdizione (che è di natura esclusiva) nei confronti di ogni tipo di decisione della Camera di conciliazione ed arbitrato. Al riguardo, si deve sottolineare che questa Corte ha più volte affermato che il difetto di giurisdizione per essere rilevabile deve essere macroscopico”*. In merito ai lodi arbitrali, si veda E. LUBRANO, *Il Tribunale nazionale arbitrale per lo sport (TNAS): analisi della giurisprudenza*, Rivista di diritto ed economia dello sport, 2010, fasc. 3, pp. 77-97.

Nel merito della sentenza, emerge come il giudice costituzionale abbia concentrato il suo percorso argomentativo intorno al concetto di autonomia dell'ordinamento sportivo, espressione di una delle più diffuse “*formazioni sociali dove l'uomo svolge la sua personalità*”¹⁷, protette dai disposti degli artt. 2 e 18 Cost.¹⁸, e “*articolazione italiana di un più ampio ordinamento autonomo avente una dimensione internazionale*”¹⁹: allo Stato, pertanto, viene impedito di disconoscere l'autonomia delle organizzazioni sportive proprio a causa della tutela costituzionale accordata alle formazioni sociali e della dimensione globale del fenomeno sportivo²⁰.

In particolare, il Giudice delle leggi, una volta delineato il quadro di sistema relativo alle varie tipologie di questioni che possono nascere all'interno dell'ambito ordinamentale sportivo – sottolineando la sostanziale non impugnabilità davanti al giudice statale delle questioni tecniche e riconoscendo la pacifica impugnabilità dei provvedimenti inerenti alle questioni amministrative dinanzi al giudice amministrativo, oltre alla giustiziabilità delle questioni patrimoniali tra pari ordinati al cospetto del giudice ordinario²¹ – focalizza la questione di legittimità costituzionale della disciplina normativa ‘incriminata’ in una “*censura (...) [che] si incentra su un unico profilo*”²².

Infatti, nonostante nell'ordinanza di rimessione si faccia riferimento anche agli artt. 103 e 113 Cost., i profili di incostituzionalità della norma in analisi hanno un carattere sostanzialmente unitario, che si riassume “*nel dubbio che la*

¹⁷ *Sent. cit.*, pag. 20.

¹⁸ Art. 2, Cost. - “*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*”.

Art. 18, comma 1, Cost. - “*I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale*”.

¹⁹ *Sent. cit.*, pag. 20.

²⁰ A. E. BASILICO, *La tutela esclusivamente risarcitoria contro i provvedimenti sanzionatori del Coni e delle Federazioni*, Rivista di Diritto Sportivo del Coni, 2012.

²¹ Come già ampiamente ricordato nel precedente Capitolo II.

²² Sentenza Corte Cost. *cit.*, p. 24.

*normativa censurata precluda al giudice statale di conoscere questioni che riguardino diritti soggettivi o interessi legittimi*²³.

La paventata violazione dei suddetti articoli è stata evidenziata poiché questi rappresentano il fondamento costituzionale delle funzioni giurisdizionali del giudice, dato che il T.A.R. rimettente individua nel giudice amministrativo la posizione di “giudice naturale” per le controversie disciplinari; in realtà, ad avviso della Corte, “*con la loro evocazione non si prospettano illegittimità costituzionali diverse da quelle formulate con riferimento all’art 24 Cost.*”²⁴, in base al quale non può essere negata ad alcun soggetto l’azione giudiziale volta a tutelare la propria situazione giuridica soggettiva.

In particolare, la Corte, facendo riferimento all’art. 2 del decreto-legge n. 220/2003 (convertito con modificazioni dalla Legge n. 280/2003), si sofferma sulle questioni aventi ad oggetto le materie per le quali la tutela non viene apprestata dagli organi statali²⁵, ridisegnando un innovativo sistema di tutela giurisdizionale per quanto riguarda i provvedimenti sanzionatori sportivi.

Sul punto, il Giudice delle leggi ritiene di non ravvisare alcuna illegittimità costituzionale nella normativa avente ad oggetto la disciplina riguardante i mezzi di impugnazione previsti per i provvedimenti di tipo disciplinare: a riguardo, infatti, la Corte precisa come la tutela giurisdizionale nella materia in questione non risulti preclusa in via assoluta, essendo ‘ragionevolmente limitata’ alla sola tutela risarcitoria, con esclusione unicamente del rimedio demolitorio in capo al giudice amministrativo²⁶.

²³ *Sent. cit.*, p. 25.

²⁴ *Sent. cit.*, p. 25.

²⁵ In tali ipotesi, secondo lo schema della cd. *giustizia associativa*, il ricorso si propone al cospetto degli organismi giustiziali interni all’ordinamento sportivo – data la presunta irrilevanza delle situazioni violate e dei rapporti che da queste possono sorgere.

²⁶ La stessa Corte, nella sentenza *cit.*, p. 25, riconosce come: “(…), *la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell’atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere*”.

Il percorso motivazionale seguito nella pronuncia in analisi ricalca quello elaborato dal Consiglio di Stato nella citata sentenza n. 5782/2008 - nella quale l'art. 2, comma 1, lett. b) della L. 280/2003 in esame è letto in combinato disposto con l'art. 1, comma 2 della stessa norma (rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale), in un'ottica costituzionalmente orientata²⁷; dunque, viene riconosciuta la facoltà al soggetto inciso dalla sanzione disciplinare di poter ricorrere alla giurisdizione del giudice amministrativo (in sede esclusiva) qualora *“la situazione soggettiva abbia consistenza tale da assumere nell'ordinamento statale la configurazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo”*²⁸, per ottenere il risarcimento del danno nel caso in cui l'atto della Federazione o del CONI sia illegittimo.

In tal modo, la Corte ritiene che la mancata configurazione della giurisdizione demolitoria statale sugli atti mediante i quali vengono irrogate le sanzioni sportive non si traduce nella totale preclusione della possibilità di agire dinanzi ai giudici statali per chi si ritiene leso in una propria situazione soggettiva giuridicamente rilevante per l'ordinamento generale.

La mancanza di un giudizio di annullamento, pertanto, non comporta una violazione di quanto previsto dal disposto costituzionale di cui all'art. 24 della Costituzione: la tutela risarcitoria in materia viene, infatti, qualificata come *“una forma di tutela per equivalente”* che si sostanzia in una modalità di protezione giurisdizionale diversificata²⁹ e che realizza *“un ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze proprie dei due portatori di interesse che si contrappongono”*³⁰.

²⁷ Per l'analisi della quale si rimanda a quanto detto in precedenza nel Capitolo II.

²⁸ *Sent. cit.*, p. 26.

²⁹ Per completezza si riporta il passaggio completo della sentenza, p. 26: *“è sicuramente una forma di tutela, per equivalente, diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo (ed infatti si verte in materia di giurisdizione esclusiva) ma non può certo affermarsi che la mancanza di un giudizio di annullamento (che, oltretutto, difficilmente potrebbe produrre effetti ripristinatori, dato che in ogni caso interverrebbe dopo che sono stati esperiti tutti i rimedi interni alla giustizia sportiva, e che costituirebbe comunque, in questi casi meno gravi, una forma di intromissione non armonica rispetto all'affermato intendimento di tutelare l'ordinamento sportivo) venga a violare quanto previsto dall'art. 24 Cost. Nell'ambito di quella forma di tutela che può essere definita come*

Nella parte conclusiva della sentenza, la Corte si premura di sottolineare come, nell'ordinamento, non manchino ipotesi di tutela esclusivamente risarcitoria per equivalente, con esplicito riferimento all'art. 30³¹ del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del Processo Amministrativo) che richiama l'art. 2058 c.c.; quest'ultimo prevede, infatti, il risarcimento in forma specifica solamente come una eventualità³², *“peraltro sempre sottoposta al potere discrezionale del giudice”*³³.

3.2 Analisi critica della sentenza n. 49/2011: le problematiche derivanti dall'interpretazione operata dalla Corte Costituzionale

Quanto sancito dalla Consulta, costituisce una svolta rilevante nell'ambito del rapporto tra i due ordinamenti (sportivo e statale), per il fatto che indica - per la prima volta in maniera espressa - la via della tutela giurisdizionale da seguire per coloro che si vedono irrogate dalla Federazione di appartenenza sanzioni disciplinari riconosciute come illegittime, seppur solo incidentalmente.

Si tratta, però, di una evidente soluzione di compromesso dato che non si è giunti all'estrema conseguenza di confinare unicamente nei limiti dell'ambito sportivo la cognizione delle sanzioni sportive; allo stesso tempo, però, è stata rafforzata l'autonomia dell'ordinamento settoriale dalle interferenze dei giudici

residuale viene, quindi, individuata, sulla base di un'argomentata interpretazione della normativa che disciplina la materia, una diversificata modalità di tutela giurisdizionale”.

³⁰ *Sent. cit.* p. 26. Si fa, ovviamente, riferimento all'autonomia dell'ordinamento sportivo e all'esigenza di tutela giurisdizionale dei relativi tesserati/affiliati.

³¹ Il quale, al comma 2, prevede che *“può essere chiesta la condanna al risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria. Nei casi di giurisdizione esclusiva può altresì essere chiesto il risarcimento del danno da lesione di diritti soggettivi. Sussistendo i presupposti previsti dall'articolo 2058 del codice civile, può essere chiesto il risarcimento del danno in forma specifica”.*

³² Art. 2058, comma 1 – *“Il danneggiato può chiedere la reintegrazione in forma specifica, qualora sia in tutto o in parte possibile”.*

³³ La sentenza (p. 27) cita testualmente anche il comma 2 dell'art. 2058, secondo cui – *“Tuttavia il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore”.*

statali³⁴, in quanto la loro competenza esula dal giudizio demolitorio inerente alla legittimità del provvedimento disciplinare irrogato.

Inoltre, la sola tutela del risarcimento per equivalente, ritenuta, in questo caso, compatibile con l'art. 24 Cost., smentisce l'orientamento dello stesso giudice di legittimità delle leggi che, in altre precedenti pronunce³⁵, aveva considerato la tutela in questione quale strumento *ulteriore* (e, dunque, non unico) rispetto a quello classico conformativo, più idoneo a rendere piena giustizia al cittadino leso da atti/provvedimenti della Pubblica Amministrazione.

Infatti, la giurisprudenza costituzionale anteriore alla decisione in discorso si era assestata nel senso di considerare la possibilità, per il giudice amministrativo, di emettere una condanna al risarcimento del danno (sia in forma specifica che per equivalente) come una sorta di completamento della tutela giurisdizionale prevista dal disposto dell'art. 24 Cost.; in tal modo, al danno connesso all'esercizio illegittimo della funzione amministrativa si assicura piena tutela³⁶.

Tali considerazioni poste dalla giurisprudenza, compresa la pronuncia in commento, trovano necessariamente le proprie radici nella nota sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 500/1999, in cui viene riconosciuta la tutela risarcitoria degli interessi legittimi, superando quella condizione di tutela 'dimezzata' nella quale si trovava il titolare di tale situazione soggettiva, a cui veniva concessa unicamente la proposizione dell'azione di annullamento avverso

³⁴ S. FANTINI, *La soluzione di compromesso della sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale*, Rivista di Diritto dello Sport del Coni, 2011.

³⁵ Si vedano, tra le tante, Corte Cost., 6 luglio 2004, n. 204; Corte Cost., 11 maggio 2006, n. 191. In queste pronunce la Corte rileva come il risarcimento del danno ingiusto non costituisce sotto alcun profilo una nuova materia attribuita alla sua giurisdizione bensì uno strumento di tutela ulteriore rispetto a quello classico demolitorio, da utilizzare per rendere giustizia al cittadino nei confronti della pubblica amministrazione. Questo affonda le sue radici nella previsione dell'art. 24 Cost., il quale, garantendo alle situazioni soggettive devolute alla giurisdizione amministrativa piena ed effettiva tutela, implica che quest'ultima non sarebbe piena se fosse limitata al solo annullamento.

³⁶ A. POLICE, *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, Padova, 2000.

il provvedimento lesivo³⁷; in seguito a tale importante punto di svolta, la dottrina e la giurisprudenza, si sono confrontate con la questione del vincolo della cosiddetta “*pregiudiziale amministrativa*”³⁸, in base al quale la domanda risarcitoria può essere proposta non prima di aver richiesto l’annullamento del provvedimento amministrativo ritenuto illegittimo.

Si era delineato, dunque, un sistema in cui risultava spesso problematico il raccordo tra la giurisdizione del giudice ordinario (competente nei giudizi risarcitori) e quella del giudice amministrativo (al quale spettava la tutela demolitoria).

Questi delicati profili vengono superati grazie all’introduzione del Codice del Processo Amministrativo (D.lgs. n. 104/2010) che, prevedendo all’art. 30 l’azione di condanna³⁹, consente la proposizione dell’azione risarcitoria in via autonoma, disgiuntamente dallo strumento di annullamento⁴⁰.

Nella cornice appena descritta, dunque, si inserisce la soluzione delineata dalla sentenza della Corte Costituzionale inerente al contenzioso disciplinare sportivo.

Tuttavia, ha destato perplessità l’asimmetria di tutela – che i giudici della Consulta ritengono legittima – tra situazioni soggettive di pari rilevanza per l’ordinamento statale: infatti, la Corte conferma l’impostazione del Legislatore in sede di conversione del decreto-legge n. 220/2003, secondo la quale le controversie che ineriscono all’affiliazione/tesseramento presso una Federazione

³⁷ Citando un passaggio delle Sezioni Unite, p. 19: “*in definitiva, ai fini della configurabilità della responsabilità aquiliana non assume rilievo determinante la qualificazione formale della posizione giuridica vantata dal soggetto, poiché la tutela risarcitoria è assicurata solo in relazione alla ingiustizia del danno, che costituisce fattispecie autonoma, contrassegnata dalla lesione di un interesse giuridicamente rilevante*”.

³⁸ F. SAITTA, *Tutela risarcitoria degli interessi legittimi e termine di decadenza*, Diritto Processuale Amministrativo, 2017, fasc. 4.

³⁹ L’articolo in questione stabilisce che – “*L’azione di condanna può essere proposta contestualmente ad altra azione o, nei soli casi di giurisdizione esclusiva e nei casi di cui al presente articolo, anche in via autonoma. Di ogni domanda di condanna al risarcimento di danni per lesioni di interessi legittimi o, nelle materie di giurisdizione esclusiva, di diritti soggettivi conosce esclusivamente il giudice amministrativo*”.

⁴⁰ S. FANTINI, *Commento all’art. 30 c.p.a.*, Roma, 2010, pp. 509 ss.

sportiva, nonché quelle che riguardano la possibilità di essere ammessi, o meno, a svolgere attività agonistica attraverso la partecipazione a gare e campionati federali, abbiano tutte ad oggetto situazioni rilevanti per l'ordinamento giuridico generale.

Le fattispecie sopra indicate erano inizialmente previste alle lettere c) e d) del comma 1 dell'art. 2 del citato decreto-legge, rientrando in quelle materie che *“potevano considerarsi sottratte alla cognizione del giudice statale”*⁴¹; a detta della Corte, dunque, il fatto che il Legislatore abbia espunto tali fattispecie nella successiva Legge n. 280, *“fa ritenere che su di esse vi sia la competenza esclusiva del giudice amministrativo allorché siano lesi diritti soggettivi od interessi legittimi”*⁴².

Pertanto, appare chiaro il motivo che ha portato a questa modificazione ‘per sottrazione’ del testo normativo originario: le suddette situazioni non potevano ritenersi irrilevanti per l'ordinamento statale e, come tali, non meritevoli di piena tutela da parte di quest'ultimo.

La Corte sottolinea che, in questo modo, *“trovano attuazione sia fondamentali diritti di libertà, che non meno significativi diritti connessi ai rapporti patrimoniali”*⁴³: l'autonomia riconosciuta all'ordinamento sportivo, dunque, recede qualora siano coinvolte *“situazioni giuridiche soggettive che, sebbene connesse con quello, siano rilevanti per ordinamento giuridico della Repubblica”*⁴⁴.

Tuttavia, se la tutela risarcitoria non viene ritenuta sufficiente per le ipotesi di impugnazione di provvedimenti inerenti all'affiliazione alle Federazioni o

⁴¹ *Sent. cit.*, p. 23.

⁴² *Sent. cit.*, p. 23.

⁴³ Si riporta, per completezza, il periodo completo, p. 23: *“(…) Ciò in quanto è attraverso siffatta possibilità che trovano attuazione sia fondamentali diritti di libertà - fra tutti, sia quello di svolgimento della propria personalità, sia quello di associazione - che non meno significativi diritti connessi ai rapporti patrimoniali - ove si tenga conto della rilevanza economica che ha assunto il fenomeno sportivo, spesso praticato a livello professionistico ed organizzato su base imprenditoriale - tutti oggetto di considerazione anche a livello costituzionale”*.

⁴⁴ *Sent. cit.*, p. 24.

all'ammissione alle competizioni, allo stesso modo, non dovrebbe essere sufficiente nemmeno nei confronti delle decisioni disciplinari che inibiscono lo svolgimento dell'attività sportiva⁴⁵.

La conseguenza dell'interpretazione del dato normativo operata dalla Corte, pertanto, andrebbe a risolversi in una irragionevole disparità di tutela nei confronti di decisioni che possono considerarsi paragonabili, se si tiene conto della loro portata lesiva per il singolo.

Lo svolgimento dell'attività sociale, che si esplica all'interno dell'ambito federale di appartenenza, viene interdetto in entrambe le circostanze: sia in caso di mancato tesseramento presso una determinata Federazione, sia in quello di sospensione disciplinare inibitoria.

Dunque, non sembra legittimo (o, quantomeno, 'costituzionalmente orientato', per usare i termini che ha ripreso il giudice costituzionale) il fatto che ci si trovi di fronte ad una ipotetica preclusione - sancita in astratto e *a priori* da una fonte legislativa - che impedisca al soggetto inciso di ottenere l'annullamento del provvedimento lesivo dei suoi diritti o interessi legittimi.

Per di più, pare che la soluzione individuata dalla Corte non consideri un aspetto di fondamentale importanza: si fa riferimento al fatto che la tutela di natura risarcitoria costituisce un rimedio peggiore dello stesso male⁴⁶, ovvero l'illegittimità del provvedimento emanato.

Di fatti, il giudice costituzionale sembra aver trascurato il carattere dannoso che assume, per numerosi interessi dell'intero sistema sportivo, il risarcimento dei danni, il quale va sostanzialmente ad incidere, innanzitutto, sulle 'casse federali' (sovvenzionate dal denaro pubblico) e, inoltre, sull'interesse che mira a ripristinare la regolarità agonistica, alterata da un provvedimento riconosciuto come illegittimo, ma non più rimovibile.

⁴⁵ A. E. BASILICO, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁶ E. LUBRANO, *La Corte costituzionale n. 49/2011: "nascita" della giurisdizione meramente risarcitoria o "fine" della giurisdizione del Giudice Amministrativo in materia disciplinare sportiva*, Giustizia amministrativa, 2011, pp. 93-95.

In conclusione, si vuole evidenziare come il risarcimento dei danni, da un lato, non costituisca sempre la soluzione per tutte le ‘situazioni patologiche’ (nella fattispecie, una sanzione disciplinare sportiva che preclude lo svolgimento dell’attività all’interno della Federazione) e, dall’altro, non possa essere equiparato alla tutela in forma specifica dell’interesse sostanziale (ovvero il bene della vita lesa); rispetto a quest’ultima, infatti, la tutela risarcitoria si configura in termini di sussidiarietà e non, come sostiene la Corte, di alternatività⁴⁷.

3.2.1 La mancata previsione della tutela demolitoria in capo al giudice amministrativo

Proseguendo nell’analisi della sentenza in commento, alla luce delle argomentazioni adottate dalla Corte, riportate al paragrafo 3.1.2, occorre chiedersi se effettivamente la sentenza n. 5782/2008 del Consiglio di Stato, richiamata dalla Consulta quale “*diritto vivente*”⁴⁸, sia realmente definibile come tale – configurandosi come “*una chiave di lettura che fugge i dubbi di costituzionalità*”⁴⁹.

Infatti, in quell’occasione, veniva sottolineato come il provvedimento adottato dal CONI o dalle Federazioni sportive, laddove incidente anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l’ordinamento generale, dovesse essere impugnato innanzi al giudice amministrativo, se si avesse avuto mira ad ottenere non la caducazione dell’atto stesso, bensì il risarcimento del danno.

⁴⁷ A riguardo si veda R. CAPONIGRO, *Annullamento dell’aggiudicazione ed effetti del contratto*, giustizia amministrativa, 2010. Per chiarezza si riporta una parte testuale dell’articolo, p. 35: “*La considerazione che la norma comunitaria è strutturata in modo da riconoscere il risarcimento del danno per equivalente patrimoniale solo ove non sia possibile soddisfare l’interesse sostanziale del concorrente illegittimamente pretermesso con il bene della vita al quale aspira conferma che il risarcimento dei danni non è la panacea per tutte le situazioni patologiche e che non può essere affatto posto sullo stesso piano della soddisfazione in forma specifica dell’interesse sostanziale, rispetto alla quale si pone in rapporto di sussidiarietà e non di alternatività*”.

⁴⁸ Sent. 49/2011 cit., p. 25: “*(...), si osserva che è la stessa sentenza del Consiglio di Stato, dal rimettente ritenuta "diritto vivente", a fornire, nel percorso argomentativo seguito (ed a prescindere da quanto in precedenza affermato in quella stessa sentenza), una chiave di lettura che fugge i dubbi di costituzionalità*”.

⁴⁹ Sent. cit., p. 25.

In realtà, non sembra che tale pronuncia possa rientrare nella definizione di *norma vivente*⁵⁰, secondo cui ci si trova di fronte ad una costante lettura della disposizione (da parte della giurisprudenza maggioritaria) in senso contrario alla Carta Costituzionale: infatti, una tale traiettoria ermeneutica è stata seguita dai Giudici di Palazzo Spada in quella sola circostanza.

In aggiunta a ciò, si deve tener presente che quel *decisum* del 2008 aveva espressamente qualificato il D.l. 220/2003 come legge ‘incostituzionale’, poiché si poneva in contrasto con gli artt. 24, 103, 113 Cost. (secondo quanto detto nel precedente Capitolo II); tuttavia, in quella occasione, la questione di legittimità non è stata portata all’attenzione della Corte solamente perché la parte ricorrente non avrebbe più potuto essere reintegrata nel bene della vita sottrattole⁵¹.

Desti qualche perplessità, dunque, il fatto che la Consulta abbia applicato i principi enunciati dal Consiglio di Stato ad una situazione concreta assolutamente inconciliabile, nella quale, invece, il ricorrente si era limitato a domandare esclusivamente l’annullamento dei provvedimenti impugnati - senza chiedere alcun risarcimento - che sarebbe stato pienamente soddisfacente, dal momento che l’interessato avrebbe riacquisito il bene della vita di cui lamentava l’illegittima privazione⁵².

⁵⁰ Sul tema, si vedano, tra i tanti, N. LIPARI, *L’uso alternativo del diritto, oggi*, Giustizia civile, 2018, fasc. 1, pp. 75-97; L. NAZZICONE, *L’etica del giudice e la certezza del diritto. “De secreto conflictu curarum mearum”*, Giustizia civile, 2018, fasc. 1, p. 26; V. SPEZIALE, *Il ‘declino’ della legge, l’‘ascesa’ del diritto giurisprudenziale e i limiti all’interpretazione giudiziale*, *Costituzionalismo.it*, 2018, fasc. 1, pp. 50.

⁵¹ A. A. DI TODARO, *La tutela effettiva degli interessi tra giustizia sportiva e statale: la strana ‘fuga’ della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente*, *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, fasc. 1. L’autore afferma, p. 48, che “non potendo essere assicurata altra tutela che non fosse quella risarcitoria per equivalente, infatti, non si presentavano i problemi di costituzionalità ravvisati invece per l’ipotesi rimediabile dell’annullamento degli atti impugnati, attesa l’assoluta estraneità delle questioni risarcitorie alle controversie riservate alla giustizia sportiva e la conseguente conoscibilità del risarcimento del danno da parte del giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva”.

⁵² A. A. DI TODARO, *op. cit.*, p. 48: “anziché affrontare il vero nocciolo della questione, concernente la legittimità costituzionale di una disciplina che priva il singolo della facoltà di chiedere allo Stato di occuparsi, per il tramite dell’autorità giudiziaria, della tutela di una propria situazione giuridica soggettiva, la Corte si è assunta insomma la grave responsabilità di arretrare il presidio di

Analizzando, invece, nel dettaglio la sentenza costituzionale n. 49/2011, quello che cattura l'attenzione dell'interprete è l'artificiale creazione, da parte della Corte, di una protezione *semiplena* riconosciuta al soggetto leso da sanzioni disciplinari, il quale ha diritto unicamente alla concessione di una somma di denaro che compensa (in teoria) i sacrifici ingiustamente sopportati, quando ancora vi sarebbero, in astratto, le possibilità di ottenere l'annullamento del provvedimento sanzionatorio⁵³.

La dottrina maggioritaria ha inteso evidenziare che il mancato giudizio di invalidità di una sanzione disciplinare adottata non coerentemente con le norme e i principi generali del sistema sportivo, rischia di arrecare un *vulnus* ad un interesse rilevante per l'ordinamento statale: nonostante ciò, a parere della Consulta, nemmeno in queste ipotesi la tutela demolitoria può essere invocata, data la previsione della 'valvola di sfogo' dell'azione di responsabilità aquiliana, suscettibile di sfociare in una condanna del danneggiante al pagamento di una somma pecuniaria⁵⁴.

Si osserva, inoltre, come nel sistema giuridico nazionale sia presente, in linea di principio, la preclusione di una tutela in senso 'forte' – idonea ad assicurare al soggetto leso la riconquista del bene della vita di cui è stato privato - in determinati casi di illeciti⁵⁵: in termini generali, infatti, la tutela del diritto d'azione di cui all'art. 24 della Costituzione non giunge fino al punto di imporre

garanzia giurisdizionale, spostandolo sull'interesse per equivalente, e di lasciare sguarnito l'interesse sostanziale, che pure del primo costituisce logico presupposto”.

⁵³ A. PALMIERI, *Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la Consulta crea un ibrido*, Rivista di Diritto Sportivo del Coni, 2011. Lo stesso autore afferma, p. 7, che “*configurando la caducazione degli atti da cui scaturisce la sanzione come un rimedio risarcitorio in forma specifica, il suo venir meno non lascia scelta a chi voglia reagire contro una sanzione che ritiene scorretta: l'unico palliativo è il ristoro per equivalente pecuniario*”.

⁵⁴ A riguardo, si vedano, in aggiunta ad A. PALMIERI, *op. cit.*, S. FELICETTI e M. R. SAN GIORGIO, *Ordinamento sportivo e giudice amministrativo*, Corriere giuridico, 2011.

⁵⁵ Si fa riferimento, tra gli altri, ai casi del lavoratore illegittimamente licenziato (che ha diritto al solo risarcimento del danno, nelle imprese sotto i quindici dipendenti), oppure al caso dei soci o terzi danneggiati dalla fusione ai sensi dell'art. 2504 quater c.c.

obbligatoriamente la tutela demolitoria in luogo di quella risarcitoria⁵⁶; inoltre, il Legislatore gode di un'ampia discrezionalità nello scegliere la modulazione delle forme di tutela concretamente attribuibili ad un soggetto, non potendosi considerare illegittima, di per sé, l'assegnazione del solo diritto al risarcimento del danno.

Una così drastica limitazione, però, dovrebbe ricavarsi con sufficiente chiarezza dal disposto legislativo attraverso un esplicito riferimento del Legislatore stesso, non essendo sufficiente un'interpretazione analogica/estensiva frutto di elaborazioni giurisprudenziali⁵⁷ (com'è, invece, avvenuto nella fattispecie in analisi); non a caso, l'adozione di una simile tecnica legislativa costituisce una eccezione nell'ambito del sistema di tutela dei diritti soggettivi⁵⁸.

Nel contesto ordinamentale sportivo, invece, si fatica a ritrovare una disposizione finalizzata a negare l'attribuzione della tutela in forma specifica al tesserato che intende impugnare il provvedimento disciplinare: in particolare, l'art. 2 della Legge 280/2003 si limita unicamente ad escludere la possibilità di un ricorso alla giustizia statale [nelle materie di cui alla lett. a) e b)].

Tuttavia, poiché l'articolo in questione è stato interpretato dalla Corte (nella sentenza 49/2011) nel senso che non può essere esclusa in capo al tesserato/affiliato la facoltà di agire in giudizio per ottenere l'accertamento giudiziale di diritti rilevanti anche nell'ordinamento statale, stenta a comprendersi come possa venir limitata l'ampiezza di questi ultimi, riducendola

⁵⁶ Citando un passaggio dello stesso A. SCALA, *op. cit.*, p. 3: *“infatti l'individuazione delle utilità conseguibili dal soggetto leso dalla condotta antiggiuridica altrui appartiene alla sfera del diritto sostanziale e non coinvolge il diritto processuale di azione (nel senso che l'eventuale domanda diretta ad ottenere una forma di tutela non riconosciuta dal legislatore sostanziale sarebbe infondata e non inammissibile)”*.

⁵⁷ A. SCALA, *Autonomia dell'ordinamento sportivo, op. cit.*

⁵⁸ La Corte di Cassazione 10 febbraio 2009, n. 3677, ha chiarito, a riguardo, come la tutela in forma specifica debba considerarsi, in termini generali, la forma di realizzazione del diritto da preferire.

alla mera forma risarcitoria⁵⁹ e, pertanto, una volta affermata l'azionabilità dei diritti incisi dal provvedimento disciplinare, dovrebbe conseguire il riconoscimento della piena effettività – comprensiva del diritto di annullamento⁶⁰ (essendo assente una previsione normativa in senso contrario).

Di fatti, nelle ipotesi di doglianze derivanti da sanzioni sportive, l'obbligo di poter accedere al solo ristoro economico potrebbe non soddisfare pienamente il danneggiato, in special modo qualora si tratti di una persona fisica, rispetto alla quale subentrano i valori dell'onore, dell'immagine e della reputazione professionale; lascia perplessi il fatto che l'esigenza (o, per meglio dire, la necessità) di eliminare gli effetti delle sanzioni sportive non 'ceda il passo' neanche a fronte di interessi di rango così elevato⁶¹.

Nonostante la Corte abbia ritenuto che la sola tutela risarcitoria non violerebbe quanto previsto a livello costituzionale dall'articolo 24, dato che il giudizio demolitorio produrrebbe difficilmente gli effetti ripristinatori auspicati, intervenendo comunque successivamente all'esperienza di tutti i rimedi interni alla giustizia domestica, bisogna rilevare che, talvolta, le sanzioni disciplinari possono prolungarsi per un tempo superiore a quello necessario per esperire i gradi di giustizia sportiva e il successivo ricorso al giudice amministrativo⁶².

Partendo da questo assunto, ci si interroga sul motivo di prevedere un rito accelerato del giudizio amministrativo in materia sportiva se le ipotesi che maggiormente necessitano di giudizi celeri sono proprio quelle di irrogazione

⁵⁹ A. SCALA, *op. cit.*; G. FACCI, *Il risarcimento del danno come punto di bilanciamento tra il controverso principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e l'art. 24 Cost.*, Responsabilità civile e previdenza, 2011, n. 6.

⁶⁰ I. PIAZZA, *Ordinamento sportivo e tutela degli associati: limiti e prospettive del nuovo equilibrio individuato dalla Corte costituzionale*, Giurisprudenza.it, 2011.

⁶¹ Lo stesso A. PALMIERI, *op. cit.*, p. 8, afferma che "il pericolo è che il risarcimento arrivi troppo tardi e non catturi appieno, per le difficoltà di liquidazione insite in tali circostanze, il valore della diminuzione. Discorso analogo può farsi per gli atleti che vengono squalificati per un lungo periodo, di ampiezza tale da costringerli di fatto al ritiro".

⁶² Non è un caso, infatti, che quest'ultimo si svolga secondo un rito abbreviato, proprio in considerazione delle esigenze di celerità insite nel sistema sportivo. Per la cui disciplina si rimanda ai cenni presenti nel Capitolo II.

delle sanzioni sportive, per le quali - la Corte stessa - nega la possibilità di ricorrere alla tutela demolitoria⁶³.

Per di più, una ulteriore circostanza che non convince la dottrina⁶⁴ riguarda la fattispecie secondo cui l'organo di ultimo grado della giustizia sportiva confermi la sanzione disciplinare e questa venga impugnata (solamente a fini risarcitori) innanzi all'autorità amministrativa: potrebbe accadere che il giudice, conoscendo dell'atto "*in via incidentale e indiretta*"⁶⁵ ai fini del riconoscimento del ristoro richiesto, lo ritenga contrario all'ordinamento generale; in tal caso, il tribunale non potrà in nessun modo impedire che gli effetti della sanzione continuino ad esplicarsi nei confronti del soggetto leso, essendo i suoi poteri limitati unicamente a risarcire il destinatario di un provvedimento disciplinare, riconosciuto illegittimo⁶⁶ dalla giustizia dello Stato. Una conseguenza, questa, che lascia alquanto interdetti.

Conclusivamente, dunque, si può sostenere che il nucleo della decisione della Corte, inteso a sancire la giurisdizione meramente risarcitoria nelle ipotesi aventi ad oggetto questioni disciplinari, abbia portato alla configurazione di un sistema di tutela giurisdizionale che non offre lo stesso standard di *effettività* e

⁶³ Citando M. R. SPASIANO, *La sentenza n. 49/2011 della Corte costituzionale: un'analisi critica e un tentativo di 'riconduzione a sistema'*, Rivista di diritto sportivo del Coni, 2011, p. 4: "*che esigenza ci sarebbe stata di un rito accelerato del giudizio amministrativo in materia sportiva se proprio le ipotesi di irrogazione di sanzioni disciplinari sono quelle che per lo più necessitano di tempi giudiziari rapidi? Le questioni di mero risarcimento del danno - in assenza di dimostrate condizioni di necessità - non paiono connotarsi per l'esigenza di tempi decisionali abbreviati*".

⁶⁴ Si vedano, a riguardo, T. E. FROSINI, *La giustizia sportiva davanti alla giustizia costituzionale*, Giustizia amministrativa, 2011; A. E. BASILICO, *op. cit.*; M. R. SPASIANO, *op. cit.*, G. MANFREDI, *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, Giurisprudenza costituzionale, 2011, fasc. 1.

⁶⁵ Sentenza 49/2011, p. 25: "*il Giudice amministrativo può, quindi, conoscere, nonostante la riserva a favore della 'giustizia sportiva', delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione*".

⁶⁶ Lo stesso M. R. SPASIANO, *op. cit.*, p. 5, sottolinea come "*potrebbe darsi il caso che una sanzione contra jus, quindi ingiustamente irrogata al punto da essere fonte di riconoscimento di risarcimento dei danni, continui a produrre i suoi effetti deleteri nonostante la pronuncia di un giudice statale, magari (come pur possibile) ulteriormente aggravando proprio l'entità dei danni prodotti sino a rendere gli stessi neanche più ristorabili: e ciò - si badi bene - anche nelle ipotesi di violazioni di posizioni giuridiche soggettive alle quali l'ordinamento presta tutela ai sensi dell'art. 24 Cost.*".

pienezza in genere riconosciuto dall'ordinamento; infatti, questa su tali provvedimenti appare quasi 'dimezzata', poiché la tutela per equivalente (come già ricordato in precedenza) non rappresenta, sempre e comunque, un presidio sufficiente per le posizioni soggettive lese dalle decisioni degli organi sportivi⁶⁷.

Al punto appena analizzato, tuttavia, il giudice costituzionale fa seguire l'esame di questioni aggiuntive - a corollario del *thema* principale in discorso; anche queste ultime, in realtà, destano cospicue incertezze che verranno affrontata dettagliatamente nel successivo paragrafo.

3.2.2 Ulteriori dubbi sulla pronuncia della Corte: lo sbarramento alla tutela cautelare e la proponibilità dell'azione risarcitoria anche per le questioni tecniche

Nel tentativo di contemperare i diversi interessi in gioco, la decisione della Consulta e la sua impostazione di sistema hanno suscitato, come detto, ulteriori perplessità.

Innanzitutto, il fatto di riconoscere unicamente il risarcimento del danno per equivalente al soggetto destinatario di un provvedimento disciplinare sportivo illegittimo pare escludere, oltre all'annullamento dell'atto, anche i provvedimenti cautelari strumentali rispetto all'eliminazione degli effetti della sanzione, aggravando, così, le conseguenze negative subite dal tesserato/affiliato⁶⁸.

Invero, la possibilità di esperire la via della giustizia domestica potrebbe rappresentare, in numerosi casi, l'unico strumento a disposizione del ricorrente

⁶⁷ A. E. BASILICO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo*, op. cit., a cui rimanda S. FANTINI, *La soluzione di compromesso*, op. cit., in cui si fa riferimento "(...) a talune decisioni disciplinari inibitorie particolarmente gravi, ma soprattutto a quelle che incidono sullo status di tesserato, rescindendo il legame associativo, come avviene il caso della radiazione, che possono trovare piena tutela solamente attraverso una sentenza di demolizione giuridica del provvedimento illegittimo, con un effetto anche ripristinatorio dello status quo ante".

⁶⁸ A riguardo, si vedano A. PALMIERI, *Sanzioni disciplinari sportive*, op. cit.; V. AMBROSIO, *La tutela cautelare a salvaguardia dei rapporti tra il mondo sportivo e l'ordinamento della Repubblica*, *Rassegna di Diritto ed Economia dello Sport*, 2018, fasc. 1, pp. 1-26. Gli articoli si occupano della limitazione dell'effettività della tutela giurisdizionale che si pone all'interno del fenomeno sportivo nei confronti dei federati, con particolare riferimento ai provvedimenti sanzionatori che incidono su posizioni sostanziali di rilevanza costituzionale.

per ovviare alla tardività della tutela, in considerazione dei tempi decisamente serrati che il mondo sportivo richiede; a riguardo, si possono immaginare ipotesi in cui la giustizia statale, in via cautelare, intervenga in tempi utili ad eliminare il potenziale danno sofferto dal soggetto (ad esempio, in caso di penalizzazione in classifica comminata ad una squadra ad inizio campionato, certamente rimuovibile - attraverso i mezzi appena citati – prima della fine del torneo).

Mancando un simile strumento, potrebbero integrarsi profili di incostituzionalità della stessa Legge 280/2003, in relazione al disposto dell'articolo 3 della Costituzione, che sancisce il principio di uguaglianza formale⁶⁹: infatti, di fronte a situazioni sostanzialmente analoghe di cui più soggetti sono titolari, non sembra consentita l'adozione di mezzi di tutela profondamente diversi da parte dell'ordinamento statale, non sussistendo un'adeguata giustificazione di tale scelta; dunque, non si comprende perché solamente il soggetto appartenente al sistema sportivo perderebbe il diritto di esperire la tutela cautelare - oltre a quella demolitoria - per ottenere la reintegrazione della propria situazione giuridica violata⁷⁰.

Per di più, nell'ottica del soggetto ricorrente potrebbe essere conveniente inserire una domanda di sospensione cautelare del provvedimento impugnato nell'ambito del ricorso per il risarcimento dei danni⁷¹; una simile cautela si renderebbe opportuna al fine di scongiurare il rischio di vedersi negare il ristoro

⁶⁹ Art. 3, comma 1, Cost. - *“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali”*. A riguardo, si veda G. M. FAILLA, *Principio di uguaglianza e discriminazione – Principio formale o sostanziale*, Il nuovo diritto, 1997, fasc. 7-8.

⁷⁰ A riguardo, si vedano, A. SCALA, *Autonomia dell'ordinamento sportivo*, op. cit.; F. S. SCOCA, *I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discrezionalità del legislatore*, Corriere giuridico, 2011, fasc. 11, pp. 1548-1551.

⁷¹ Sul tema, E. LUBRANO, *La Corte Costituzionale n. 49/2011*, op. cit.; F. GRECO, *Ordinamento sportivo e statale: dibattito aperto e riflessioni a distanza di qualche anno dalla storica sentenza della Corte costituzionale n. 49/2011*, Giustizia amministrativa, 2015, fasc. 10; S. PLACIDUCCIO, *La Giustizia Sportiva dopo la sentenza n.49/2011 della Corte costituzionale*, Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2016, fasc. III.

richiesto per non aver esperito tutti i possibili mezzi di tutela, in ossequio a quanto stabilito dall'art. 30 del Codice del Processo Amministrativo⁷².

Il fatto che non sia configurabile una giurisdizione demolitoria nella materia disciplinare sportiva dovrebbe, in astratto, escludere ogni rilevanza della mancata impugnazione in sede cautelare del provvedimento, non rilevando quest'ultima come atto omissivo valutabile ai sensi dell'art. 1227 c.c.⁷³: va, però, tenuto in debita considerazione il fatto che – nonostante quella cautelare si configuri come una sorta di anticipazione della tutela di merito – la complessità della materia giuridico-sportiva e la sua suscettibilità di mutare nel tempo non permettono di poter escludere che, in futuro, il risarcimento dei danni possa essere negato per non aver preventivamente richiesto la sospensione cautelare del provvedimento⁷⁴.

Un altro aspetto che desta perplessità si rinviene, inoltre, nella distinzione tra provvedimenti disciplinari idonei ad essere sindacati (ai soli fini di risarcimento del danno) dalla giustizia statale – qualora incidano su diritti soggettivi o interessi legittimi – e le regole tecniche irrilevanti per l'ordinamento generale: infatti, se la Corte afferma che il presupposto per la legittimazione ad agire in giudizio è costituito dall'esistenza stessa di una situazione giuridica soggettiva di cui ci si afferma titolari, non può escludersi *a priori* che si possa

⁷² L'art. 30, comma 3, c.p.a. stabilisce che “la domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo. Nel determinare il risarcimento il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e, comunque, esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti”.

⁷³ Art. 1227, comma 2, c.c. - “Il risarcimento non è dovuto per i danni che il creditore avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza”.

⁷⁴ Citando il passaggio di E. LUBRANO, *op. cit.*, pp. 97-98: “si consideri, però, che - pur dovendo configurarsi la tutela cautelare come ‘anticipazione’ della tutela di merito e, quindi, pur dovendosi ritenere che, nella materia disciplinare sportiva, debba essere negata ab origine anche ogni forma di tutela cautelare volta alla sospensione del provvedimento impugnato - la complessità della materia giuridico-sportiva e la ‘mutevolezza’ degli orientamenti assunti nel tempo dalla giurisprudenza si in materia giuridico-sportiva, sia in materia di pregiudiziale amministrativa, è tale da non potere fare escludere, con ogni certezza, che un domani il risarcimento dei danni possa essere negato, anche in tale materia, per non avere l'interessato preventivamente richiesto l'annullamento o la sospensione cautelare del provvedimento impugnato”.

prospettare la violazione di un diritto rilevante per l'Ordinamento anche nel caso dell'applicazione delle cosiddette *regole tecniche*⁷⁵.

Nella comune esperienza, l'applicazione di tali sanzioni, comminate per punire violazioni di precetti che presiedono all'ordinato svolgimento di una manifestazione agonistica e adottate nell'immediatezza della gara⁷⁶, si inserisce nel contesto di rapporti rispetto ai quali non viene messo a repentaglio alcun interesse giuridicamente rilevante per l'ordinamento generale; pertanto, ove si cerchi di ricorrere al giudice statale, si andrebbe incontro ad una pronuncia di rigetto nel merito per inconfigurabilità di un interesse sostanziale suscettibile di tutela⁷⁷.

In realtà, si può ragionevolmente ipotizzare che l'interpretazione data dalla Corte alla riserva in materia disciplinare, di cui all'art. 2, lett. b), della L. 280/2003⁷⁸, possa essere estesa 'parallelamente' anche alla riserva in materia tecnica di cui alla lett. a) della medesima Legge: infatti, dato che l'esclusione della giurisdizione di annullamento del giudice amministrativo in tali questioni si giustifica in ragione della necessità di garantire l'autonomia dell'ordinamento sportivo – e non per una presunzione di irrilevanza giuridico-economica di ogni

⁷⁵ Lo stesso A. SCALA, *op. cit.*, p. 5, fa riferimento “(...) al caso dell'atleta squalificato a causa di una sua condotta contraria alla lealtà sportiva e moralmente riprovevole, il quale lamenta che la prova televisiva utilizzata per infliggergli la squalifica (la quale ha determinato un danno morale - alla sua immagine di atleta - e patrimoniale perché ha ricevuto una decurtazione dello stipendio da parte della società) sia stata artificiosamente confezionata”.

⁷⁶ Per una più ampia digressione sulle *regole tecniche* si rimanda al Capitolo I, par. 1.3.1.

⁷⁷ In tal senso, A. PALMIERI, *op. cit.*, fa riferimento ad alcune pronunce della Corte Suprema: in particolare, Corte di Cassazione, ordinanza n. 18052/2010, che ha sancito l'inammissibilità del regolamento preventivo di giurisdizione col quale il ricorrente allega che né il giudice amministrativo, né quello ordinario, né alcun altro giudice statale sia competente a conoscere della controversia (nel caso di specie, era stato dedotto il difetto assoluto di giurisdizione a conoscere della legittimità dell'estromissione dall'attività di un arbitro decisa dall'AIA e dalla FIGC); Cassazione, 29 settembre 1997, n. 9550, che ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto, per motivi attinenti alla giurisdizione, avverso la sentenza del Consiglio di Stato, che era stata emessa a seguito dell'impugnativa del provvedimento con cui FIGC, avendo riscontrato irregolarità nella gestione di una società sportiva, aveva rifiutato l'iscrizione della relativa squadra al campionato.

⁷⁸ Sussistente nella giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo, con l'esclusione della giurisdizione di quest'ultimo dal punto di vista demolitorio (stando a quanto affermato nella sentenza n. 49/2011).

controversia disciplinare sportiva – allora, allo stesso modo, andrebbe letta la riserva prevista dalla citata lettera a) del suddetto articolo 2⁷⁹.

Pertanto, si dovrebbe riconoscere che tale preclusione, riguardante le *questioni tecniche*, sarebbe prevista al fine di evitare che le decisioni degli arbitri di gara possano essere sovvertite dalla giustizia amministrativa a distanza di tempo⁸⁰; ne consegue, dunque, che queste, analogamente alle controversie disciplinari, potrebbero essere oggetto di richieste risarcitorie secondo la linea interpretativa delineata dalla Corte nella sentenza in analisi.

3.2.3 La natura delle sanzioni disciplinari sportive: la loro possibile qualificazione come “fatti storici”

Da un’attenta lettura della sentenza, in aggiunta, risulta che la Consulta non abbia preso posizione in merito alla problematica riguardante la natura delle situazioni giuridiche soggettive che possono venire in rilievo in caso di irrogazione delle sanzioni disciplinari sportive.

Il Giudice delle leggi, infatti, si è limitato ad affermare che il riconoscimento della sola tutela risarcitoria sarebbe sufficiente a garantire il rispetto del principio di cui all’art. 24 della Costituzione, sia laddove la sanzione sportiva leda interessi legittimi (nell’ottica di una ricostruzione pubblicistica), sia quando venga a ledere diritti soggettivi (in base ad una configurazione privatistica).

Volendo aderire all’impostazione che qualifica i provvedimenti disciplinari come *atti negoziali*, a fronte dei quali è possibile la configurazione di soli diritti soggettivi, allora si può convenire con quanto affermato dalla Corte, poiché in tal

⁷⁹ E. LUBRANO, *op. cit.*, pp. 98-100. L’autore sottolinea come “(...) l’esclusione della giurisdizione demolitoria del Giudice Amministrativo non sia dovuta alla ‘irrilevanza giuridico-economica’ delle questioni tecniche (alcune delle quali possono, invece, avere una notevole rilevanza giuridico-economica, come, ad esempio, la mancata concessione per ‘svista arbitrale’ rilevata dalle telecamere, di un goal decisivo in una partita decisiva per l’assegnazione dello Scudetto)”.

⁸⁰ A riguardo, si veda A. MORBIDELLI, *Giudice Amministrativo e errore dell’Ufficiale di gara nelle competizioni sportive (e connesse considerazioni circa la difficile convivenza tra interesse legittimo e autonomia dello sport)*, Giustizia amministrativa, 2010.

caso la Carta costituzionale non vincola il Legislatore in ordine al tipo di tutela da approntare, imponendo unicamente che questa sia *piena ed effettiva*⁸¹.

Una simile ricostruzione del sistema sanzionatorio sportivo, però, sarebbe incompatibile con il richiamo che il giudice costituzionale opera riguardo alla categoria degli interessi legittimi e, in aggiunta, con l'affermazione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle controversie risarcitorie: infatti, in tal modo, non sussisterebbe l'esercizio del potere pubblico, ovvero il presupposto legittimante la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo⁸².

Queste considerazioni, a livello teorico, lasciano supporre un'adesione implicita della Consulta alla ricostruzione pubblicistica del potere sanzionatorio delle Federazioni sportive e, pertanto, le sanzioni disciplinari rileverebbero nell'ordinamento statale come *atti amministrativi* veri e propri, facendo sorgere in capo ai loro destinatari posizioni giuridiche di interesse legittimo.

Ciò, ad ogni modo, equivarrebbe a riconoscere in capo al Legislatore una discrezionalità nella scelta del tipo di tutela da accordare agli interessi legittimi lesi da atti amministrativi sportivi, ritenendo sufficiente ed adeguato, ai sensi dell'art. 24 della Costituzione, il riconoscimento della sola tutela risarcitoria.

Se fosse realmente questo il pensiero della Corte costituzionale, allora nulla potrebbe più impedire al Legislatore ordinario di estendere anche ad altri settori dell'ordinamento quanto già previsto (secondo questa possibile interpretazione) nel settore delle sanzioni disciplinari sportive, escludendo la tutela di

⁸¹ Ponendosi in un'ottica privatistico-negoziale, che presuppone l'esistenza di situazioni giuridiche soggettive qualificabili solo in termini di diritti soggettivi, sono condivisibili le considerazioni di A. SCALA, *Autonomia dell'ordinamento sportivo, diritto di azione ex art. 24 Cost, effettività della tutela giurisdizionale: una convivenza impossibile?*, Rivista di Diritto dello Sport del Coni, 2011.

⁸² C. DELLE DONNE, *Passato e futuro della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nella sentenza della Consulta n. 204 del 2004: il ritorno al «nodo gordiano» diritti-interessi*; Judicium, il processo civile in Italia e in Europa, 2004, fasc. I. Si andrebbe, dunque, ad affermare l'illegittimità costituzionale dell'art. 133, lett. z), c.p.a., nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo i ricorsi relativi alle sanzioni disciplinari sportive. A riguardo si vedano G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, Giornale di diritto amministrativo, 2004; C. BELFIORE, *La giustizia sportiva tra autonomia e diritto pubblico*, Giurisprudenza di Merito, 2005; A. MERONE, *La giustizia sportiva nell'aspetto giurisdizionale*, Giurisprudenza di Merito, 2006

annullamento degli atti amministrativi illegittimi e riconoscendo la sola tutela risarcitoria degli interessi legittimi lesi⁸³.

In realtà, l'esclusione *a priori* dell'azione di annullamento si sostanzierebbe in una violazione non solo del principio di *pienezza* ed *effettività* della tutela giurisdizionale, ma anche del principio della necessaria impugnabilità degli atti amministrativi di cui all'art. 113 della Costituzione⁸⁴.

La disparità di trattamento tra diritti soggettivi ed interessi legittimi⁸⁵ si giustifica con il fatto che il Costituente, nell'intento di evitare il rischio di abusi, abbia ritenuto necessario garantire un controllo pieno e diretto sulla legittimità dell'esercizio del potere attraverso la tutela di annullamento dell'atto, finalizzata a consentire la piena soddisfazione del *bene della vita* riconosciuto al singolo soggetto; dunque, seguendo questa linea interpretativa, solo per gli interessi legittimi deve ritenersi sempre garantita la tutela demolitoria prevista dall'art. 113 della Costituzione⁸⁶.

⁸³ G. SANTAGADA, *Le sanzioni disciplinari sportive: se non sono annullabili non sono "atti amministrativi", ma "fatti storici" non arbitrabili e la domanda risarcitoria si propone davanti al giudice ordinario*, Giustizia Civile, 2012, fasc. 11-12, pp. 2519 ss., nota 17.

⁸⁴ Il quale stabilisce che "*contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa. Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti*". Se si parte, infatti, dal presupposto secondo cui le azioni sono strumentali rispetto al bisogno di tutela delle situazioni sostanziali, è agevole dedurre che l'esclusione dell'azione di annullamento da parte del Legislatore finirebbe col tradursi inevitabilmente in una riduzione del grado di effettività e di pienezza della tutela in concreto concessa dall'ordinamento alla situazione sostanziale tutelata; cfr. G. SANTAGADA, *op. cit.*, nota 18, che riporta, tra i tanti, R. VACCARELLA, *I confini della giurisdizione (tra giudice ordinario e giudice amministrativo)*, *Judicium*, 2011; L. MACCARI, *L'azione risarcitoria e il provvedimento amministrativo, la parola all'Adunanza Plenaria*, *Corriere giuridico*, 2009.

⁸⁵ La tutela dell'interesse legittimo, fondamentalmente, non può appiattirsi su quella del diritto soggettivo, poiché solo in presenza del primo il Legislatore non predetermina l'assetto degli interessi sostanziali; questo, al contrario, viene individuato volta per volta dalla stessa P.A. attraverso l'esercizio di un potere (non condizionato nel risultato da raggiungere, ma unicamente nella modalità di esercizio); a riguardo, si veda I. PAGNI, *L'azione di adempimento nel processo amministrativo*, *Rivista di Diritto Processuale*, 2012, pp. 324 ss.

⁸⁶ Non è dello stesso avviso A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, 10^a edizione, Torino, 2012, secondo cui "*la norma costituzionale esclude indirettamente che il potere di annullamento degli atti amministrativi debba ritenersi un corollario necessario di qualsiasi potestà giurisdizionale nei confronti dell'amministrazione: altrimenti non avrebbe alcun senso il rinvio alla 'legge'*".

In senso contrario, non può essere richiamato il principio dell'autonomia dell'azione risarcitoria (inizialmente sancito dalla giurisprudenza e, poi, recepito a livello legislativo dall'art. 30 del D.lgs. n. 104/2010, il cosiddetto Codice del processo amministrativo)⁸⁷, giacché questo era stato elaborato nell'ottica di ampliare il grado di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale di cui il cittadino poteva disporre nei confronti dell'amministrazione: tale norma, infatti, attribuisce al titolare dell'interesse legittimo la possibilità di scegliere tra la tutela di annullamento e quella di risarcimento⁸⁸.

Pertanto, se si riconosce al Legislatore la possibilità di precludere la prima forma di tutela – prevedendo il solo rimedio risarcitorio – si finisce per negare quel diritto di scelta del titolare, riducendo, conseguentemente, l'effettività e la pienezza di cui sopra⁸⁹; verrebbe, dunque, segnata una linea netta di discontinuità rispetto all'orientamento della stessa Corte⁹⁰, dato che quella risarcitoria diventerebbe “*una diversificata modalità di tutela giurisdizionale*”⁹¹ sufficiente a garantire una tutela piena ed effettiva, concessa ai cittadini di fronte all'esercizio di un potere pubblico.

Qualora si ritenesse che le sanzioni disciplinari sportive siano riconducibili a dei veri e propri atti amministrativi, si dovrebbe, al tempo stesso, ammettere che la Corte abbia istituito una nuova “*giurisdizione di legittimità meramente*

⁸⁷ Oggi, infatti, con l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, il Legislatore ha sancito il definitivo superamento della cosiddetta ‘pregiudizialità amministrativa’, avendo espressamente riconosciuto la possibilità di esperire l'azione risarcitoria dinanzi al giudice amministrativo anche in via autonoma (art. 30, comma 1).

⁸⁸ A. DI MAJO, *Tutela di annullamento e risarcitoria contro gli atti della P.A.: l'acquis civilistico*, Corriere giuridico, 2008, pp. 261 ss.

⁸⁹ Si evidenzia che proprio la dottrina (cfr. R. TASSONE, *La giurisdizione esclusiva tra glorioso passato ed incerto futuro*, Il nuovo processo amministrativo, 2005) che valorizza massimamente l'assimilazione della figura dell'interesse legittimo a quella del diritto soggettivo, riconosce che questo processo di assimilazione è stato indirizzato sostanzialmente a migliorare il grado di pienezza e di effettività della tutela giurisdizionale degli interessi legittimi. Tuttavia, se questo è vero, si deve osservare come, ammettendo la possibilità di una esclusione *ex lege* della tutela di annullamento dell'atto amministrativo, si finirebbe per tradire lo stesso spirito che ha animato questo processo di ‘sostanzializzazione’ dell'interesse legittimo (cfr. G. SANTAGADA, *op. cit.*, nota 28).

⁹⁰ Corte Costituzionale 6 luglio 2004, n. 204; Corte costituzionale 11 maggio 2006, n. 191.

⁹¹ Sent. 49/2011 *cit.*, p. 26.

*risarcitoria*⁹² del giudice amministrativo, negando la necessaria impugnabilità dei provvedimenti in questione.

In realtà, questa non sembra essere la conclusione alla quale è giunto il giudice costituzionale, dato che nel testo della sentenza ha specificato che la tutela risarcitoria ivi prevista non deve essere ricondotta alla *giurisdizione di legittimità* in generale attribuita al giudice amministrativo per la tutela degli interessi legittimi, bensì rientra nell'ipotesi di *giurisdizione esclusiva* del suddetto⁹³; tutto ciò dimostra come la Corte non abbia, in realtà, qualificato le sanzioni sportive alla stregua di atti amministrativi.

Alla luce di quanto appena evidenziato, sembra possibile fornire una lettura alternativa (e, invero, poco diffusa) del pensiero della Consulta, capace di riequilibrare, quantomeno parzialmente, il sistema appena analizzato.

A tal riguardo, si può ritenere che la Corte non abbia considerato le sanzioni disciplinari sportive come *atti giuridici*, potendo queste venire in rilievo nell'ordinamento statale unicamente come "*fatti storici*"⁹⁴, potenzialmente in grado di integrare la fattispecie produttiva di "*danno ingiusto*" di cui all'art. 2043 c.c.⁹⁵ qualora vengano a ledere una situazione giuridica protetta⁹⁶; per questi motivi, il potere sanzionatorio delle Federazioni sportive non può rilevare

⁹² G. SANTAGADA, *op. cit.*

⁹³ La Corte afferma (p. 26) che la tutela risarcitoria ammessa nei confronti delle sanzioni disciplinari sportive "*è sicuramente una forma di tutela, per equivalente, diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo (e infatti si verte in materia di giurisdizione esclusiva)*". Da qui si lascia intendere come la Corte non sia voluta arrivare a riconoscere l'ammissibilità di una giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo meramente risarcitoria, in cui sia esclusa *a priori* la tutela di annullamento dell'atto amministrativo. In questo senso, si vedano M. L. ANTONIOLI, *Sui rapporti fra giurisdizione amministrativa e ordinamento statale*, Diritto Processuale Amministrativo, 2005; P. SANDULLI, *Giustizia sportiva e giurisdizione statale*, Diritto sportivo, 2007.

⁹⁴ G. SANTAGADA, *op. cit.*, p. 11.

⁹⁵ Il quale stabilisce che "*qualsiasi fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*".

⁹⁶ Secondo L. FERRARA, *La giustizia sportiva, op. cit.*, devono distinguersi i diversi piani sui quali l'atto emanato da una Federazione sportiva possa essere preso in considerazione: quello dell'atto sportivo in quanto tale (e, pertanto, indifferente) e quello dell'atto in quanto integrante un comportamento lesivo di una situazione giuridica soggettiva, che con lo sport non ha nulla a che vedere.

nell'ordinamento generale come un *potere giuridico*, data la sua inidoneità a concretizzarsi in atti giuridici.

Da tali considerazioni discende la necessaria conseguenza secondo la quale le situazioni giuridiche soggettive suscettibili di lesione da parte di un provvedimento disciplinare non possono configurarsi se non in termini di diritti soggettivi, poiché la mancanza *ab origine* di un potere pubblico esclude la possibilità di configurare interessi legittimi⁹⁷.

Seguendo questa linea interpretativa, il soggetto leso in un proprio diritto soggettivo da un fatto storico (ovvero la sanzione sportiva), nonostante sia impossibilitato a chiederne l'annullamento da parte del giudice statale⁹⁸, può comunque ottenere da quest'ultimo una tutela piena del suo diritto mediante il risarcimento del danno; inoltre, l'oggetto del giudizio risarcitorio consisterà nel diritto soggettivo leso dalla sanzione disciplinare (ovvero dal diritto al risarcimento del danno) e non dall'illegittimità dell'atto, poiché nell'ordinamento statale il provvedimento sanzionatorio non rileva come atto⁹⁹.

La soluzione prospettata, però, trova alcune difficoltà nel conciliarsi con la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle controversie risarcitorie, prevista dal già citato art. 133, lett. z), del D.lgs. n. 104/2010: la configurazione della sanzione sportiva come 'fatto storico', infatti, escluderebbe *a priori* la possibilità di configurare quell'esercizio di un potere pubblico che legittimerebbe

⁹⁷ A riguardo G. VERDE, *Sul difficile rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo, Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Napoli, 2009, in cui si afferma che "se lo Stato dà rilievo alla 'connessione' tra la tutela erogabile dai suoi organi di giustizia e quella degli organi di giustizia sportiva, sembra che esso, implicitamente, ma inevitabilmente finisca col riconoscere che i primi non possano intervenire sulle sanzioni sportive, ma possano soltanto eliminare gli eventuali danni subiti per effetto di tali sanzioni a causa della violazione di beni comunque riconosciuti dall'ordinamento statale".

⁹⁸ La tutela di annullamento, infatti, è una tipica tutela elargibile solo in presenza di 'atti giuridici', non essendo ipotizzabile l'annullamento di un "fatto storico", di cui, tutt'al più, è possibile rimuovere le conseguenze pregiudizievoli tramite il risarcimento per equivalente.

⁹⁹ In questo senso si veda G. SANTAGADA, *op. cit.*, p. 12: "nell'ambito di questo giudizio risarcitorio, il giudice non deciderà (con efficacia di giudicato) sulla 'legittimità dell'atto' (proprio perché, nell'ordinamento statale, la sanzione sportiva non rileva come atto) ma ne conoscerà in via meramente 'incidentale e indiretta' al fine di valutare la 'illiceità della condotta' tenuta dall'organo dell'ordinamento sportivo".

la devoluzione della questione alla giurisdizione amministrativa esclusiva: la stessa Corte¹⁰⁰ ha ribadito che, laddove il potere di compiere atti autoritativi non venga riconosciuto dalla legge all'amministrazione, la giurisdizione spetta al giudice ordinario¹⁰¹.

Quanto appena sottolineato, tuttavia, non conduce alla censura di incostituzionalità del suddetto articolo se si osserva come la Corte, nella sentenza n. 49 del 2011, abbia riconosciuto la giurisdizione esclusiva sulle controversie risarcitorie partendo da un'opzione interpretativa¹⁰² che considera quest'ultima come *tendenzialmente residuale* nell'ambito sportivo¹⁰³.

La stessa formulazione letterale della lettera z) dell'art. 133 del D.lgs. n. 104/2010 attribuisce, infatti, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ogni altra controversia avente ad oggetto atti del CONI e delle Federazioni sportive, non riservata agli organi giustiziali dell'ordinamento sportivo, prevedendo, comunque, la generale giurisdizione del giudice ordinario nelle controversie relative a rapporti patrimoniali: pertanto, data per assunta l'irrelevanza della sanzione disciplinare sportiva come atto amministrativo, viene esclusa *a priori* l'esistenza di un pubblico potere; ciò implica che la domanda risarcitoria (e non quella demolitoria, poiché non si tratta di 'atti giuridici')

¹⁰⁰ Corte cost. 5 febbraio 2010, n. 35, p. 12, secondo cui, per aversi giurisdizione esclusiva è necessario che l'amministrazione agisca "*come autorità e cioè attraverso la spendita di poteri amministrativi che possono essere esercitati sia mediante atti unilaterali e autoritativi sia mediante moduli consensuali ai sensi dell'art. 11 L. 7 agosto 1990 n. 241 [...], sia infine mediante comportamenti purché questi ultimi siano posti in essere nell'esercizio di un potere pubblico*"

¹⁰¹ R. GAROFOLI, *La giurisdizione esclusiva nel codice del processo amministrativo: evoluzione, dubbi interpretativi e posizioni antistoriche*, Il nuovo processo amministrativo, Napoli, 2011.

¹⁰² Condivisa anche dalla giurisprudenza amministrativa: si vedano, a riguardo, T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, 7 marzo 2005, n. 1724; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, 22 settembre 2004, n. 9668.

¹⁰³ Afferma espressamente la Corte (p. 22) che "*l'ulteriore forma di tutela giurisdizionale ha il carattere della tendenziale residualità, in quanto è relativa a tutto ciò che per un verso non concerne i rapporti patrimoniali fra società, associazioni sportive, atleti (e tesserati) — demandati, come si è detto, al giudice ordinario — e, per altro verso, pur scaturendo da atti del Coni e delle federazioni sportive, non rientra fra le materie che [...] sono riservate [...] all'esclusivo interesse degli organi della giustizia sportiva*".

rientrerà nella giurisdizione non del giudice amministrativo, bensì di quello ordinario¹⁰⁴.

In definitiva, secondo tale dottrina minoritaria si può concludere nel senso che, per aversi giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, lett. z) del cosiddetto Codice del Processo Amministrativo, non è sufficiente che parte in causa sia il CONI o una Federazione sportiva, ma è necessario che la controversia abbia ad oggetto un atto pronunciato da uno di questi enti nell'esercizio di un potere amministrativo (tra i quali non rientra, secondo detta impostazione, il potere sanzionatorio)¹⁰⁵.

3.2.4 La configurazione delle decisioni degli organi giustiziali sportivi e la loro rilevanza per l'ordinamento statale

Nonostante il sistema di giustizia sportiva sia stato riformato nel 2014 con l'istituzione del Collegio di Garanzia per lo Sport, competente a decidere sulle pronunce dei vari organi giustiziali federali¹⁰⁶, non si può non fare un breve cenno a quello che era l'articolato impianto di giustizia domestica all'epoca della sentenza costituzionale in questione, con riferimento, dunque, all'Alta Corte di giustizia sportiva e al Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport (TNAS): la Consulta (nella pronuncia n. 49/2011) non ha preso una esplicita posizione sulla natura degli istituti citati¹⁰⁷, dando adito a numerose perplessità inerenti alla

¹⁰⁴ G. SANTAGADA, *op. cit.*, pp. 13-14.

¹⁰⁵ Per una critica alla tesi in questione si veda F. P. LUISO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport, (Il punto di vista del processualista)*, Judicium, 2010, secondo cui “la giurisdizione esclusiva sussiste [...] per le controversie relative all'attività di diritto pubblico del Coni e delle Federazioni sportive (rimanendo così assegnate al giudice ordinario le controversie con il Coni e le federazioni sportive in materie disciplinate dal diritto privato), quali devono intendersi, per l'appunto, le controversie risarcitorie derivanti da sanzioni disciplinari irrogate dal Coni o dalle federazioni sportive”.

¹⁰⁶ Cfr. Capitolo I, pp. 21-22.

¹⁰⁷ A riguardo, si può far riferimento, tra i tanti, a: A. M. MARZOCCO, *Sulla natura e sul regime di impugnazione del lodo reso negli arbitrati presso il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport*, Rassegna di Diritto ed Economia dello Sport, 2010; I. PAGNI, *Giurisdizione e arbitrato nell'ordinamento sportivo: le difficoltà di una distinzione, Sull'arbitrato op. cit.*, 2010; F. ZERBONI, *L'arbitrato nelle controversie in materia sportiva*, Rivista di Diritto Sportivo del Coni, 2009, fasc. III; G. MANNUCCI, *La natura dei lodi del tribunale arbitrale dello sport tra fenomenologia sportiva e ordinamento generale*, Diritto amministrativo, 2010.

configurazione delle loro decisioni e al modo in cui queste potessero rilevare nell'ordinamento statale.

A livello generale, si poteva inquadrare l'Alta Corte come l'organo di ultimo grado della giustizia sportiva, con competenza a decidere le controversie per le quali non era previsto l'arbitrato¹⁰⁸; il TNAS, invece, era competente a pronunciarsi sulle questioni aventi ad oggetto diritti disponibili¹⁰⁹ e provvedeva alla loro soluzione mediante *lodi arbitrali*^{110 111}, dichiarati impugnabili mediante ricorso per nullità ai sensi dell'art. 827 c.p.c.¹¹².

Analizzando, in particolare, le decisioni del TNAS¹¹³, la questione diventava maggiormente complessa quando il Tribunale nazionale si pronunciava nei giudizi impugnatori aventi ad oggetto le sanzioni disciplinari sportive: in questi casi, ci si trovava di fronte a provvedimenti decisori che, da una parte, venivano qualificati come lodi arbitrali nell'ambito dell'ordinamento sportivo,

¹⁰⁸ Art. 12-bis, comma 1 Statuto del Coni antecedente alla riforma.

¹⁰⁹ Qualora fosse “previsto dagli statuti o dai regolamenti delle Federazioni sportive nazionali, in conformità degli accordi degli associati” – art. 12-ter, comma 1, Statuto del Coni antecedente alla riforma.

¹¹⁰ Sebbene il lodo non veniva espressamente qualificato come ‘rituale’ o ‘irrituale’, l'esplicito riferimento all'impugnazione ex art. 828 c.p.c. faceva propendere per il carattere rituale dell'arbitrato; a riguardo, si veda A. M. MARZOCCO, *op. cit.*; A. E. BASILICO, *op. cit.*, p. 3, afferma come “considerato che i giudicanti sono indipendenti dalle federazioni e dallo stesso Coni, che sono scelti dalle parti e che, per quanto riguarda le norme di procedura, l'art. 4 del Codice dei giudizi innanzi al TNAS rinvia agli artt. 806 ss. c.p.c., questo giudizio può essere qualificato come arbitrato rituale, con la conseguenza che il lodo può essere impugnato solo per i vizi indicati dall'art 829 c.p.c. innanzi al giudice ordinario”.

¹¹¹ Lo stesso F. P. LUISO, *op. cit.*, sottolinea come quello che si svolge davanti al Tribunale nazionale sia un ‘arbitrato amministrato’, per cui il provvedimento conclusivo è imputabile direttamente al collegio arbitrale in concreto nominato e non al Tribunale nazionale (che ha solo il compito di amministrare la procedura); a riguardo si veda, per completezza, E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Quel che resta dell'arbitrato sportivo*, Rivista di Diritto Sportivo del Coni, 2015.

¹¹² Art. 12-ter, comma 3 e 4, Statuto del Coni antecedente alla riforma.

¹¹³ In riferimento alle sanzioni disciplinari sportive irrogate dagli organi endofederali, si potevano verificare le ipotesi di sanzioni (di minore entità) non impugnabili dinanzi al Tribunale nazionale e all'Alta Corte, di sanzioni (di maggiore entità) impugnabili - in presenza di apposita clausola o patto compromissorio - davanti al Tribunale nazionale e, infine, di sanzioni (di maggiore entità) impugnabili - in assenza di clausola o patto compromissorio - dinanzi all'Alta Corte. A riguardo, si consente il richiamo, tra i tanti: F. SANTANGELI, *Ordinamento sportivo e tutela dei diritti e degli interessi legittimi tra arbitrato e giurisdizione statale*, Sull'arbitrato, studi offerti a Gianni Verde, Napoli, 2010; P. SANDULLI, *L'arbitrato nel sistema della giustizia sportiva*, Sull'arbitrato, studi offerti a Gianni Verde, Napoli, 2010; V. VIGORITI, *La giustizia sportiva nel sistema Coni*, Rivista dell'arbitrato, 2009.

ma, dall'altra, avevano ad oggetto questioni irrilevanti per lo Stato, non potendo queste costituire oggetto di giudizio davanti ai giudici ordinari e/o amministrativi¹¹⁴.

La problematica, pertanto, finiva per sostanziarsi nella necessità di stabilire se le sole controversie potenzialmente devolvibili alla cognizione del giudice statale potevano essere oggetto di arbitrato rituale, oppure se questo poteva riguardare anche controversie relative a questioni irrilevanti per l'ordinamento generale.

Si sono formate, a riguardo, due contrapposte posizioni dottrinali: la prima vedeva nell'arbitrato rituale una deroga alla giurisdizione dello Stato¹¹⁵, ritenendo che potesse costituire oggetto di giudizio arbitrale solamente ciò che potenzialmente avrebbe potuto essere deciso dal giudice statale¹¹⁶; la seconda, al contrario, arrivava ad ammettere anche la tendenziale arbitrabilità dei giudizi su

¹¹⁴ G. SANTAGADA, *op. cit.*, pp. 17-18. L'autore chiarisce come “*a tal fine, non ha valore dirimente la disposizione contenuta nello statuto del CONI che, in riferimento ai lodi pronunciati dal Tribunale nazionale, richiama espressamente l'art. 828 c.p.c. Questa disposizione infatti — contenuta in una fonte di rango secondario — se vale ad attribuire alle decisioni del Tribunale nazionale la qualifica di lodi rituali nell'ambito dell'ordinamento sportivo, non può valere, però, ad attribuire analoga qualifica anche nell'ambito dell'ordinamento statale. È lo stesso principio di autonomia (che regola i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale) ad escludere che lo Stato debba subire, per osmosi, la qualificazione giuridica di un istituto, solo perché unilateralmente così attribuita nell'ambito dell'ordinamento sportivo. Per stabilire cosa rilevi e cosa non rilevi come arbitrato rituale nell'ordinamento statale, quindi, bisognerà fare esclusivo riferimento alla regolamentazione (di rango costituzionale e primario) predisposta dallo Stato*”.

¹¹⁵ La quale trova il proprio fondamento nella libera scelta delle parti di disporre del diritto d'azione ex art. 24 Cost., anche in senso negativo; tale principio è stato ribadito dalla Corte costituzionale in numerose sentenze, tra cui C. Cost. 14 luglio 1977, n.127, con nota di V. ANDRIOLI, *L'arbitrato obbligatorio e la Costituzione*; C. Cost. 8 giugno 2005, n. 221, con nota di I. LOMBARDINI, *Illegittimità dell'arbitrato obbligatorio in materia di opere pubbliche*.

¹¹⁶ Si veda, a riguardo, G. VERDE, *op. cit.*, p. 138, secondo cui “*l'arbitrato rituale presuppone sempre che si tratti di decidere una controversia che potenzialmente potrebbe essere decisa dal giudice statale*”; A. M. Marzocco, *op. cit.*; F. VALERINI, *La camera di conciliazione e arbitrato per lo sport: natura del procedimento e regime degli atti*, *Rivista dell'arbitrato*, 2007. Anche F. P. LUISO, *Il Tribunale*, *op. cit.*, p. 143, afferma che “*un lodo in tanto sia impugnabile ex art. 827 c.p.c. in quanto decida una controversia rilevante per l'ordinamento statale: e dunque di una controversia relativa a situazioni sostanziali riconosciute dall'ordinamento dello Stato*”.

questioni irrilevanti per l'ordinamento statale¹¹⁷, facendo leva sull'ampiezza del possibile oggetto della convenzione di arbitrato rituale, capace di ricomprendere tutte le controversie non aventi per oggetto diritti indisponibili¹¹⁸.

Pertanto, seguendo la prima linea interpretativa, si escludeva innanzitutto che il lodo del TNAS pronunciato sull'impugnazione di una sanzione disciplinare sportiva potesse venire in rilievo nell'ordinamento statale come un lodo rituale (data l'irrelevanza e la non devolvibilità della questione) e, per di più, che potesse essere impugnato ai sensi degli artt. 827 ss. c.p.c.¹¹⁹; coerentemente con la seconda posizione, invece, le impugnazioni del lodo arbitrale venivano configurate come forme di tutela inalienabili (pertanto, sempre ammissibili), anche nei casi in cui il giudizio presso il Tribunale nazionale avesse riguardato una questione di per sé insufficiente a divenire oggetto di processo giurisdizionale¹²⁰.

Raccordando quanto appena illustrato con la pronuncia della Corte costituzionale n. 49/2011, si può rilevare come la *ratio* della riserva legislativa in favore dell'ordinamento sportivo (di cui all'art. 2 della Legge n. 280/2003) sarebbe stata violata qualora si fosse ammessa la possibilità di impugnare davanti al giudice statale il lodo con il quale il TNAS aveva deciso il ricorso riguardo una sanzione disciplinare sportiva; infatti, è la stessa interpretazione fatta propria dalla Consulta che intende escludere qualsiasi ingerenza da parte del giudice

¹¹⁷ Si veda, a riguardo, F. AULETTA, *Oggetti di nuovo arbitrato? Prime note sopra un emergente 'diritto processuale privato'*, Sull'arbitrato *op. cit.*, Napoli, 2010; I. PAGNI, *Giurisdizione e arbitrato, op. cit.*

¹¹⁸ Lo stesso art. 806 c.p.c., infatti, prevede che “*le parti possono far decidere da arbitri le controversie tra di loro insorte che non abbiano per oggetto diritti indisponibili, salvo espresso divieto di legge*”.

¹¹⁹ L'art. 827, comma 1, del c.p.c. stabilisce, infatti, che “*il lodo è soggetto a impugnazione per nullità, per revocazione e per opposizione di terzo*”.

¹²⁰ Sul punto, V. VIGORITI, *op. cit.*, p. 26, afferma che “*la riserva di giurisdizione a favore dell'ordinamento sportivo in materia disciplinare non può estendersi fino a vietare l'impugnativa di lodi pronunciati in violazione del contraddittorio, o di qualunque altra regola fissata dalla disciplina codicistica di riferimento, e non pare quindi giustificato porre limiti al diritto di impugnare*”.

amministrativo sui provvedimenti disciplinari sportivi, al fine di salvaguardare l'autonomia legislativamente riconosciuta all'ordinamento settoriale¹²¹.

A riprova di ciò, non pare corretta l'obiezione secondo cui l'intervento del giudice dello Stato sarebbe stato legittimo poiché non avrebbe riguardato l'atto sanzionatorio irrogato dalla Federazione, bensì il lodo del Tribunale, che è altra cosa rispetto alla sanzione impugnata – la quale avrebbe continuato a mantenere inalterati i suoi effetti anche in caso di annullamento del lodo¹²².

In tale ultimo caso, infatti, sembra difficile poter sostenere che non si andrebbe ad incidere direttamente anche sulla sanzione sportiva, finendo per vanificare quanto sancito dal Legislatore, prima, e confermato poi dalla Corte Costituzionale, ovvero l'esclusione della giurisdizione piena del giudice statale sulle sanzioni sportive di natura disciplinare¹²³.

¹²¹ A riguardo, si veda anche F. PAVONI, *La Corte costituzionale esclude il giudizio di annullamento sulle sanzioni disciplinari sportive*, Responsabilità civile e previdenza, 2011, fasc. 10, in cui viene ribadito (p. 34) che “con l'interpretazione accolta dalla Consulta, si assiste ad una ingiustificata limitazione delle possibilità di tutela, in contrasto con quanto dettato dall'articolo 113 Cost.: non essendo possibile affermare (...) in via generale l'inutilità dell'annullamento”.

¹²² Sul punto: B. CAPPONI, *Se il lodo rituale annullato con sentenza della Corte d'appello a sua volta cassata dalla Suprema Corte, costituisca titolo esecutivo in caso di estinzione del giudizio d'impugnazione in sede di rinvio (art. 393 c.p.c.)*, Rivista dell'esecuzione forzata, 2004; G. SANTAGADA, *Estinzione del giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo in sede di rinvio: inammissibilità di una 'reviviscenza' del decreto caducato*, ivi, 2011. In tali occasioni, viene affermato come la permanenza dell'efficacia della sanzione federale, in caso di annullamento del lodo che ha statuito su di essa, deriverebbe dalla inapplicabilità, nel caso di specie, del principio dell'irreversibilità dell'effetto caducatorio desumibile dall'art. 393 c.p.c. Tale principio, infatti, può trovare applicazione solo nel caso in cui si verifichi un fenomeno di sostituzione tra sentenze, ovvero tra sentenze e provvedimenti giurisdizionali aventi natura omologa a quella della sentenza (tra cui, sicuramente, non sono annoverabili i provvedimenti sanzionatori irrogati dalle Federazioni sportive).

¹²³ Conclude G. SANTAGADA, *op. cit.*, p. 20, affermando che “nelle ulteriori ipotesi in cui annullamento del lodo del Tribunale nazionale non sembra incidere 'direttamente' sulla sanzione sportiva (e cioè nel caso in cui esso abbia rigettato l'impugnazione proposta, ovvero ancora, abbia confermato nel merito il contenuto della sanzione federale), l'affermazione della sua impugnabilità dinanzi al giudice statale appare piuttosto superflua, in quanto l'annullamento del lodo del Tribunale nazionale porterebbe comunque alla cristallizzazione della sanzione (di identico contenuto) già irrogata dagli organi endofederali”.

3.3 Osservazioni conclusive

Riassumendo quanto analizzato nel paragrafo sopra esposto, bisogna sottolineare come la Consulta si sia espressa avvalorando la tesi meno ‘innovativa’ e più confacente al disposto legislativo: invece di pronunciarsi in favore dell’illegittimità dell’art. 2, comma 1, lett. b) del D.L. n. 220/2003 (convertito con modificazioni dalla Legge n. 280/2003), è stata data un’interpretazione costituzionalmente orientata della suddetta disposizione, riconoscendo una tutela meramente risarcitoria in capo al giudice amministrativo – nei casi aventi ad oggetto questioni di carattere disciplinare – e precludendo a quest’ultimo la giurisdizione demolitoria/constitutiva.

L’indagine sull’*iter* argomentativo della sentenza denota come la Corte abbia operato un bilanciamento (alquanto dubbio) tra l’esigenza di garantire una tutela giurisdizionale piena ed effettiva ai soggetti incisi dai provvedimenti disciplinari dell’ordinamento sportivo e la tutela dell’autonomia del sistema in questione; proprio a garanzia di quest’ultima, infatti, la Consulta conferma l’attribuzione delle controversie sportive in materia disciplinare alla cognizione degli organi giustiziali domestici.

Pertanto, si può agevolmente intuire come la pronuncia della Corte Costituzionale – nonostante il suo intento originario di chiarire definitivamente la disputa riguardo l’impugnabilità delle controversie sportive a carattere disciplinare – non abbia soddisfatto pienamente gli studiosi delle questioni giuridiche sportive, per nulla concordi con le argomentazioni espresse nella sentenza n. 49/2011.

La precarietà e l’incertezza del sistema, dunque, necessitavano di un ulteriore intervento in sede di legittimità costituzionale, teso a definire (in maniera, auspicabilmente, risolutiva) i rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale: è stato necessario attendere otto anni e la Corte costituzionale, a seguito di una nuova sollecitazione del T.A.R. del Lazio (che sarà oggetto del successivo Capitolo IV), è tornata nuovamente sull’argomento già oggetto del suo sindacato.

CAPITOLO IV

La sentenza della Corte Costituzionale 25 giugno 2019, n. 160: la conferma dell'orientamento consolidato con la decisione n. 49/2011

4.1. L'iter giurisprudenziale all'indomani della prima decisione della Consulta e la nuova questione di legittimità costituzionale posta con l'ordinanza di rimessione del T.A.R. Lazio n. 10171 del 2017

Nonostante l'auspicato intervento della Corte, erano ancora numerose le perplessità riguardanti il nuovo sistema ideato dal Giudice costituzionale, che ha riservato alla giurisdizione amministrativa la sola possibilità di risarcire il danno eventualmente subito dal soggetto leso da un provvedimento disciplinare sportivo riconosciuto come illegittimo, qualora la sanzione insista su una situazione giuridica soggettiva rilevante anche al di fuori dell'ordinamento settoriale.

In seguito alla sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale, l'individuazione del confine tra i diversi ambiti della tutela giurisdizionale nell'ambito sportivo ha continuato a destare difficoltà interpretative di non poca importanza, amplificate anche dalle cospicue controversie generatesi in quegli anni - soprattutto con riguardo all'impugnazione di provvedimenti di ammissione ed esclusione (delle società calcistiche) dalle competizioni professionistiche¹.

¹ Infatti, nel corso dell'estate del 2018, il Commissario straordinario della FIGC ha deciso di ridurre (da 22 a 19) il numero di squadre partecipanti al Campionato di Serie B per la stagione 2018/2019, comportando un aspro contenzioso che ha coinvolto numerose società (U.S. Avellino 1912 S.r.l., Calcio Catania S.p.A., Novara Calcio S.p.A., Ternana Calcio S.p.A., FC Pro Vercelli 1892 s.r.l. e Robur Siena S.p.A.); tale contenzioso si è contraddistinto per l'eterogeneità delle decisioni assunte dagli organi giustiziali sportivi e dalla magistratura amministrativa statale: a riguardo, si vedano T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-Ter, decreto del 15 settembre 2018 n. 5412; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-Ter, decreto del 19 settembre 2018 n. 5549; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-Ter, ordinanza del 27 settembre 2018 n.5690.

Di fatto, la giurisprudenza amministrativa si è arrestata sull'assunto elaborato dal giudice di legittimità delle leggi, negando ogni possibilità di tutela in un senso più ampio rispetto al perimetro, decisamente ristretto, delineato dalla Consulta²: inoltre, tale situazione si pone in netto contrasto con la consolidata giurisprudenza della Corte Suprema, che non considera vincolanti le sentenze interpretative di rigetto, se non per il caso *a quo*³.

La giurisprudenza⁴, infatti, ha sottolineato come tali tipologie di decisioni - tra cui, senza dubbio, rientra anche la pronuncia in questione - assumano il carattere di meri precedenti, in considerazione del presupposto secondo cui l'interpretazione *autentica*⁵ e, pertanto, vincolante, della legge è consentita unicamente al Legislatore, a cui gli operatori del diritto non possono sostituirsi.

Per tale ragione, in materia disciplinare sportiva, il Giudice Amministrativo ha ritenuto di avere giurisdizione meramente risarcitoria, prescindendo così, non solo, dall'entità e dalla tipologia di sanzione, ma anche dai relativi effetti agonistici e patrimoniali, qualora incidenti su posizioni di società o di atleti del settore professionistico.

² E. LUBRANO, *La giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo in materia disciplinare: la Corte costituzionale (n. 160/2019) "spreca" un'occasione per la riaffermazione dell'effettività e della pienezza della tutela e della giurisdizione*, Federalismi.it, Rivista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo, 2019.

³ In particolare, riguardo tale impostazione giurisprudenziale, si veda, Corte di Cassazione, SS.UU., n. 574/2007, p. 12: *"l'interpretazione che, di una norma sottoposta a scrutinio di costituzionalità, offre la Corte costituzionale in una sentenza di non fondatezza non costituisce un vincolo per il giudice successivamente chiamato ad applicare quella norma, (...) quella interpretazione, se non altro per l'autorevolezza della fonte da cui proviene, rappresenta un fondamentale contributo ermeneutico che non può essere disconosciuto senza l'esistenza di una valida ragione"*.

⁴ Si veda, sotto tale profilo, Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 17 maggio 2004, n. 23016.

⁵ A riguardo, si vedano, tra i tanti, G. CASTELLANO, *Interpretazione autentica della legge e politica del diritto*, Politica del Diritto, 1971; C. GIANNATTASIO, *Presupposti della legge di interpretazione autentica*, Rivista di Diritto Civile, 1975; R. BIN – G. PITRUZZELLA, *op. cit.*: secondo questi ultimi (p. 339), *"Il mito delle disposizioni chiare e univoche è, appunto, un mito. Non è colpa del legislatore, ma del linguaggio. Il legislatore può cercare di risolvere certi gravi dubbi interpretativi (...) aggiungendo nuove disposizioni alle vecchie, cercando di precisarne il significato: è la c.d. interpretazione autentica. Non si tratta però di un'opera di interpretazione, di attribuzione di senso, ma di legislazione: si emana una disposizione con cui si dice che un'altra disposizione va intesa in un determinato significato"*.

A conferma di ciò, è stata esclusa, in più di un'occasione⁶, l'ammissibilità di un'azione finalizzata alla reintegrazione in forma specifica, nonostante questa costituisca la via principale della tutela risarcitoria, in applicazione del disposto ex art. 2058 del codice civile⁷.

Inoltre, è stata negata la possibilità di esperire un'azione demolitoria anche nei casi di sanzioni di massima entità (come la radiazione dall'ordinamento sportivo), tali da recidere in maniera irreversibile il rapporto associativo con il tesserato⁸: in queste occasioni, infatti, il giudice ha mantenuto fermo l'orientamento giurisprudenziale che non intendeva discostarsi dalla posizione assunta dalla Corte, pur non avendo - la sua decisione - portata vincolante⁹.

A distanza di oltre sei anni dalla sentenza del giudice costituzionale, però, la prima sezione del T.A.R. del Lazio ha fatto scaturire una nuova questione di costituzionalità legata all'articolo 2 della Legge n. 280/2003: con l'ordinanza n. 10171 dell'11 ottobre 2017, infatti, il Tribunale ha richiesto un secondo intervento della Corte, alla quale veniva suggerito di 'rivedere' le proprie precedenti conclusioni in ordine alla sottrazione della tutela annullatoria al sindacato del giudice amministrativo nelle controversie inerenti a sanzioni disciplinari sportive che incidono su posizioni giuridiche soggettivamente rilevanti, "*come tali destinate a riverberare i loro effetti nella sfera giuridica del soggetto nell'ambito dell'ordinamento statale*"¹⁰.

⁶ Si vedano, in particolare, due ordinanze cautelari, ovvero T.A.R. Lazio, Sez. Terza, ordinanza 24 aprile 2013, n. 1783, e Consiglio di Stato, Sez. Sesta, ordinanza 7 maggio 2013, n. 1628.

⁷ Argomento già trattato nel precedente Capitolo, al quale si rimanda.

⁸ In tale senso, si vedano le sentenze del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, sui già citati casi di Moggi e Giraudo (rispettivamente 15 marzo 2017, n. 1173 e 13 luglio 2017, n. 3458).

⁹ In particolare, si veda A. CARANCI, *Indisponibilità della giurisdizione sportiva ad opera del tesserato: nota alla sentenza del Consiglio di Stato, n. 1173/2017*, Rivista di Diritto Sportivo, 2016, fasc. II. Nella sentenza appena citata (p. 14), si afferma che: "*(...) non può trovare accoglimento il rilievo dell'appellante di assenza di vincolatività della sentenza costituzionale perché sentenza interpretativa di rigetto: infatti, pur se vi sono limiti intrinseci a una sentenza costituzionale interpretativa di rigetto, non si può dedurre che questo pone nel nulla la sentenza stessa*".

¹⁰ Ordinanza T.A.R. Lazio, Sez. Prima, n. 10171/2017, p. 9.

Anche in questo caso, il giudice rimettente sottolinea come la chiamata in causa della Corte sia dovuta non tanto alla vincolatività della sua decisione, quanto, piuttosto, all'obbligo per tutti gli interpreti del diritto di non applicare le disposizioni, già oggetto di sindacato costituzionale, interpretandole in un senso diverso da quello datone nel giudizio davanti alla Consulta¹¹.

4.2. Brevi cenni sul giudizio *a quo* e il contenuto dell'ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale

L'oggetto della controversia posta all'attenzione del giudice amministrativo riguarda l'annullamento (e il conseguente risarcimento dei danni patiti) di un provvedimento¹² con cui il Collegio di Garanzia dello Sport aveva confermato l'irrogazione della sanzione disciplinare di inibizione per tre anni, disposta in precedenza dalla Corte Federale d'Appello della FIGC¹³, nei confronti di un dirigente sportivo.

Dinanzi al T.A.R., il ricorrente lamenta, quale unico motivo di illegittimità della decisione dell'organo di giustizia sportiva di ultima istanza, la violazione dell'art. 34-*bis*, comma 2¹⁴, del codice di giustizia sportiva federale; il Collegio, infatti, non aveva dichiarato estinto il procedimento disciplinare a carico del ricorrente¹⁵, nonostante fosse spirato il "*termine perentorio previsto dalla*

¹¹ Per completezza, si riporta il passaggio dell'ordinanza citata, p. 8, "*Ben consapevole che le sentenze interpretative di rigetto non determinano, in linea generale, un vincolo generale per i giudici comuni, spiegando effetti limitati al caso deciso, deve però ritenersi, seguendo i dettami della prevalente dottrina costituzionalistica, che da esse nasca tuttavia l'obbligo per tutti i giudici di non fare applicazione delle disposizioni che ne erano oggetto interpretandole il senso diverso, senza prima averne sollevato questione di legittimità costituzionale*".

¹² Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Prima Sezione, 14 febbraio 2017, decisione n. 15.

¹³ Cfr. decisione del 5 ottobre 2016.

¹⁴ Il quale statuisce che "*Il termine per la pronuncia della decisione di secondo grado e di sessanta giorni dalla data di proposizione del reclamo*".

¹⁵ Citando il passaggio dell'ordinanza, p. 3 "*Il Collegio di Garanzia, nella decisione gravata, ha ritenuto all'opposto di non dover dichiarare l'estinzione del giudizio in quanto, sebbene la Corte Federale d'Appello avesse fissato l'udienza di trattazione prima dello spirare del termine perentorio, in data 21 settembre 2016, pur tuttavia la stessa udienza è stata differita al 5 ottobre 2016 su richiesta*

suddetta norma per la pronuncia della decisione disciplinare di secondo grado”¹⁶.

Nello stesso giudizio si sono costituiti la FIGC e il CONI, eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto impossibilitato a conoscere della domanda di annullamento riguardante una decisione in materia disciplinare emessa da un organo giustiziale sportivo: infatti, secondo l’interpretazione dell’art. 2, comma 1, lett. b), della Legge n. 280/2003 fornita dalla sentenza n. 49/2011 della Corte costituzionale, il Giudice Amministrativo sarebbe dotato della sola cognizione della domanda di risarcimento del danno.

Nel merito, il giudice *a quo*, da un lato, ha accolto l’istanza cautelare proposta dal dirigente, sospendendo l’efficacia del provvedimento impugnato¹⁷, dall’altro ha ritenuto sussistente l’incidentalità della questione di legittimità costituzionale: ad avviso del giudice rimettente, quest’ultima non appare manifestamente infondata poiché la norma appena citata – se interpretata conformemente a quanto stabilito dal Giudice delle leggi – “*precluderebbe all’odierno ricorrente di ottenere l’annullamento della sanzione lui irrogata*”¹⁸, grazie al quale verrebbe ripristinata la situazione giuridica soggettiva asseritamente lesa¹⁹.

Così interpretata, infatti, la normativa presenta profili di contrasto con gli articoli 103 e 113 Cost., che – ad avviso del T.A.R. Lazio – non sono stati esaustivamente esaminati dalla precedente pronuncia della Corte, perché “*ritenuti*

dell’incoltato, dovendosi dunque ritenere il termine sospeso ai sensi dell’art 38, comma 5, lett c, c.g.s. CONI, secondo cui ‘Il corso dei termini è sospeso: (...) se il procedimento disciplinare è rinviato a richiesta dell’incoltato o del suo difensore o per impedimento dell’incoltato o del suo difensore’.

¹⁶ *Ord. cit.*, p. 2.

¹⁷ Con ordinanza cautelare n. 3579/2017.

¹⁸ *Ord. cit.*, p. 8.

¹⁹ Riportando il passaggio dell’*Ord. cit.*, p. 8, “*La sanzione disciplinare definitivamente irrogata dal Collegio di Garanzia, nella misura di anni tre di inibizione, deve, infatti, ancora essere interamente scontata, ragion per cui, ravvisandone i presupposti e riservandosi con separata ordinanza di rimettere la questione di legittimità costituzionale al giudice delle leggi, la sanzione è stata da questo collegio sospesa in sede cautelare fino alla decisione del giudice costituzionale*”.

*'assorbiti' nella censura concernente la violazione dell'art. 24 Cost*²⁰; rispetto a quest'ultimo permane, comunque, il contrasto, in ragione dell'esclusione della tutela giurisdizionale di natura caducatoria.

Inoltre, il giudice rimettente, qualificando le decisioni della giustizia federale e del Collegio di Garanzia come provvedimenti amministrativi, sottolinea come l'irrogazione delle sanzioni sportive sia indubbiamente idonea a ledere anche posizioni di interesse legittimo²¹, essendo tali decisioni espressione dei poteri pubblici attribuiti al CONI e a tutte le Federazioni sportive.

Pertanto, al soggetto titolare di tale situazione giuridica soggettiva non potrebbe essere negata la tutela demolitoria dinanzi agli organi della giustizia amministrativa, in ossequio al combinato disposto degli artt. 103 e 113 Cost²².

Conclusivamente, il Tribunale riafferma che la preclusione all'annullamento del provvedimento impugnato giunge *"a ledere, comunque, il diritto della difesa e il principio di effettività della tutela giurisdizionale"*²³: l'equipollenza tra la tutela risarcitoria e quella reale, infatti, non può essere rilevata dal Giudice in sede di interpretazione della norma, prescindendo totalmente da una espressa scelta legislativa.

²⁰ *Ord. cit.*, p. 9.

²¹ Il giudice fa riferimento a diverse sentenze che hanno qualificato la posizione azionata, nei giudizi disciplinari sportivi, in termini di interesse legittimo: T.A.R. Lazio, Sez. I-ter, 10 novembre 2016, n. 1146 e 23 gennaio 2017, n. 1163; T.A.R. Lazio, Sez. III-ter, 14 aprile 2016, n. 4391.

²² Citando il passaggio completo dell'*Ord. cit.*, p. 10, *"A fronte dell'esercizio del potere pubblicistico degli organi giustiziali federali e del Coni, in conclusione, sta la posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo del soggetto al quale non può essere negata impugnazione di atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa, pena la violazione degli artt. 103 e 113 Cost."*

²³ *Ord. cit.*, p. 10. Il T.A.R. sottolinea, inoltre, come: *"Al di fuori di un'espressa scelta legislativa (...) infatti, non può ricavarsi sulla base dei principi generali dell'ordinamento alcuna equipollenza tra forme di tutela reale e forme di tutela risarcitoria. La distinzione tra regole di invalidità e regole risarcitorie resta marcata e non può considerarsi superata dalle eccezioni (espresse) rinvenibili nel nostro sistema"*.

In particolare, nelle ipotesi di invalidità degli atti amministrativi, è il rimedio caducatorio che permette la restaurazione dell'interesse violato²⁴, attraverso la rimozione dell'atto viziato, mentre la facoltà di proporre la domanda di risarcimento del danno in via autonoma – a seguito del superamento della cosiddetta *pregiudiziale amministrativa* – non può dirsi sufficiente per considerare equipollenti le due forme di tutela.

Per di più, il rimedio risarcitorio comporterebbe per il soggetto che vuole azionarlo un onere probatorio eccessivamente gravoso, poiché sarebbe tenuto a provare sia il danno ingiusto che la sussistenza degli elementi costituenti l'illecito civile²⁵; al contrario, la tutela reale viene accordata “*a prescindere sia dall'esistenza di un danno risarcibile sia, soprattutto, dall'indagine sull'elemento soggettivo dell'illecito*”²⁶.

In aggiunta, il risarcimento del danno – qualunque esso sia – farebbe conseguire al soggetto in questione, anziché il ‘bene della vita’ oggetto della lesione, una prestazione che non coincide con quella originaria, la quale, invece, si sarebbe potuta ottenere proprio tramite lo strumento ripristinatorio²⁷.

Pertanto, conclude il T.A.R. rimettente, la limitazione della tutela al solo rimedio risarcitorio – qualora sia ancora esperibile l'azione di annullamento, come nella fattispecie in analisi – si tradurrebbe in una lesione del diritto di difesa e del principio di effettività della tutela giurisdizionale²⁸: per quanto

²⁴ *Ord. cit.*, p. 10. A riguardo, il giudice aggiunge che “*Le misure sostitutive di carattere risarcitorio, la cui azionabilità è consentita dal nostro ordinamento anche in via autonoma, alla luce del superamento della cd. pregiudiziale amministrativa, non possono in alcun modo essere considerate equipollenti*”.

²⁵ Sul piano strutturale, l'illecito civile è costituito dal fatto materiale (condotta, evento e nesso causale), dall'antigiuridicità e dalla colpevolezza; a riguardo, si veda A. TORRENTE – P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, ventiduesima edizione, Giuffrè editore, 2015.

²⁶ *Ord. cit.*, p. 11.

²⁷ Per chiarezza, si riporta il passaggio dell'ordinanza, p. 11, “*Lo strumento risarcitorio, sia per equivalente che in forma specifica, si caratterizza pur sempre per la soddisfazione dell'interesse del creditore tramite una prestazione diversa da quella originaria, allorquando il rimedio ripristinatorio consente di ottenere esattamente il soddisfacimento del bene della vita originariamente leso*”.

²⁸ *Ord. cit.*, p. 11, “*L'interpretazione della norma dell'art. 2, comma 1, lett. b, d.l. n. 220/2003, nel senso di ritenere azionabile dinanzi al giudice amministrativo, avverso provvedimenti sanzionatori in*

appena esposto, dunque, il giudice ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. b) e comma 2 della Legge 280/2003 - in tal modo sollecitando nuovamente la Corte a 'ricalibrare' la propria precedente interpretazione²⁹.

4.3. La conferma della giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo sulle questioni disciplinari sportive

Le argomentazioni poste dal giudice rimettente alla base dell'ordinanza di rinvio, tuttavia, non sono state condivise dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 160 del 25 giugno 2019, conferma la propria decisione e l'apparato argomentativo della precedente pronuncia n. 49 del 2011, seppur con un'interpretazione estesa ad ulteriori profili non compiutamente esaminati otto anni prima.

Come già ampiamente chiarito nel paragrafo precedente, il T.A.R. Lazio non condivide l'interpretazione della normativa, oggetto di sindacato costituzionale, fatta propria dalla Consulta: quest'ultima, infatti, postulando il riconoscimento della sola tutela risarcitoria, si sarebbe sovrapposta alle scelte riservate unicamente al Legislatore ordinario³⁰; a questo, infatti, spetterebbe “la

materia disciplinare che ledano posizioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale, il solo rimedio risarcitorio, anche ove il rimedio ripristinatorio sia ancora oggettivamente esperibile, si risolve, in ultima analisi in una chiara compromissione del diritto di difesa nonché dei principi di effettività della tutela giurisdizionale, con violazione dei principi costituzionali posti dagli artt. 24, 103 e 113 Cost.”.

²⁹ Si fa, qui, riferimento alla sentenza n. 49/2011, p. 25, “(...) nel senso che laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal C.O.N.I. abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere”.

³⁰ Nella stessa ordinanza di rimessione, infatti, si fa riferimento alla sentenza n. 49/2011, affermando (p. 4) che “il ricorrente ritiene che l'intervento del giudice costituzionale sia stato sostanzialmente manipolativo, e come tale inammissibile, perché contrario all'intento del legislatore di riservare integralmente al giudice sportivo la cognizione sui provvedimenti disciplinari. Per cui, se si ritiene, come il giudice delle leggi ha fatto, che le sanzioni disciplinari sportive sono atte ad incidere su posizioni giuridicamente rilevanti per l'ordinamento statale la norma de qua dovrebbe essere dichiarata

*decisione circa l'an e il quomodo di un intervento sulle forme di tutela concedibili dal giudice statale, nel rispetto dei principi costituzionali*³¹, qualora la norma venisse dichiarata illegittima.

Dunque, la previsione di totale irrilevanza per l'ordinamento generale dei provvedimenti (e delle relative sanzioni) disciplinari non dovrebbe essere considerata costituzionalmente legittima – auspicando, in tal senso, una nuova disciplina normativa sulle tutele ammissibili nell'ambito sportivo.

In realtà, nel giudizio in discorso si costituisce anche la FIGC, secondo la quale la sentenza n. 49/2011 *“non avrebbe pretermesso i profili di censura attinenti alla violazione degli artt. 103 e 113 Cost.”*³², ma li ha tenuti in debita considerazione nel valutare come ‘non irragionevole’ il bilanciamento degli interessi coinvolti, escludendo così la lesione del principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Nell'opinione della Federazione, dunque, non vi sarebbero *“aspetti nuovi o non adeguatamente apprezzati che giustifichino il riesame della questione”*³³, non rilevando neanche la paventata natura provvedimento degli atti irrogativi di sanzioni disciplinari e le conseguenti implicazioni sulla posizione soggettiva dei destinatari di tali provvedimenti³⁴.

costituzionalmente illegittima, non rispondendo, in alcun modo, al chiaro intento del legislatore, la diversa opzione di ammettere l'esperibilità dinanzi al giudice statale della sola tutela risarcitoria con esclusione di quella annullatoria”.

³¹ Corte costituzionale, sentenza n. 160/2019, p. 6.

³² *Sent. cit.*, p. 6.

³³ *Sent. cit.*, p. 7.

³⁴ Citando il passaggio della sentenza in analisi, p. 7: *“della consapevolezza di tale natura vi sarebbe ampia traccia nella sentenza n. 49 del 2011, che enuncia compiutamente le ragioni per cui l'esclusione della tutela di annullamento, volta ad evitare un'ingerenza diretta del giudice statale nei contenziosi disciplinari sportivi rimessi alla sola giustizia associativa, lasciando impregiudicata la possibilità di agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno da violazione di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo, realizzerebbe un ragionevole punto di equilibrio tra i contrapposti valori e dell'effettività della tutela giurisdizionale e dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, presidiata dagli artt. 2 e 18 Cost.”.*

Viene ribadito, inoltre, che non sono ignote all'ordinamento le ipotesi di esclusiva tutela risarcitoria per equivalente³⁵, facendo riferimento a quanto previsto dall'art. 34 del D.lgs. n. 104/2010 (codice del processo amministrativo)³⁶ che denota “*il superamento del rapporto di necessaria complementarietà dell'azione risarcitoria rispetto all'azione di annullamento*”³⁷.

Per di più, secondo la Federazione, il giudice rimettente non sembra aver considerato che la sentenza n. 49/2011 avrebbe definito lo strumento risarcitorio come idoneo a riparare la lesione patita dal tesserato/affiliato sportivo, non volendo in alcun modo affermare l'eguaglianza di efficacia tra la tutela in questione e quella demolitoria³⁸.

Successivamente, si costituisce in giudizio anche il CONI che, aderendo alle posizioni difensive della FIGC, ritiene inammissibili le questioni sollevate per difetto di rilevanza³⁹; inoltre, aggiunge che le stesse sarebbero, comunque, manifestamente infondate in considerazione del fatto che “*l'interpretazione offerta nella citata pronuncia è stata costantemente seguita dai giudici*

³⁵ Qui anche la difesa della FIGC rimanda all'art. 30 del c.p.a. che, nel disciplinare l'azione di condanna, richiama, a sua volta, l'articolo 2058 c.c. – già oggetto di trattazione nella sentenza n. 49/2011.

³⁶ Il quale, al comma 3, stabilisce che “*quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste interesse ai fini risarcitori*” – diventando, così, improcedibile l'azione di annullamento.

³⁷ *Sent. cit.*, p. 7.

³⁸ Per completezza, si riporta il passaggio della sentenza citata, p. 8: “*neppure coglierebbe nel segno la considerazione che «[a]l di fuori di una espressa scelta legislativa [...] non [potrebbe] ricavarsi sulla base dei principi generali dell'ordinamento alcuna equipollenza tra forme di tutela reale e forme di tutela risarcitoria»: innanzitutto, perché la soluzione adottata sarebbe frutto invece di una scelta legislativa consapevolmente compiuta in questo senso, «desumibile dall'impianto sistemico della novella del 2003 e dalle sue finalità ispiratrici»; in secondo luogo, perché la sentenza n. 49 del 2011 non avrebbe affermato l'equipollenza tra le due tutele, ma, sul presupposto della diversità dei rimedi, avrebbe giudicato il rimedio risarcitorio idoneo a offrire un'adeguata riparazione, tenuto conto della ricordata esigenza di commisurare i poteri di intervento del giudice statale alle esigenze di salvaguardia dell'autonomia riconosciuta, in materia disciplinare, agli organi della giustizia sportiva”.*

³⁹ Infatti, citando la stessa sentenza, p. 9: “*(...) il potere cautelare che il TAR rimettente ha provvisoriamente esercitato, sospendendo l'efficacia dell'atto impugnato fino alla decisione di questa Corte, si sarebbe ormai esaurito e sarebbe venuto definitivamente meno per effetto della già ricordata pronuncia con cui il Consiglio di Stato ha riformato l'ordinanza di sospensione*”.

amministrativi”⁴⁰, essendosi dimostrata in grado di conciliare l’autonomia dell’ordinamento sportivo e le esigenze di tutela degli interessati⁴¹.

Proseguendo nella disamina dell’ordinanza di rimessione, la difesa del Comitato sottolinea come il giudice rimettente avrebbe trascurato di considerare la contrapposizione tra annullamento in via principale e cognizione incidentale (in funzione della tutela risarcitoria), in riferimento alla legittimità delle sanzioni disciplinari; così facendo il giudice *a quo* ha omesso “*di assolvere all’obbligo di interpretare la norma in senso costituzionalmente orientato*”⁴².

In conclusione, interviene nel giudizio anche l’Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, che si allinea, sostanzialmente, a quanto eccepito in precedenza dal CONI e dalla FIGC, chiedendo l’inammissibilità e l’infondatezza delle questioni⁴³.

Pertanto, emerge come, da un lato, tutte le controparti abbiano basato la loro strategia difensiva sulla prassi ormai consolidata della giustizia amministrativa, che si giustifica in ragione dell’interpretazione fornita dalla stessa Consulta nella citata pronuncia e, dall’altro, come il T.A.R. del Lazio, nonostante il respingimento della precedente ordinanza, si sia cimentato in un

⁴⁰ *Sent. cit.*, p. 9.

⁴¹ Si riporta, per completezza, il passaggio della sentenza citata, p. 11: “*l’attuale sistema di tutela giurisdizionale nelle controversie relative alle sanzioni disciplinari sportive realizzerebbe un contemperamento - costituzionalmente corretto - tra le garanzie di accesso al giudice e di autonomia dell’ordinamento sportivo, consentendo di ricorrere in più gradi davanti a organi della giustizia sportiva dotati di ampia autonomia e indipendenza, e di chiedere al giudice statale - esauriti i gradi del giudizio sportivo - il risarcimento del danno derivante dalla lesione di diritti soggettivi o interessi legittimi, nonché di vedere incidentalmente accertata l’illegittimità della decisione emessa in ambito sportivo, a «riparazione piena e soddisfattiva della dignità personale e [dell’]onore professionale»*”.

⁴² *Sent. cit.*, p. 10: “*in definitiva si chiederebbe ora a questa Corte di rivedere integralmente la sua precedente pronuncia e di superare il diritto vivente che si è conformato a essa, anche in sede nomofilattica, sulla base di argomenti già approfonditamente esaminati*”.

⁴³ *Sent. cit.*, p. 11: “*la motivazione sulla rilevanza sarebbe insufficiente, in quanto il giudice a quo non afferma di ritenere fondata l’eccezione ‘procedurale’ proposta dal ricorrente nel processo principale. Nonostante la natura preliminare della questione di giurisdizione, il giudice a quo, (...) avrebbe dovuto eseguire una ‘valutazione prospettica’ del bene della vita richiesto, che si identificherebbe (...) con l’annullamento della decisione disciplinare impugnata. Le questioni sarebbero inammissibili, e comunque infondate, anche perché il rimettente criticerebbe la sentenza n. 49/2011 senza sottoporre a questa Corte nuove argomentazioni o nuovi elementi rispetto a quelli già esaminati*”.

altro tentativo, finalizzato a provocare un ripensamento risolutivo circa quanto stabilito in materia disciplinare sportiva dal giudice di legittimità delle leggi.

4.3.1. L'interpretazione della Legge n. 280/2003 corrisponde al 'non irragionevole bilanciamento' operato dal Legislatore

Come già accennato in precedenza, la Corte costituzionale non ha ritenuto fondate nel merito le questioni sollevate con l'ordinanza n. 10171/2017 dal giudice *a quo*, ribadendo la configurazione di un sistema giurisdizionale meramente risarcitorio nei casi di impugnazione, davanti al giudice amministrativo statale, di sanzioni disciplinari sportive.

In via preliminare, la Consulta respinge *in toto* le eccezioni delle parti resistenti (CONI, FIGC ed Avvocatura dello Stato)⁴⁴ prima di entrare nel merito della vicenda; successivamente, il giudice costituzionale, riporta la linea interpretativa già tracciata nel 2011, per esigenze di coerenza o, più probabilmente, di “*auto-referenzialità*”⁴⁵.

Innanzitutto, il Giudice delle leggi sottolinea come non sia corretta la tesi del T.A.R. Lazio circa la ‘poca attenzione’ della sentenza n.49/2011 della stessa Corte ai profili inerenti alla violazione degli articoli 103 e 113 Cost.: infatti, proprio nella suddetta pronuncia, si è sottolineato il carattere unitario della

⁴⁴ Per comodità, si citano i passaggi della sentenza in cui la Corte chiarisce la non fondatezza delle eccezioni: (p. 16) - “(...) le vicende del provvedimento cautelare successive all'ordinanza di rimessione, compresa la sua riforma in appello, non sono idonee a produrre effetti sul giudizio costituzionale. (...), il giudizio incidentale di costituzionalità è autonomo rispetto al giudizio *a quo*, nel senso che non risente delle vicende successive all'atto di rimessione che concernono il rapporto dedotto nel processo principale.”; (p. 17) - “(...), la motivazione sulla rilevanza è da intendersi correttamente formulata quando illustra le ragioni che giustificano l'applicazione della disposizione censurata e determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale, essendo a tal fine sufficiente la non implausibilità delle ragioni addotte.”; (p. 18) - “Non investendo tuttavia nemmeno indirettamente la normativa censurata, che concerne le sanzioni disciplinari sportive, si deve concludere che lo *ius superveniens* [ovvero l'art. 1, comma 647, della legge n. 145/2018] lascia inalterato, per quello che qui rileva, il quadro normativo di riferimento”.

⁴⁵ E. LUBRANO, *La giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo in materia disciplinare*, op. cit.

censura “*compendiabile nel dubbio che la normativa precluda al giudice statale di conoscere questioni che riguardino diritti soggettivi o interessi legittimi*”⁴⁶.

In altre parole, la precedente decisione non aveva ommesso di considerare i profili di legittimità che il T.A.R. di Roma ripropone nell’ordinanza del 2017, dato che – in quella occasione - è stato affermato espressamente come l’illegittimità della norma censurata potesse essere scongiurata mediante la previsione di una “*diversificata modalità di tutela giurisdizionale*”⁴⁷ limitata al risarcimento del danno per equivalente.

Una simile conclusione, pertanto, comporta un giudizio di compatibilità costituzionale in riferimento all’esplicita esclusione della giurisdizione amministrativa demolitoria sugli atti mediante i quali vengono irrogate le sanzioni disciplinari, “*esclusione che comprende la tutela reale degli interessi legittimi sui quali le sanzioni eventualmente incidano*”⁴⁸: dunque, già la sentenza n. 49 del 2011 della Corte Costituzionale non dava adito ad alcun dubbio di legittimità dell’art. 2, co. 1, lett. b) della Legge n.280/2003 per violazione di quanto disposto dagli artt. 103 e 113 Cost. - fondativi della tutela demolitoria – laddove affermava che “*la mancanza di un giudizio di annullamento (non viola) quanto previsto dall’art. 24 Cost.*”⁴⁹.

Proseguendo nella sentenza n. 160/2019, la Corte evidenzia come non sia emerso nessun altro profilo di legittimità da vagliare rispetto a quelli già esaminati nella precedente pronuncia, a ciò non rilevando neanche l’approfondita disamina del T.A.R. rimettente sulla qualificazione delle decisioni degli organi giustiziali sportivi come provvedimenti amministrativi.

⁴⁶ Sentenza 49/2011, p. 25.

⁴⁷ *Sent. cit.*, p. 26.

⁴⁸ Sentenza n. 160/2019, p. 20. Per chiarezza, si riporta il passaggio della citata sentenza, p. 19: “*invocando gli artt. 103 e 113 Cost., il giudice a quo non ha prospettato illegittimità costituzionali diverse da quelle formulate con riferimento all’art. 24 Cost., ma ha indicato il fondamento costituzionale delle funzioni giurisdizionali del giudice amministrativo che il rimettente [stesso], ai sensi di quanto dispone la normativa di cui deve fare applicazione, individua come il ‘giudice naturale’ delle suddette controversie*”.

⁴⁹ *Sent. cit.*, p. 26.

Di fatti, la stessa sentenza n. 49/2011 non escludeva che le sanzioni sportive fossero potenzialmente in grado di ledere anche situazioni soggettive aventi natura di interessi legittimi e, proprio in ragione di ciò, “*la tutela risarcitoria per equivalente [in materia sportiva è stata collocata] nell’ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo secondo quanto previsto dall’art. 133, comma 1, lettera z)*”^{50 51} del codice del processo amministrativo.

Pertanto, per quanto appena esposto, non può essere accolto il rilievo secondo cui la configurazione delle sanzioni sportive quali ‘atti amministrativi’ imporrebbe di classificare le posizioni soggettive da queste incise come interessi legittimi, “*con la conseguenza che ai loro titolari non potrebbe essere negata la tutela di annullamento davanti al giudice amministrativo*”⁵².

La Corte sottolinea, inoltre, come la pronuncia richiamata consideri in modo sistematico ed unitario “*la compatibilità della normativa censurata con gli artt. 24, 103 e 113 Cost.*”⁵³ e, in tale ottica, estende la propria analisi al profilo dell’effettività e della pienezza della tutela giurisdizionale degli interessi legittimi: l’errore del giudice rimettente, infatti, secondo la Consulta, consiste nel

⁵⁰ Sent. 160/2019, p. 20.

⁵¹ Così facendo, la Corte nega, sostanzialmente, anche quanto sostenuto dalla difesa della FIGC nelle memorie depositate in prossimità della sentenza. Questa, infatti, aveva rilevato (p. 13, *Sent. cit.*) che “*le sanzioni disciplinari sportive non avrebbero natura di provvedimenti amministrativi, in quanto la potestà punitiva delle federazioni troverebbe fonte esclusiva nell’accettazione, da parte dei tesserati e delle società affiliate, degli obblighi nascenti dalla costituzione del legame associativo, sicché le sanzioni sportive si collocherebbero nell’area del cosiddetto ‘indifferente giuridico’, potendo «approdare alla cognizione del giudice amministrativo quale incidentale elemento di valutazione della ricorrenza, nell’operato federale, degli indici rivelatori di un illecito civile, perseguibile ai sensi dell’art. 2043 cod. civ.».* Inoltre, si dovrebbe respingere la tesi del giudice a quo secondo cui le federazioni sarebbero sempre organi del CONI, posto che esse agiscono, di regola, nella veste di associazioni private, svolgendo funzioni di rilevanza pubblicistica solo quando operano nell’esercizio dei poteri loro conferiti direttamente dalla legge ovvero su delega del CONI, nel quadro di una relazione intersoggettiva non più configurabile in termini di immedesimazione organica, a seguito della riforma introdotta dal decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 (Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - C.O.N.I., a norma dell’articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59), che ha conferito alle federazioni un’autonoma personalità giuridica”.

⁵² *Sent. cit.*, pp. 18-19.

⁵³ *Sent. cit.*, p. 20.

non aver considerato che l'art. 24 - come anche l'art. 113 Cost. - “*enunciano entrambi il principio dell'effettività del diritto di difesa*”⁵⁴, con l'unica differenza che il primo inerisce all'ambito generale, mentre il secondo riguarda la tutela contro gli atti della Pubblica Amministrazione⁵⁵.

La scelta legislativa adottata nel 2003 – che non ha subito variazioni nemmeno in occasione della legge di bilancio per il 2019, la quale ha apportato modifiche ad altre norme regolanti il settore sportivo – esprime, come già affermato nel precedente Capitolo, la sintesi del bilanciamento tra il principio costituzionale della difesa ‘piena ed effettiva’ e la necessaria salvaguardia dell'autonomia del sistema sportivo, “*che trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 Cost.*”⁵⁶; proprio detta ponderazione ha convinto il Legislatore a non ammettere la possibilità, per il soggetto leso, di ricorrere allo strumento che maggiormente avrebbe pregiudicato la suddetta autonomia – ovvero l'azione di annullamento dinanzi al giudice statale.

In sostanza la Corte, nei primi punti della sentenza analizzata, si limita ad avvalorare ulteriormente l'innovativo impianto di sistema delineato anni prima (riconoscimento della tutela meramente risarcitoria in capo al giudice amministrativo in materia disciplinare sportiva), ribadendo le ragioni di fondo che l'hanno portata a non discostarsi dalle conclusioni di infondatezza della questione⁵⁷, già espresse nella pronuncia del 2011 e ampiamente affrontate nel corso della presente trattazione.

⁵⁴ *Sent. cit.*, p. 20.

⁵⁵ Secondo quanto sancito, *ex multis*, dalla stessa Corte costituzionale, sentenza n. 71/2015.

⁵⁶ Per completezza, si riporta il passaggio della sentenza citata, p. 21: “*la scelta legislativa che la esprime è frutto infatti del non irragionevole bilanciamento operato dal legislatore fra il menzionato principio costituzionale di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale e le esigenze di salvaguardia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo - che trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 Cost. - bilanciamento che lo ha indotto [...] ad escludere la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente su tale autonomia, mantenendo invece ferma la tutela per equivalente*”.

⁵⁷ *Sent. cit.*, p. 21: “*chiarito così che i profili di censura della normativa contestata in riferimento agli artt. 103 e 113 Cost. risultano essere stati diffusamente esaminati nella più volte citata sentenza n. 49 del 2011, questa Corte ritiene che non vi siano ragioni di sorta per discostarsi dalle conclusioni di*

4.3.2. Le ulteriori precisazioni della Corte Costituzionale: la legittima esclusione della tutela demolitoria e la possibilità di giungere indirettamente ad una tutela costitutiva

In aggiunta a quanto appena espresso, la Corte mira poi a consolidare le proprie valutazioni trattando alcuni profili, analizzati in maniera meno approfondita nella decisione di otto anni prima, in tal modo soddisfacendo la richiesta del giudice rimettente - che ha sollecitato la Consulta ad una maggior chiarezza e puntualità delle proprie argomentazioni.

In primo luogo, viene affrontato il tema dell'essenza dell'ordinamento settoriale in questione, attraverso una disamina del sistema dell'organizzazione sportiva all'interno del quadro costituzionale di riferimento⁵⁸.

Sul punto, il giudice approfondisce la tematica della natura dell'istituzione sportiva che, rispetto all'ordinamento giuridico, “*presenta i tradizionali caratteri di plurisoggettività, organizzazione e normazione propria*”⁵⁹ ⁶⁰: l'organizzazione dello sport, infatti, si inserisce nel sistema pluralistico garantito dalla Carta costituzionale e trova tutela nelle disposizioni che riconoscono i diritti dell'individuo, sia come singolo sia come parte di formazioni sociali⁶¹.

infondatezza della questione espresse nella stessa pronuncia, che meritano di essere integralmente confermate, sia per quanto riguarda il rilievo dei valori costituzionali in gioco, sia per quanto attiene alla valutazione di ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore con la articolata definizione - nella disciplina definita nel D.l. n. 220 del 2003 così come interpretata dal diritto vivente - del sistema della tutela giurisdizionale in ambito sportivo”.

⁵⁸ A. TRENTINI, *Giustizia sportiva: la Consulta scioglie i nodi*, Studiocaldi.it., 2019.

⁵⁹ *Sent. cit.*, p. 21: “*il primo riferimento è alla natura, per taluni profili originaria e autonoma, dell'ordinamento sportivo, che di un ordinamento giuridico presenta i tradizionali caratteri di plurisoggettività, organizzazione e normazione propria*”.

⁶⁰ Secondo quanto già ampiamente ricordato nel Capitolo I, al quale si rimanda.

⁶¹ Per completezza, si cita il passaggio della sentenza, p. 21: “*(...), anche il sistema dell'organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18 Cost.)*”.

Ciò implica che le eventuali ‘interferenze’ tra i due ordinamenti, qualora essi “*entrino reciprocamente in contatto per intervento del legislatore statale*”⁶², dovranno essere disciplinate tenendo in adeguata considerazione le previsioni costituzionali in cui l’autonomia del sistema sportivo trova radice e fondamento.

Pertanto, i sistemi regolatori di tale ultimo ordinamento e dell’istituzione statale devono trovare limiti che rispettino i principi e i diritti sanciti in Costituzione – tra cui il diritto di difesa e il principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale presidiati dagli artt. 24, 103 e 113 Cost.

Quanto appena sottolineato implica che se la tutela dell’autonomia dell’ordinamento sportivo, non può evidentemente comportare un totale sacrificio della garanzia della protezione giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, può tuttavia giustificare delle scelte legislative che conformino tale protezione - senza escluderla del tutto - in modo da evitare intromissioni con essa “*non armoniche*”⁶³.

La Corte, a riguardo, ribadisce come la sentenza n. 49/2011 sia stata una pronuncia ‘adequatrice’ che mirava ad individuare la “*chiave di lettura*”⁶⁴ della scelta del Legislatore, secondo l’interpretazione offerta dal diritto vivente, in modo da fugare qualsiasi dubbio in merito alla preclusione di ogni forma di tutela giurisdizionale.

Pertanto, secondo la Consulta, l’autonomia e la stabilità dei rapporti all’interno del sistema sportivo costituiscono aspetti prioritari rispetto alla tutela

⁶² *Sent. cit.*, pp. 21-22.

⁶³ *Sent. cit.*, p. 22.

⁶⁴ Per chiarezza, si riporta il passaggio della sentenza citata, p. 22: “*in base a tale ricostruzione il giudice amministrativo può comunque conoscere delle questioni disciplinari che riguardano diritti soggettivi o interessi legittimi, poiché l’esplicita riserva a favore della giustizia sportiva, se esclude il giudizio di annullamento, non intacca tuttavia la facoltà di chi ritenga di essere stato leso nelle sue posizioni soggettive, ivi comprese quelle di interesse legittimo, di agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno. A tali fini non opera infatti la riserva a favore della giustizia sportiva, davanti alla quale del resto la pretesa risarcitoria non potrebbe essere fatta valere*”.

reale in forma specifica, dato il rilievo che i profili tecnico-disciplinari hanno nell'ambito in questione⁶⁵.

In secondo luogo, la Corte avverte la necessità di chiarire definitivamente la negazione della tesi sulla natura costituzionalmente necessitata della tutela caducatoria degli interessi legittimi: il Giudice delle Leggi, riprendendo un suo stesso precedente insegnamento⁶⁶, sottolinea come l'art. 113 Cost. – se correttamente interpretato – non sia finalizzato ad assicurare incondizionatamente una tutela giurisdizionale illimitata contro l'atto amministrativo, *“spettando invece al legislatore ordinario un certo spazio di valutazione nel regolarne modi ed efficacia”*⁶⁷.

Aggiunge la Consulta che il comma 2 dell'art. 113 della Costituzione⁶⁸ deve essere necessariamente interpretato in combinato disposto col successivo comma 3, secondo il quale la legge *“determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa”*; dunque, si vuole sostenere che il potere di annullamento di un atto amministrativo non sia riconosciuto indistintamente a tutti gli organi di giurisdizione e non produca sempre i medesimi effetti⁶⁹ sebbene dette limitazioni eccezionali siano il frutto di scelte legislative *“improntate a ragionevolezza e adeguatezza”*⁷⁰.

⁶⁵ *Sent. cit.*, p. 23: *“ambito nel quale, invero, le regole proprie delle varie discipline e delle relative competizioni si sono formate autonomamente secondo gli sviluppi propri dei diversi settori e si connotano normalmente per un forte grado di specifica tecnicità che va per quanto possibile preservato”*.

⁶⁶ Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 87/1962; n. 161/1971; n. 100/1987.

⁶⁷ Sentenza 160/2019, p. 23.

⁶⁸ Art. 113, comma 2, Cost. - *“Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi d'impugnazione o per determinate categorie di atti”*.

⁶⁹ Come sancito dalla stessa Corte nella sentenza n. 87 del 1962.

⁷⁰ Sentenza n. 100 del 1987, alla quale la Corte rimanda nel passaggio in analisi, p. 23: *“ciò, fermo restando naturalmente che, affinché il precetto costituzionale di cui agli artt. 24 e 113 Cost. possa dirsi rispettato, è comunque «indispensabile [...] che la norma, la quale si discosti dal modello accolto in via generale per l'impugnazione degli atti amministrativi, sia improntata a ragionevolezza e adeguatezza»”*.

Inoltre, per avvalorare la sua interpretazione, la Corte richiama la giurisprudenza di legittimità⁷¹ nell'intento di evidenziare come le eccezioni alla tutela giurisdizionale “*non sono comunque ignote al sistema normativo*”⁷², trattandosi, al contrario, di una scelta corrispondente ad una tecnica ritenuta pienamente legittima in numerosi comparti, tra cui l'ambito lavoristico.

Al termine di queste precisazioni sugli aspetti non approfonditi dalla sentenza n. 49 del 2011, la Corte pone in evidenza – nella parte finale della decisione in analisi – due ulteriori profili: il fatto che la giurisdizione meramente risarcitoria, da un lato, potrebbe indirettamente condurre anche ad una tutela costitutiva e, dall'altro, non comporterebbe conseguenze negative all'effettività della tutela cautelare.

In riferimento al primo punto, la Consulta ha precisato che qualora il giudice amministrativo riconoscesse – mediante la propria cognizione incidentale – l'illegittimità della sanzione disciplinare, ai fini del riconoscimento del relativo ristoro del danno richiesto dal soggetto leso, l'ordinamento sportivo sarebbe tenuto a conformarsi a tali valutazioni⁷³; pertanto, si assisterebbe ad una riforma, in sostanziale autotutela⁷⁴, del provvedimento disciplinare riconosciuto illegittimo, in modo tale da limitare il risarcimento dovuto al danneggiato⁷⁵.

⁷¹ Nel caso specifico, Corte di Cassazione, SS. UU. Civili, sentenza 13 dicembre 2018, n. 32358.

⁷² Sentenza 160/2019, p. 24. In questo passaggio, la Corte cita altre proprie decisioni in cui veniva riconosciuto che “*il legislatore ben può, nell'esercizio della sua discrezionalità, prevedere un meccanismo di tutela anche solo risarcitorio-monetario (sentenza n. 303 del 2011), purché un tale meccanismo si articoli nel rispetto del principio di ragionevolezza (sentenza n. 194 del 2018)*”.

⁷³ Per completezza, si cita il passaggio della sentenza, p. 24: “*(...), se il risarcimento rappresenta in linea generale una forma in sé non inadeguata di protezione delle posizioni dei soggetti colpiti dalle sanzioni sportive, non va trascurato il rilievo che assume, nell'ambito di una vicenda connotata pubblicisticamente quale quella in esame, l'accertamento incidentale condotto dal giudice amministrativo sulla legittimità dell'atto, di cui anche gli organi dell'ordinamento sportivo non possono non tenere conto*”.

⁷⁴ Cfr. art. 21-nonies, comma 1, Legge 241/1990 - “*Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo*

In merito al secondo profilo, invece, la sentenza sottolinea come il Giudice Amministrativo avrebbe la facoltà di disporre “*ingiunzioni a pagare somme in via provvisoria*”⁷⁶, nonostante gli sia negata *a priori* la tutela costitutiva in materia disciplinare sportiva: tale esclusione, infatti, non implicherebbe l'impossibilità di ottenere la sospensione interinale dell'efficacia degli atti irrogativi delle sanzioni.

La Corte evidenzia, dunque, come l'esigenza di protezione provvisoria delle pretese fatte valere in giudizio “*può trovare invero una risposta nei caratteri di atipicità e ampiezza delle misure cautelari a disposizione di tale giudice*”⁷⁷; quest'ultimo può adottare i mezzi provvisori che risultano più idonei, nella fattispecie concreta, ad assicurare che gli effetti della decisione sul ricorso non vengano vanificati dal trascorrere del tempo⁷⁸.

Da ultimo, a conclusione della sentenza, la Corte rimarca il fatto che il richiamo del giudice *a quo* alla natura generale della tutela demolitoria di fronte all'invalidità degli atti amministrativi e alla “*prospettata eccezionalità delle disposizioni che ne prevedono la sostituzione con quella risarcitoria*”⁷⁹, non è pertinente alla luce di quanto affermato nella sentenza 49/2011 e, pertanto, ha ritenuto non fondate le questioni sollevate dal T.A.R. Lazio.

ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo”.

⁷⁵ A riguardo, si veda E. LUBRANO, *op. cit.*

⁷⁶ *Sent. cit.*, p. 25.

⁷⁷ *Sent. cit.*, p. 25.

⁷⁸ Cfr. art. 55, comma 1, c.p.a. - “*Se il ricorrente, allegando di subire un pregiudizio grave e irreparabile durante il tempo necessario a giungere alla decisione sul ricorso, chiede l'emanazione di misure cautelari, compresa l'ingiunzione a pagare una somma in via provvisoria, che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso, il collegio si pronuncia con ordinanza emessa in camera di consiglio”.*

⁷⁹ *Sent. cit.*, p. 26. Continua la Corte, affermando che “*(...) è lo stesso giudice a quo che, nell'ipotizzare che alla tutela generale di annullamento possa sostituirsi il risarcimento del danno, sia pure per scelta legislativa eccezionale, finisce per presupporre che la prima non ha natura costituzionalmente inderogabile”.*

4.4. La dottrina si divide sull'interpretazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 160/2019

4.4.1. La presunta stabilità dell'impianto sistemico elaborato e riconfermato dalla Consulta

La sentenza della Corte costituzionale n. 160/2019 si inserisce nel solco della precedente decisione (n. 49/2011), nel chiaro intento di contemperare le richiamate esigenze di protezione dell'autonomia ordinamentale sportiva e di salvaguardia dell'effettività della tutela giurisdizionale, cercando di consolidare un riparto di competenze che necessitava di una maggior sistematicità interpretativa.

Nonostante la pronuncia in analisi non abbia uniformato concordemente la dottrina giuridica (come si vedrà, più dettagliatamente, nel paragrafo successivo), sono state numerose le opinioni che hanno salutato con favore il percorso motivazionale condotto dalla Corte nel riconoscere la ragionevolezza - e la conseguente legittimità costituzionale - delle disposizioni legislative oggetto del suo sindacato⁸⁰.

In primo luogo, viene osservato come la questione posta dal giudice rimettente all'attenzione dei giudici di Palazzo della Consulta avrebbe potuto compromettere irreparabilmente l'autonomia della giustizia sportiva, qualora venisse portata alle sue estreme conclusioni⁸¹.

Infatti, risulta evidente come i giudici statali amministrativi dovrebbero essere investiti della medesima cognizione legislativamente affidata – in via esclusiva – agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo, affinché sia consentito loro di valutare la legittimità dell'atto emanato all'interno dell'ordinamento sportivo; in tal modo, però, verrebbe meno l'autonomia che la

⁸⁰ Tra tutte, si veda P. SANDULLI - M. SFERAZZA, *Il giusto processo sportivo. Il sistema di giustizia sportiva della Federcalcio*, Milano, 2015.

⁸¹ P. SANDULLI, *Costituzione e Sport*, Rivista di diritto ed economia dello Sport, 2018.

Legge n. 280/2003 ha riconosciuto alla giustizia sportiva in materia tecnica e disciplinare⁸².

Una probabile soluzione in merito può ritrovarsi nell'analisi della fattispecie concreta dedotta in giudizio⁸³: quest'ultima ha lamentato il mancato rispetto dei termini processuali ad opera della Corte Federale d'appello, con conseguente violazione del proprio diritto alla difesa: il ricorso dinanzi al T.A.R. del Lazio, quindi, non era volto ad entrare nel merito della sanzione comminata, ma ha posto la questione della violazione delle regole del “*giusto processo sportivo*”⁸⁴;

Nel caso di specie, il bene della vita di cui il soggetto agente chiedeva tutela era legato alla pretesa di difendere i propri interessi, non venendo contestato né il potere disciplinare dei giudici sportivi né l'entità della sanzione irrogata.

A riguardo, va considerato che la deroga alla giustizia dello Stato in favore dei giudici sportivi (sulle materie di cui all'art. 2, lett. a) e b) della Legge n. 280/2003) risulta efficace a condizione che siano rispettati i principi inerenti alla regolarità del procedimento ed è evidente che sussista il sindacato del giudice amministrativo sulla corretta applicazione delle norme procedurali⁸⁵, analogamente a quanto sancito dal codice di rito civile per l'arbitrato⁸⁶.

Per quanto appena affermato, si può giungere alla conclusione che il controllo assegnato al giudice statale non è in grado di estendersi oltre la corretta applicazione delle regole che disciplinano il giudizio dinnanzi agli organi di

⁸² Sul tema, si veda P. SANDULLI, *La tutela dei diritti dalla giurisdizione esclusiva alla giurisdizione per materia*, Milano, 2004.

⁸³ Si fa riferimento al fatto che ha prodotto la trasmissione del quesito di costituzionalità alla Corte, mediante l'ordinanza del T.A.R. Lazio n. 10171/2017.

⁸⁴ Contenute nel D.l. n. 242/1999 e ribadite dall'art. 2 del Codice di Giustizia Sportiva del CONI, entrato in vigore il 31 luglio 2014.

⁸⁵ P. SANDULLI, *Costituzione e Sport*, op. cit.

⁸⁶ L'art. 829 c.p.c., infatti, (ai punti 1 e 6) stabilisce che “*l'impugnazione per nullità è ammessa, nonostante qualunque preventiva rinuncia, (...) se la convenzione d'arbitrato è invalida, ferma la disposizione dell'articolo 817, terzo comma; (...) se il lodo è stato pronunciato dopo la scadenza del termine stabilito, salvo il disposto dell'articolo 821*”.

giustizia sportiva, non essendo consentito al Giudice Amministrativo di entrare nel merito del provvedimento disciplinare: del resto, è necessario rammentare che, anche nelle ipotesi estranee al sistema sportivo, l'intervento del giudice amministrativo - finalizzato all'annullamento dell'atto - va realizzato valutando i vizi di legittimità di quest'ultimo (ovvero l'incompetenza, l'eccesso di potere e/o la violazione di legge)⁸⁷, non potendo, in nessun caso, estendersi al merito del provvedimento⁸⁸.

In ossequio a tali ragioni, dunque, viene giudicata corretta l'impostazione elaborata e ribadita dalla Corte costituzionale, la quale non ha inteso dare seguito ai dubbi sollevati dal T.A.R. Lazio nell'ordinanza di remissione per non veder intaccato il delicato equilibrio tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale delineato dal Legislatore nel 2003.

Inoltre, la dottrina favorevole evidenzia la correttezza della valutazione della Consulta in riferimento alla scelta legislativa di limitare gli strumenti di tutela a disposizione dell'autorità giudiziaria amministrativa: non vanno, di fatti, dimenticati i possibili effetti favorevoli che il soggetto, leso da una sanzione sportiva ritenuta illegittima, potrebbe conseguire da un'eventuale decisione cautelare con cui il giudice statale – ai sensi dell'art. 55 c.p.a.⁸⁹ – può assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso⁹⁰.

In tal modo, attraverso misure provvisorie caratterizzate da “*atipicità e ampiezza*”⁹¹, viene temporalmente e parzialmente scongiurato quel *deficit* di tutela - da apprestare alle posizioni soggettive lese - che discende dalla

⁸⁷ Come sancito dall'art. 21-*octies* della Legge 241/1990 - “È annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza”.

⁸⁸ Cfr. P. SANDULLI, *op. cit.*, il quale, a sua volta, richiama A. PAZZAGLIA, *Commento all'articolo 134 del codice del processo amministrativo*, Codice del Processo Amministrativo Ragionato, Roma, 2017.

⁸⁹ Per il quale si rimanda alla nota n. 78.

⁹⁰ L. LA ROSA, *La tutela reale in caso di sanzioni disciplinari sportive: profili di giurisdizione (nota a Corte costituzionale, sentenza 25 giugno 2019, n. 160)*, *Ildirittoamministrativo.it*, 2019.

⁹¹ Sent. 160/2019, p. 25.

previsione legislativa in questione⁹², la quale, invece, appare (al T.A.R. del Lazio, e non solo) ingiustificata e contraria al disposto costituzionale.

In secondo luogo, non passa inosservato il riferimento della sentenza in discorso all'apertura dell'ordinamento costituzionale⁹³, consistente nella presa di coscienza - da parte di quest'ultimo - dell'ordinamento sportivo (sia nazionale che internazionale); tale impostazione implica necessariamente la conseguente limitazione della competenza regolativa dello Stato affinché si possa assicurare, da un lato, il rispetto dell'autonomia del sistema sportivo e, dall'altro, il riconoscimento degli inevitabili 'punti di collegamento' tra i due ordinamenti, che il Legislatore è tenuto a disciplinare a garanzia dei diritti costituzionalmente inviolabili⁹⁴.

Sul punto, il Legislatore ha regolato tali intersezioni prevalentemente mediante interventi legislativi caratterizzati da una natura meramente *reattiva*⁹⁵,

⁹² A riguardo, lo stesso L. LA ROSA, *op. cit.*, afferma come, nella sentenza in discorso, destino particolare interesse i riferimenti, da un lato, all'ambito lavoristico - che rappresenta un'altra ipotesi in cui il Legislatore ha operato una scelta analoga a favore della limitazione della protezione giurisdizionale al risarcimento per equivalente, escludendo la tutela costitutiva di annullamento - e, dall'altro, il richiamo all'inevitabile rilevanza che comunque assume in un ambito pubblicistico l'accertamento incidentale condotto dal giudice amministrativo sulla legittimità dell'atto, di cui devono necessariamente tener conto anche gli organi dell'ordinamento sportivo.

⁹³ Per chiarezza, si riporta il passaggio della sentenza citata, p. 21: "*nel quadro della struttura pluralista della Costituzione, orientata all'apertura dell'ordinamento dello Stato ad altri ordinamenti, anche il sistema dell'organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18)*".

⁹⁴ A. GRAGNANI, *I punti di contatto fra autonomia dell'ordinamento giuridico e diritti costituzionali come rapporti multipolari di diritto sostanziale*, *Rivista di Diritto Sportivo del Coni*, 2019. La stessa autrice sottolinea, inoltre, come la categoria dello 'Stato costituzionale aperto' sia stata elaborata dalla letteratura tedesca per indicare l'apertura dell'ordinamento costituzionale a nuovi sistemi di integrazione e cooperazione ultra-statale, trovando la sua più intensa realizzazione nelle cd. 'clausole di apertura', che aprono la porta dell'ordinamento giuridico interno al diritto internazionale o sovranazionale.

⁹⁵ Basti pensare al Decreto-legge n. 220/2003, emanato per garantire l'avvio dei campionati calcistici nazionali. Sul tema, E. LONGO, *La legge precaria*, Torino, Giappichelli editore, 2017, riferisce

poiché l'urgenza del provvedere era dovuta all'esigenza di rimediare a scandali di notevole risonanza (sociale e mediatica) e a situazioni che compromettevano il "comune senso della giustizia"⁹⁶.

Da ciò, infatti, deriva il carattere sostanzialmente instabile e non razionalizzato della cornice normativa inerente al mondo dello sport⁹⁷, all'interno della quale si inserisce la sentenza della Corte Costituzionale n. 160/2019, che merita un'attenta considerazione, soprattutto, in ordine alla definizione della misura nella quale allo Stato è consentito 'interferire' con le proprie leggi nell'autonomia dell'ordinamento sportivo, garantendo, in ogni caso, la tutela costituzionale dei diritti inviolabili.

La peculiarità della prospettiva indicata dalla Consulta - in merito al conflitto tra le esigenze autonomistiche sportive (ai sensi degli artt. 2 e 18 Cost.) e la necessità di garantire una tutela giurisdizionale piena ed effettiva ai tesserati/affiliati (in ossequio agli artt. 24, 103 e 113 Cost.) - consiste nell'aver tenuto conto delle specificità dovute al carattere *multipolare*⁹⁸ del rapporto oggetto del giudizio.

Innanzitutto, la Corte precisa che la regolamentazione del sistema sportivo deve mantenersi "nei limiti di quanto risulta necessario al bilanciamento

la categoria della 'legge precaria' ad un ben più significativo fenomeno, ovvero alle trasformazioni della funzione legislativa di fronte alle inevitabili nuove esigenze regolative.

⁹⁶ Espressione di G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Dei limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Riflessioni intorno a calcio e diritto*, Rivista di diritto pubblico, 2007, p. 33.

⁹⁷ A riguardo, si vedano P. D'ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, Federalismi.it, 2019; R. GRILLO, *La giustizia sportiva nella giurisprudenza costituzionale e ordinaria: questioni attuali e prospettive future*, Rivista di Diritto ed Economia dello sport, 2019; A. GRAGNANI, *op. cit.*, quest'ultima ricorda (pp. 86-87) come "l'occasione per compiere una svolta nella direzione di una razionalizzazione normativa adeguata all'importanza dei ricordati 'punti di collegamento' potrebbe essere impressa dall'attuazione della recentissima legge n. 86/2019, che delega il Governo alla disciplina di rilevanti aree e alla semplificazione del settore (...), ma già la recente legge 145/2018 ha introdotto innovazioni di importanza strutturale, regolando, fra l'altro, la fondamentale materia della ammissione e/o esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche".

⁹⁸ A. GRAGNANI, *op. cit.*, la quale fa riferimento, tra i tanti, a D. G. GALETTA, M. IBLER, *Decisioni amministrative 'multipolari' e problematiche connesse: la libertà di informazione e il diritto alla riservatezza in una prospettiva di Diritto comparato (Italia-Germania)*, Federalismi.it, 2015.

*dell'autonomia del suo ordinamento con il rispetto delle altre garanzie costituzionali che possono venire in rilievo*⁹⁹: si tratta, dunque, di una notevole restrizione della competenza regolativa del Legislatore riguardo all'estensione della disciplina normativa dell'ordinamento settoriale in analisi.

Così facendo, il giudice costituzionale esprime una sorta di “*regola generale di preferenza*”¹⁰⁰ a favore del settore sportivo; la tutela di quest'ultimo e della sua autonomia, dunque, può giustificare scelte legislative che conformano tale protezione “*in modo da evitare intromissioni con essa non armoniche*”¹⁰¹.

Pertanto, la necessità di salvaguardare contestualmente sia l'autonomia dell'ordinamento sportivo che l'effettività della tutela giurisdizionale comporta che entrambe potranno essere compiutamente definite nella loro concreta portata soltanto nella cornice di un ‘bilanciamento globale’ che, in seguito, dovrà essere verificato dalla Corte attraverso un sindacato di proporzionalità complessivo¹⁰², diverso rispetto al tradizionale controllo concepito con riferimento ai rapporti bipolari, riguardanti le indebite ingerenze dello Stato in una determinata sfera di libertà individuale del cittadino¹⁰³.

Nel caso di specie, infatti, la conclusione raggiunta dalla Corte - nel senso dell'adeguatezza della previsione unicamente della tutela per equivalente e non anche di quella costitutiva – viene argomentata coerentemente con il percorso

⁹⁹ *Sent. cit.*, p. 22, “(…), fra le quali vi sono - per quanto qui interessa trattando della giustizia nell'ordinamento sportivo - il diritto di difesa e il principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale presidiati dagli artt. 24, 103 e 113 Cost.”.

¹⁰⁰ Espressione derivante dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco (*generelle Vorrangregel*).

¹⁰¹ *Sent. cit.*, p. 22.

¹⁰² A. GRAGNANI, *op. cit.*, p. 89; a riguardo, si vedano, inoltre, M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Cortecostituzionale.it, Roma, 2013; A. ALBANESE, *Il ruolo del principio di proporzionalità nel rapporto fra amministrazione e amministratori*, Le Istituzioni del federalismo, 2016.

¹⁰³ M. R. DONNARUMMA, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, Diritto e società, 2000, fasc. 2, pp. 239-288.

logico-motivazionale secondo cui deve svilupparsi il sindacato del giudice di legittimità delle leggi¹⁰⁴.

La scelta del Legislatore, dunque, viene ritenuta giustificata alla luce della sopra citata *regola generale di preferenza*¹⁰⁵ finalizzata a salvaguardare l'autonomia ordinamentale sportiva rispetto all'ingerenza del potere di regolazione statale, tenuto conto che l'applicazione di tale regola non risulta aver violato il limite della garanzia indefettibile del contenuto essenziale degli interessi legittimi¹⁰⁶.

4.4.2. *Le perplessità dottrinali sui principi enucleati nella sentenza n. 160/2019 e le criticità del sistema delineato*

La recente sentenza della Corte, nonostante quanto esposto nel paragrafo precedente, non risolve le notevoli e perduranti incertezze collegate coi diversi profili di problematicità indicati dalla dottrina¹⁰⁷: va necessariamente sottolineato

¹⁰⁴ In particolare, il sindacato inizia con la verifica della legittimità dello scopo regolativo perseguito dalla disposizione legislativa censurata; prosegue valutando la sua idoneità a conseguirlo; passa poi alla verifica della necessità delle limitazioni dei diritti costituzionali previste da tale disciplina; infine procede al controllo di adeguatezza, ovvero della tollerabilità per l'ordinamento costituzionale del sacrificio imposto, in rapporto specificamente allo scopo di regolazione perseguito. Come sottolinea A. GRAGNANI, *op. cit.*, “È in questo passaggio (il penultimo, seguendo l'ordine di cui sopra) che il controllo di proporzionalità è più complicato riguardo ai rapporti multipolari perché la questione relativa all'inesistenza di alternative meno pregiudizievoli delle garanzie costituzionali deve dare una risposta che valga contestualmente per ciascuna delle due situazioni in conflitto, ossia il mezzo prescelto deve essere il meno invasivo per la sfera di autonomia garantita e, al tempo stesso, deve soddisfare nel modo meno pregiudizievole possibile le esigenze di garanzia contrapposte”.

¹⁰⁵ Regola che A. GRAGNANI, *op. cit.*, ha considerato come un monito di ‘leale astensione dal rimeditare la materia’, rivolto in via preventiva al futuro Legislatore, a garanzia del rispetto dell'autonomia del sistema sportivo. L'impressione è che la Corte (attraverso questo doppio giudicato di rigetto) abbia inteso non rimettere in discussione la disciplina del ‘punto di collegamento’ fra i due ordinamenti, che attiene alle forme di tutela avverso sanzioni disciplinari sportive illegittimamente irrogate.

¹⁰⁶ La stessa Corte, infatti, afferma (p. 23) come “deve essere poi respinta a tesi del carattere costituzionalmente necessitato della tutela demolitoria degli interessi legittimi”. Sul tema, si veda, tra i tanti, S. DE FELICE, *Le tecniche di tutela del giudice amministrativo nei confronti dei comportamenti illeciti della P.A.*, Diritto processuale amministrativo, 2005.

¹⁰⁷ Si fa, qui, riferimento ai numerosi autori che hanno sollevato critiche già nei confronti della pronuncia della Corte n. 49/2011 e, per i quali, si rimanda alle note del Capitolo III.

come l'operazione volta a garantire la salvaguardia dell'autonomia sportiva e l'effettività della tutela giurisdizionale non sia giunta a compimento neanche dopo la pronuncia n. 160/2019.

In particolare, non convince parte della dottrina la soluzione di compromesso tesa a tutelare unicamente il rimedio risarcitorio in ambito giurisdizionale, negando contestualmente l'azionabilità dello strumento generale di annullamento avverso l'irrogazione delle sanzioni disciplinari.

Innanzitutto, risalta all'attenzione come la tutela demolitoria non pregiudichi l'autonomia dell'ordinamento sportivo poiché tale azione è riconosciuta per i soli motivi di legittimità¹⁰⁸, non riguardando anche il merito degli atti degli organi sportivi: così facendo, non può risultare violata né l'autonomia di coloro che li hanno adottati né quella del sistema sportivo nel suo complesso¹⁰⁹.

Il paventato bilanciamento tra 'indipendenza sportiva' e tutela giurisdizionale comporta che i provvedimenti in questione siano sottoposti alla valutazione del Giudice amministrativo in modo più favorevole rispetto a quello a cui vanno incontro gli atti di organi statali che godono di una simile autonomia¹¹⁰: infatti, non si ritiene ragionevole che i principi costituzionali su cui si basa l'autonomia dell'ordinamento sportivo (artt. 2 e 18 Cost.) possano determinare una limitazione così consistente dell'effettività della tutela

¹⁰⁸ Ossia per violazione di norme di legge o di principi dell'ordinamento generale.

¹⁰⁹ Come afferma F. G. SCOCA, *Autonomia sportiva e pienezza di tutela giurisdizionale*, Giurisprudenza Costituzionale, fasc. 3, 2019. A riguardo, si vedano anche R. GRILLO, *La Giustizia sportiva nella giurisprudenza costituzionale e ordinaria: questioni attuali e prospettive future*, Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2019, fasc. 2; G. P. CIRILLO, *Il sistema della giustizia sportiva in Italia*, Federalismi.it, 2019, fasc. 17.

¹¹⁰ A riguardo F. G. SCOCA, *op. cit.*, cita l'esempio degli atti del Consiglio Superiore di Magistratura, il quale ha tentato (invano) di ottenere un controllo giurisdizionale attenuato. All'autore, dunque, non sembra ragionevole che l'autonomia dell'ordinamento sportivo meriti una tutela più intensa dell'indipendenza dell'ordinamento giudiziario.

giurisdizionale (art. 24 Cost.) e della sua correlativa ampiezza (artt. 103 e 113 Cost.)¹¹¹.

Per di più, nel consentire, in tale ambito, il sindacato del giudice amministrativo ai soli fini risarcitori, l'interpretazione del dato normativo elaborata dalla Consulta può dar adito ad una soluzione potenzialmente in grado di comportare criticità coinvolgenti le prerogative di ogni soggetto interessato al procedimento originatosi nell'ambito sportivo, sia in riferimento agli interessi delle Istituzioni sportive, sia per quanto concerne le posizioni dei tesserati/affiliati eventualmente lesi da provvedimenti disciplinari illegittimi¹¹².

In primo luogo, gli studiosi critici della sentenza evidenziano come la condanna al risarcimento dei danni nei confronti delle Federazioni costituirebbe un atto pregiudizievole nei confronti delle stesse, anche in considerazione dell'esiguità delle risorse economiche a disposizione della maggior parte dei soggetti chiamati all'organizzazione e gestione delle competizioni sportive¹¹³: pertanto, porre a carico di tali istituzioni la possibilità di essere chiamati a rispondere economicamente degli effetti scaturiti dalle proprie decisioni – a fronte di un solo sindacato incidentale sulla legittimità delle stesse – non sembra costituire una soluzione idonea a garantire il sereno svolgimento dell'attività giustiziale federale¹¹⁴.

In secondo luogo, viene sottolineato anche il fatto che quanto disposto dalla Corte non sarebbe in grado di soddisfare efficacemente neanche gli interessi dei soggetti destinatari di sanzioni disciplinari sportive: infatti, come già ampiamente annunciato dalla dottrina nella critica alla precedente sentenza n. 49/2011, la

¹¹¹ Lo stesso E. LUBRANO, *op. cit.*, p. 21, evidenzia come “*per nessun altro ordinamento settoriale è prevista una analoga limitazione*”.

¹¹² S. PAPA, *Effettività della tutela e autonomia dell'ordinamento sportivo*, *op. cit.*

¹¹³ A prescindere da poche eccezioni (ad esempio il calcio, che in Italia genera un volume d'affari pari a 2,4 miliardi di euro – coincidente all'80% del totale dello sport), le Federazioni operanti negli sport meno seguiti, in ambito sia nazionale che internazionale, sono molto poco solide dal punto di vista finanziario.

¹¹⁴ A riguardo, si veda A. DE SILVESTRI, *La Corte Costituzionale 'azzoppa' il diritto d'azione per i tesserati e delle affiliate*, *Giustiziasportiva.it*, 2011.

mera tutela per equivalente non sempre è in grado di ristorare adeguatamente chi subisce il provvedimento sanzionatorio, poiché è evidente, ad esempio, come la lesione del diritto d'immagine o del prestigio (individuale e/o di squadra) non siano situazioni totalmente eliminabili mediante un mero riconoscimento economico¹¹⁵.

Inoltre, non va trascurata la criticità che riguarda la posizione in cui si trova il giudice amministrativo chiamato a pronunciarsi incidentalmente sulla legittimità della sanzione sportiva irrogata, al fine di poter decidere in ordine alla consequenziale condanna al risarcimento: egli dovrà inevitabilmente valutare atti e decisioni relativi a giudizi afferenti a questioni (nell'ipotesi in esame, disciplinari) che non risultano proprie del “*substrato culturale e giuridico di tale organo giurisdizionale*”¹¹⁶.

Infine, nonostante la suggestione emersa dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 160/2019 in commento, secondo cui l'azione di risarcimento potrebbe condurre indirettamente anche ad una tutela costitutiva, la dottrina più critica pone l'accento sulla contraddittorietà di una simile logica di sistema: se, da una parte, questa consente in via eccezionale una tutela meramente (ed unicamente) risarcitoria, dall'altra, ciò sarebbe legittimato dalla possibilità di tradursi in una concreta tutela demolitoria, laddove le Istituzioni sportive (e i loro organi giustiziali) preferirebbero realisticamente annullare la sanzione disciplinare illegittima irrogata attraverso lo strumento dell'annullamento in

¹¹⁵ In aggiunta, S. PAPA, *op. cit.*, p. 20, afferma come si debba considerare anche “(...) l'evidente difficoltà concernente la qualificazione dell'ammontare del danno da riconoscere a titolo di ristoro a seguito dell'irrogazione di una sanzione disciplinare sportiva (la relativa somma potrebbe spaziare da somme assai elevate da riconoscere alle società ed agli atleti di fama internazionale, ad importi modesti da corrispondere ad atleti poco conosciuti, praticanti attività sportive di marginale dimensione economico-sociale)”.

¹¹⁶ S. PAPA, *op. cit.*, p. 20. Sul tema, si vedano, in particolare R. BORRELLO, *La posizione dell'organizzazione sportiva nell'attuale quadro costituzionale: alcune riflessioni su un profilo fortemente problematico*, *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, fasc. 5; A. E. BASILICO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto di agire in giudizio*, *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, fasc. 2.

autotutela di cui all'art. 21-*nonies* della Legge n. 241/1990, così da evitare il riconoscimento di cospicui risarcimenti al tesserato/affiliato danneggiato¹¹⁷.

Se per parte della dottrina non sembra convincente il riconoscimento della sola tutela per equivalente in capo al giudice amministrativo, a ciò si aggiunge anche la tesi della Corte, ritenuta poco persuasiva, sulla possibilità che la tutela cautelare non venga compromessa dall'esclusione del rimedio costitutivo in ambito disciplinare sportivo¹¹⁸.

La sussistenza di residuali misure interinali di tipo monetario – consistenti nella sostanziale anticipazione del risarcimento che il giudice amministrativo potrebbe concedere al termine del giudizio¹¹⁹ - è un'idea alquanto lontana dalla realtà e di difficile realizzazione pratica: di fatti, il soggetto che richiede un risarcimento dovrebbe poter provare di aver subito un danno grave ed irreparabile, nel caso della mancata liquidazione immediata dello stesso, e di non poter nemmeno attendere che il giudizio venga definito nel merito; per di più, si può agevolmente immaginare come il giudice amministrativo non si produrrà facilmente in riconoscimenti di tipo pecuniario già in sede cautelare¹²⁰.

Secondo i giudici costituzionali, dunque, pur nell'impossibilità di ottenere una sospensione interinale dell'efficacia degli atti irrogativi di sanzioni

¹¹⁷ E. LUBRANO, *op. cit.*, pp. 22-23. L'autore si sofferma sulla illogicità del percorso seguito dalla Corte costituzionale la quale, sostanzialmente, pare affermare “*non ti preoccupare, perché quello che Ti tolgo dalla porta, poi Ti può rientrare dalla finestra, se così preferiscono le Istituzioni sportive*”, soluzione che si pone in contraddizione con i principi sanciti dalla Consulta in entrambe le decisioni in analisi.

¹¹⁸ Per chiarezza, si riporta il passaggio della sentenza *cit.*, p. 24: “*l'esclusione della tutela costitutiva non comporta di regola conseguenze costituzionalmente inaccettabili nemmeno sul piano della adeguatezza della tutela cautelare, nel senso dell'impossibilità di ottenere la sospensione interinale dell'efficacia degli atti di irrogazione delle sanzioni disciplinari sportive*”.

¹¹⁹ *Sent. cit.*, p. 23: “*(...) nella possibilità che in questo ambito vengano disposte anche ingiunzioni a pagare somme in via provvisoria*”.

¹²⁰ A riguardo, si veda E. LUBRANO, *op. cit.*, p. 23, in cui si accenna alla “*cultura molto restrittiva del Giudice Amministrativo in materia di risarcimento dei danni (giusta e comprensibile, in quanto determinata dalla consapevolezza di comportare spostamenti di ricchezza in via verticale, esponendo l'Amministrazione e, quindi, la collettività, a sostenere il costo di eventuali illegittimità dell'azione amministrativa)*”.

disciplinari sportive, l'organo giudiziario adito potrebbe ricorrere “*ai caratteri di atipicità e ampiezza delle misure cautelari [a sua] disposizione*”¹²¹.

In realtà, un'interpretazione estensiva di tali deduzioni, finirebbe col legittimare la proposizione di ricorsi al giudice amministrativo avverso provvedimenti disciplinari che potrebbero sottintendere una richiesta di tutela caducatoria provvisoria, nonostante l'azione sia formalmente proposta ai soli fini risarcitori¹²².

Infatti, nel caso di accoglimento dell'istanza cautelare da parte dell'autorità statale in merito ad una sanzione definitivamente irrogata dagli organi giustiziali sportivi, non si vede come l'ordinamento settoriale possa rimanere inerte, avendo la stessa Corte sottolineato come quest'ultimo sia tenuto a considerare l'accertamento condotto dal giudice amministrativo¹²³.

Pertanto, se il suddetto accertamento può stimolare ragionevolmente il già citato potere di autotutela delle autorità sportive – chiamate ad annullare sanzioni illegittime al fine di eliminarne gli effetti pregiudizievoli – si rischia di agevolare l'azione in giudizio meramente strumentale, volta ad ottenere rimedio risarcitorio (specialmente quello cautelare), per poi chiedere un pronunciamento giurisdizionale che statuisca immediatamente (ed incidentalmente) sulla legittimità della sanzione; in tal modo, è facile intuire come non verrebbe rispettata la riserva in favore della giustizia sportiva in ordine alla cognizione nel merito delle sanzioni disciplinari, andando così ad interferire nella sfera di esclusiva titolarità dell'ordinamento sportivo¹²⁴.

¹²¹ *Sent. cit.*, p. 25.

¹²² S. PAPA, *op. cit.*

¹²³ Per completezza, si riporta il passaggio della Corte, p. 24: “(…), non va trascurato il rilievo che assume, nell'ambito di una vicenda connotata pubblicisticamente quale quella in esame, l'accertamento incidentale condotto dal giudice amministrativo sulla legittimità dell'atto, di cui anche gli organi dell'ordinamento sportivo non possono non tenere conto”.

¹²⁴ Nell'opinione di S. PAPA, *op. cit.*, p. 21: “una siffatta ipotesi sarebbe in grado di vanificare del tutto gli sforzi volti a salvaguardare l'autonomia dell'ordinamento sportivo, ponendo in dubbio la stessa autorevolezza dei provvedimenti giustiziali pronunciati dagli organi della giustizia sportiva”.

Secondo questa impostazione della dottrina maggiormente critica della sentenza in commento, il giudice amministrativo sarebbe tenuto a conoscere, nell'immediatezza consentita dal celere svolgimento del procedimento cautelare, anche di questioni prettamente sportive, con il rischio di una contraddittorietà fra la giurisdizione statale e la giustizia sportiva.

Non sarebbero trascurabili, dunque, le anomalie di un sistema giurisdizionale nel quale due diverse autorità sono chiamate ad esercitare un sindacato che, progressivamente, verte su un identico oggetto - ovvero le questioni disciplinari sorte nell'ambito sportivo - per le quali sarebbe frequente e concreta la *“possibilità di sovrapposizione di giurisprudenze e di soluzioni diverse rispetto a questioni identiche”*¹²⁵.

Tali osservazioni rendono ancora più evidenti le problematiche di un sistema che consentirebbe una interferenza fra le pronunce di un'autorità giurisdizionale e le decisioni di organi espressivi di una mera funzione giustiziale, quale quella riconosciuta ai vari componenti (sia endofederali che esofederali) della Giustizia sportiva. A livello concreto, come detto, si assisterebbe ad una moltiplicazione dei ricorsi proposti dinnanzi al giudice amministrativo¹²⁶, vanificando così quell'effetto di deflazione del contenzioso su materie di interesse esclusivo dell'ordinamento sportivo¹²⁷.

Inoltre, la recente dottrina¹²⁸ ha riproposto, come già fatto in merito alla sentenza n. 49/2011, i dubbi sull'interpretazione adottata dalla Consulta in merito

¹²⁵ Cfr. A. TRAVI, *Luci ed ombre nella tutela dei diritti davanti al giudice amministrativo*, *Questione giustizia*, 2015, fasc. 3.

¹²⁶ Si stima che la sola Procura federale, operante presso la FIGC, nel corso della stagione sportiva 2018/2019, abbia istruito ben 1587 procedimenti disciplinari; mentre sono sicuramente non numerose, stimabili in poche decine di unità all'anno, le impugnazioni davanti al Giudice Amministrativo di provvedimenti pronunciati dal Collegio di Garanzia dello Sport.

¹²⁷ A riguardo, si vedano T. E. FROSINI, *La giustizia sportiva italiana e comparata*, *Federalismi.it*, n. 15, 2017; P. DE LISE, *L'ordinamento della giustizia sportiva alla luce della recente riforma (ex L. 30 dicembre 2018, n. 145)*, *Federalismi.it*, n.7, 2019.

¹²⁸ In particolare, si veda F. G. SCOCA, *op. cit.*, p. 9, il quale si chiede se: *“nel caso di specie sussistono ragioni di rilievo tale da escludere la tutela demolitoria? In linea generale, può ammettersi il bilanciamento tra il principio della pienezza della tutela e la garanzia dell'autonomia sportiva? Prima*

alla preclusione della tutela costitutiva in capo al giudice amministrativo; a riguardo, si è evidenziato che l'eccezionale esclusione dell'azione demolitoria – stando alla lettura congiunta dei commi 2 e 3 dell'art. 113 Cost. – riguarda unicamente organi giurisdizionali¹²⁹ e non “*categorie di controversie giudicabili da organi che sono dotati del potere di annullamento*”¹³⁰.

Per tutti i motivi appena esposti, sembra che la Corte Costituzionale abbia inteso difendere il proprio precedente, ovvero la sentenza n. 49/2011, ripetendo parte delle conclusioni enunciate otto anni prima e confermando il riconoscimento della sola tutela per equivalente in capo al giudice amministrativo statale nella materia disciplinare sportiva.

Il “*percorso all'indietro*”¹³¹ svolto dal giudice costituzionale ha sostanzialmente concluso la vicenda in merito alla legittimità costituzionale del riparto di giurisdizione in ambito sportivo con un ‘doppio giudicato conforme’, dovuto, probabilmente, ad esigenze di auto-protezione e finalizzato a ribadire la costituzionalità dell'impianto così delineato.

4.4.3. Le possibili prospettive di intervento modificativo dell'art. 2, comma 1, lett.b) del D.L. n. 220/2003, convertito dalla Legge n. 280/2003

Nonostante la sentenza n. 160/2019 non abbia innovato la linea interpretativa che aveva caratterizzato la precedente decisione della Corte, la

*ancora: è la legge che esclude la tutela demolitoria?”; inoltre, E. LUBRANO, op. cit., p. 22, sottolinea come “nel caso in questione non risulta conforme al principio di ragionevolezza l'esclusione di una tutela costitutiva e demolitoria in materia disciplinare sportiva”. Si consente, inoltre, il richiamo a I. SPADARO, *Il difficile equilibrio tra autonomia dei gruppi sportivi e garanzia dei singoli tesserati alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, Federalismi.it, 2020, fasc. 12; A. AVERARDI, *L'ordinamento sportivo e la tutela giurisdizionale dei singoli*, Giornale di diritto amministrativo, 2020, fasc. 2.*

¹²⁹ Infatti, l'art. 113 Cost., comma 3, stabilisce che “*La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa*”.

¹³⁰ F. G. COCA, *op. cit.*, p. 9.

¹³¹ E. LUBRANO, *op. cit.*, p. 25.

recente dottrina non ha mancato di prodursi in argomentazioni riguardanti la possibilità di un ‘ripensamento’ sul tema delle questioni disciplinari da parte dei giudici di Palazzo della Consulta.

In primo luogo, viene evidenziato come la Corte non si sia soffermata sull’interpretazione più conforme al dato normativo di riferimento, ovvero quella per cui l’area delle sanzioni a carattere disciplinare non potesse assumere rilevanza per l’ordinamento giuridico generale, alla stregua di quelle prettamente tecniche (ad esempio, un’espulsione oppure il fischio di un calcio di rigore).

Secondo tale ottica, infatti, esulano dalla soglia dell’indifferenza per il suddetto ordinamento unicamente i provvedimenti sanzionatori incidenti in maniera diretta sullo *status* del tesserato – in modo da rescinderne definitivamente il legame associativo¹³² - ma non anche quelle sanzioni dalla cui irrogazione il Legislatore aveva ritenuto che non potessero derivare lesioni rilevanti per lo Stato¹³³.

Anche a seguito della Legge di bilancio per il 2019¹³⁴, che ha ampliato la gamma di materie riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, può certamente confermarsi che è l’organo legislativo l’unico che ha il potere di individuare le questioni meritevoli di interesse per l’ordinamento generale, con la conseguente irrilevanza di tutte le altre fattispecie.

Dunque, sembra più corretto sostenere che il D.L. n. 220/2003, così come convertito dalla Legge n. 280/2003, non abbia inteso attribuire alcuna rilevanza agli effetti indiretti sul piano patrimoniale eventualmente scaturiti dall’irrogazione delle relative sanzioni, demandando esclusivamente alla

¹³² Come nel caso della radiazione, per l’entità della quale si rimanda al Capitolo II e alla sentenza Moggi – Giraudo.

¹³³ Quali, ad esempio, le sanzioni comportanti penalizzazioni sportive o squalifiche.

¹³⁴ La legge n. 145/2018 ha, infatti, apportato modifiche anche alla L. 280/2003 disciplinante il sistema della giustizia sportiva: al comma 1 dell’art. 133 del C.P.A., è stata pertanto addizionata la lettera *z-septies*, tramite la quale si sono aggiunte, fra le materie riservate alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo, “*le controversie relative ai provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche*”.

giustizia sportiva la cognizione dei comportamenti non trascurabili a livello disciplinare¹³⁵.

Risulta, così, non condivisibile l'assunto della Corte che farebbe coincidere la rilevanza giuridica con quella economica in relazione ad una data situazione giuridica soggettiva¹³⁶: tale tesi, infatti, non tiene in considerazione il fatto che tutte le sanzioni disciplinari (specialmente nel contesto professionistico) possono incidere sulla sfera patrimoniale di un tesserato/affiliato anche in via indiretta, data l'importanza e le ricadute economiche delle odierne competizioni sportive¹³⁷.

Pertanto, il giudice costituzionale avrebbe potuto affermare la sindacabilità – dinnanzi alle autorità giurisdizionali statali – dei soli atti comportanti una lesione avente incidenza *diretta* sulle posizioni tutelate dall'ordinamento giuridico; la diversa interpretazione della Consulta, invece, potrebbe condurre ad una compromissione della riserva di autonomia riconosciuta agli organi giustiziali domestici sportivi, in ordine alla valutazione delle fattispecie disciplinarmente rilevanti¹³⁸.

A tutto ciò si aggiunga che, in seguito alle due sentenze omogenee pronunciate dalla Corte costituzionale in tema di legittimità della giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo per le questioni disciplinari, secondo gli autori più scettici¹³⁹, è altamente improbabile che l'impianto vigente,

¹³⁵ A riguardo, si veda P. SANDULLI – M. SFERAZZA, *op. cit.*

¹³⁶ S. PAPA, *op. cit.*, p. 19.

¹³⁷ In tal senso, P. SANDULLI – M. SFERAZZA, *op. cit.*, p. 38, affermano che, in una simile ipotesi, “*dovrebbe sempre ammettersi, in contrasto con la chiara volontà legislativa e con la lettera nella norma, la giurisdizione statale, seppur nella (sola) ridotta versione risarcitoria coniata dalla Corte costituzionale*”.

¹³⁸ Cfr. S. PAPA, *op. cit.*, p. 19, secondo cui “*ogni sanzione sportiva [è] di per sé astrattamente idonea a determinare effetti eccedenti alla sfera sportiva, effetti di peraltro rilevante impatto patrimoniale, alla luce del sempre maggiore interesse economico connotato allo svolgersi delle manifestazioni sportive*”.

¹³⁹ In particolare, S. PAPA, *op. cit.*, pp. 22-23.

ed il conseguente rapporto tra tutela giurisdizionale e rimedi giustiziali, possa essere suscettibile di modifica (almeno nel breve periodo).

Tuttavia, potrebbero sussistere ancora alcuni profili che farebbero auspicare in una “*riespansione del sistema di tutela/giurisdizione nel settore*”¹⁴⁰: innanzitutto, come già ricordato nel precedente Capitolo, i giudici amministrativi potrebbero valutare in autonomia la rilevanza della singola questione prima di applicare la legge al caso concreto, non essendo formalmente vincolati ad applicare l’assioma elaborato dalla Consulta, data la non vincolatività delle sentenze interpretative di rigetto¹⁴¹.

Inoltre, nelle più ottimistiche aspettative, potrebbe anche verificarsi un ulteriore intervento del Legislatore sulla materia e una conseguente ‘parziale’ soppressione dell’art. 2 della L. 280/2003: così facendo, le questioni disciplinari subirebbero lo stesso trattamento al quale sono state sottoposte le controversie ricomprese nelle lettere c) e d) in sede di conversione del D.l. 220/2003¹⁴².

In sostanza, verrebbe riconosciuta la giurisdizione statale del giudice amministrativo in tutte quelle ipotesi in cui, verosimilmente, gli atti degli organi sportivi siano in grado di ledere posizioni giuridicamente rilevanti dei soggetti che subiscono tali provvedimenti; alla Giustizia sportiva, dunque, residuerebbe la competenza nelle sole questioni prettamente *tecniche*.

Riguardo queste ultime, infatti, risulta legittima la riserva a favore dell’ordinamento sportivo, anche in ossequio alle esigenze di autonomia dello

¹⁴⁰ E. LUBRANO, *op. cit.*, p. 25.

¹⁴¹ Lo stesso E. LUBRANO, *op. cit.*, non esclude che, così facendo, la giurisprudenza amministrativa possa tornare all’originaria interpretazione del T.A.R. Lazio (valutando ‘caso per caso’ la rilevanza della questione e, in caso positivo, esercitando una giurisdizione piena ai sensi degli artt. 103 e 113 della Costituzione); oppure, in alternativa, può rimettere la medesima questione alla CGUE per violazione dei corrispondenti principi europei di diritto ad un giusto ed effettivo processo.

¹⁴² Si fa, qui, riferimento alle questioni aventi ad oggetto “*l’ammissione e l’affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati*” e “*l’organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l’ammissione alle stesse delle squadre ed atleti*”.

stesso, per i motivi che si sono elencati nei precedenti Capitoli¹⁴³: le pronunce degli organi giustiziali in ambito tecnico e la conseguente impossibilità dell'azione giurisdizionale in tale settore non comprometterebbero il diritto costituzionale alla pienezza ed effettività della tutela.

Una tale remota prospettiva rimane, comunque, avvalorata dalle numerose e recenti ingerenze legislative in ambito sportivo che hanno inteso riconfigurare considerevolmente il sistema¹⁴⁴.

Pertanto, alla luce di tutto quanto sopra esposto, è necessaria una presa di coscienza sulla problematica appena affrontata: l'idea che la tutela giurisdizionale piena ed effettiva – uno dei cardini del nostro ordinamento, nonché principio fondamentale di civiltà giuridica – possa essere oggetto di bilanciamento, a prescindere dall'altro termine di ponderazione, lascia fortemente perplessi¹⁴⁵.

La garanzia dell'autonomia sportiva, nei termini in cui questa è stata oggetto di interpretazione da parte della Corte Costituzionale, determina la compromissione dei diritti di coloro che si reputano ingiustamente colpiti dalle decisioni sportive e ne subiscono le conseguenze; simili ripercussioni, purtroppo, non possono essere sanate unicamente tramite l'equivalente pecuniario riconosciuto al danneggiato.

¹⁴³ Ci si riferisce, innanzitutto, alla necessaria celerità con cui debbano risolversi tali questioni e all'impossibilità di attendere l'esito del ricorso giurisdizionale durante lo svolgimento della gara/competizione.

¹⁴⁴ Basti pensare: al D.l. 5 ottobre 2018 (originariamente non convertito), che prevedeva la giurisdizione diretta del giudice amministrativo in materia di ammissione ai campionati, senza l'obbligo di esperire previamente i gradi di giustizia sportiva; alla Legge di bilancio per il 2019, che ha sancito la sostanziale espropriazione del contributo statale nei confronti del CONI e la correlativa attribuzione di circa il 90% di esso alla società Sport e Salute s.p.a.; oppure alla Legge 8 agosto 2019, n. 86, che ha previsto l'emanazione di una serie di Decreti delegati per la riforma dell'ordinamento sportivo.

¹⁴⁵ Tale perplessità viene espressa anche da F. G. SCOCA, *op. cit.*, p. 10, il quale sottolinea come il suddetto principio sia “*il risultato di lotte costituzionali che risalgono quantomeno alla Rivoluzione francese. Dovrebbe essere accuratamente assicurata a tutti in tutte le circostanze; salvo casi davvero eccezionali, e non per garantire autonomie, che oltretutto non ne hanno alcun bisogno*”.

Al di là dei risvolti economici negativi conseguenti all'irrogazione di una sanzione disciplinare illegittima¹⁴⁶, ciò che maggiormente sembra essere posto a rischio dalla legislazione attuale in materia di giurisdizione statale in ambito sportivo è la tutela del diritto al lavoro, della dignità, sia personale che professionale, l'onore e la reputazione, valori tutelati dal nostro ordinamento che non possono essere adeguatamente difesi da pronunciamenti del giudice amministrativo limitati ad un mero risarcimento monetario.

L'ingiustizia di un danno provocato deriva dall'illiceità dell'atto che lo ha determinato: ciò posto, dunque, il giudice amministrativo è tenuto ad accertare l'illegittimità dei provvedimenti emanati dagli organi sportivi, qualora questi abbiano ingiustamente danneggiato i destinatari di tali atti.

Pertanto, dati i presupposti, l'impossibilità di giungere alle “*ovvie conseguenze di tale accertamento*”¹⁴⁷ (*rectius*, l'impossibilità per l'autorità giudiziaria statale di pronunciare l'annullamento della sanzione ingiusta) finisce per coincidere con un ingiustificato privilegio a favore degli organi - incardinati in un ordinamento settoriale - che abbiano adottato provvedimenti illegittimi.

Una simile conclusione stupisce per la sua 'ingiustificata eccezionalità' e non convince per tutta la serie di motivi che si è cercato di sintetizzare nel corso della trattazione.

Sarà, quindi, compito della dottrina giuridica continuare ad approfondire la tematica in esame, al fine di indagare su eventuali accorgimenti in grado di accordare una maggiore efficacia del sistema, in modo tale da stimolare (auspicabilmente) nuovi interventi riformatori da parte del Legislatore.

¹⁴⁶ Si pensi, per fare degli esempi, ad un dirigente sportivo che non possa più svolgere il suo lavoro per tutta la vita, a seguito di una sanzione disciplinare; oppure ad una società non ammessa ad un campionato e costretta, in conseguenza di ciò, ad avviarsi verso il fallimento.

¹⁴⁷ Cfr. F. G. SCOCA, *op. cit.*, p. 10.

Conclusioni

Il percorso di ricerca prossimo alla conclusione ha evidenziato come la sentenza della Corte costituzionale n. 160 del 2019 abbia sostanzialmente confermato la struttura logico-argomentativa proposta nella precedente pronuncia n. 49 del 2011, riconoscendo la piena legittimità costituzionale del disposto normativo che sottrae alla giurisdizione demolitoria del giudice amministrativo statale le controversie sportive in materia disciplinare.

Secondo l'apparato motivazionale della decisione oggetto di studio, le limitazioni apportate alla tutela giurisdizionale nei casi di impugnazione dei provvedimenti disciplinari sportivi – ovvero l'esclusione dell'azione di annullamento e la riduzione della protezione giurisdizionale al solo risarcimento per equivalente - sono classificabili all'interno dell'ambito di ciò che risulta costituzionalmente legittimo, agli occhi della Consulta; ad una tale affermazione, infatti, si giunge in seguito al bilanciamento fra le due contrapposte esigenze di perseguire l'effettività e la pienezza della tutela e di salvaguardare l'autonomia dell'ordinamento sportivo.

In sostanza, la Corte ha inteso sottolineare come la tutela giurisdizionale piena ed effettiva garantita dalla rimozione del provvedimento illegittimo non debba essere considerata quale strumento costituzionalmente inderogabile, potendo alla stessa sostituirsi il mezzo risarcitorio, sia pure per scelta legislativa eccezionale ed a condizione che questa risulti improntata ai canoni della ragionevolezza e dell'adeguatezza.

Nel corso dell'elaborato, inoltre, si è posta l'attenzione sull'*iter* logico-argomentativo della sentenza della Corte Costituzionale n. 160/2019 che, partendo dalla conclusione già elaborata in passato, ha fondato le proprie motivazioni in punto di diritto sul presupposto della correttezza di quanto sancito otto anni prima, senza riflettere sulle osservazioni critiche già proposte dalla dottrina, che avrebbero potuto incidere maggiormente in direzione di una decisione più favorevole per i soggetti colpiti da sanzioni disciplinari sportive.

La volontà di non modificare considerevolmente un intero ordinamento e la probabile esigenza di autoreferenzialità della Corte hanno comportato una evidente compromissione dei principi di diritto costituzionale riconosciuti ad ogni individuo, sia esso appartenente o meno al mondo dello Sport: la giurisdizione meramente risarcitoria non soddisfa, infatti, gli interessi di coloro che si reputano ingiustamente incisi dalle decisioni sportive e ne subiscono gli effetti negativi.

Non sono sembrati convincenti i motivi adottati dalla Corte in entrambe le decisioni oggetto di studio, poiché l'impostazione secondo cui la tutela giurisdizionale piena ed effettiva possa essere oggetto di bilanciamento con la correlativa esigenza di autonomia ordinamentale non sembra giustificata dall'effettiva entità dei danni subiti dal soggetto sanzionato, che rimane sprovvisto di adeguati strumenti di tutela.

L'esigenza di garanzia dell'autonomia ordinamentale sportiva, per quanto legittima ed espressamente prevista dall'articolo 1 della Legge n. 280/2003, non può consistere in una (quasi) totale mancanza di tutela giurisdizionale per le figure che in tale ambito esplicano la loro professionalità, essendo questi – prima ancora che tesserati o affiliati sportivi – soggetti dell'ordinamento statale.

Nella complessità ricostruttiva delle diverse argomentazioni si è cercato, quindi, di evidenziare l'ingiustificata eccezionalità del ragionamento che ha condotto la Corte Costituzionale a ritenere l'articolo 2, comma 1, lett. b) della suddetta Legge conforme agli articoli 24, 103 e 113 della Costituzione: infatti, l'aver precluso *a priori* – e per via interpretativa – la facoltà di agire per ottenere una tutela costitutiva dinanzi al giudice amministrativo si sostanzia in un effettivo *vulnus* di quanto riconosciuto, innanzitutto, dall'articolo 24 della Costituzione.

Alla luce delle considerazioni esposte, sembrerebbe ragionevole affermarsi che, ad oggi, l'attuale sistema giuridico delineante i rapporti tra l'ordinamento statale e l'Organizzazione sportiva non abbia risolto i numerosi profili di criticità inerenti alle adeguate forme di tutela da garantire ai soggetti dell'ordinamento

La sentenza della Corte Costituzionale 25 giugno 2019, n. 160: la conferma dell'orientamento consolidato con la decisione n. 49/2011

sportivo nel caso di soccombenza nei procedimenti disciplinari svolti dinanzi agli organi giustiziali sportivi.

L'auspicio di un futuro ravvedimento della giurisprudenza costituzionale sembra ancora utopistico; spetterà alla dottrina giuridica continuare ad approfondire la tematica in esame, al fine di indagare su eventuali accorgimenti in grado di garantire una maggiore efficacia del sistema, con l'obiettivo di stimolare nuovi interventi riformatori (e risolutori) da parte del Legislatore statale.

Bibliografia

ALBANESE A., *Il ruolo del principio di proporzionalità nel rapporto fra amministrazione e amministrati*, Le Istituzioni del federalismo, 2016.

AMBROSIO V., *La tutela cautelare a salvaguardia dei rapporti tra il mondo sportivo e l'ordinamento della Repubblica*, Rassegna di diritto ed economia dello sport, 2018, fasc. 1.

ANTONIOLI M. L., *Sui rapporti fra giurisdizione amministrativa e ordinamento statale*, Diritto processuale amministrativo, 2005.

AULETTA F., *Oggetti di nuovo arbitrato? Prime note sopra un emergente 'diritto processuale privato'*, Sull'arbitrato. Studi offerti a Gianni Verdi., Napoli, 2010.

AVERARDI A., *L'ordinamento sportivo e la tutela giurisdizionale dei singoli*, Giornale di diritto amministrativo, 2020, fasc. 2.

BASILICO A. E., *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto di agire in giudizio*, Giornale di diritto amministrativo, 2020, fasc. 2.

BASILICO A. E., *La tutela esclusivamente risarcitoria contro i provvedimenti sanzionatori del Coni e delle Federazioni, in rivista di diritto sportivo del Coni*, Rivista di diritto ed economia dello sport, 2012, fasc. 1.

BASTIANON S., *La sentenza Bosman vent'anni dopo*, Torino, 2015.

BELFIORE C., *La giustizia sportiva tra autonomia e diritto pubblico*, Giurisprudenza di Merito, 2005.

BIN R. – PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2015.

BORRELLO R., *La posizione dell'organizzazione sportiva nell'attuale quadro costituzionale: alcune riflessioni su un profilo fortemente problematico*, Giurisprudenza costituzionale, 2019, fasc. 5.

BOTTARI C., *L'ordinamento sportivo alla prova del Tar. La difficile "autonomia" dell'ordinamento sportivo*, Diritto dello Sport, Giappichelli, 2007.

CAMMAROTA G. P., *Il concetto di diritto e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Catania, 1926.

CAPOGRASSI G., *Note sulla molteplicità degli ordinamenti giuridici*, Opere. IV ed., Milano, 1959.

CAPONIGRO R., *Annulamento dell'aggiudicazione ed effetti del contratto*, Giustizia Amministrativa, 2010, fasc. 7.

CAPPONI B., *Se il lodo rituale annullato con sentenza della Corte d'appello a sua volta cassata dalla Suprema Corte, costituisca titolo esecutivo in caso di estinzione del giudizio d'impugnazione in sede di rinvio (art. 393 c.p.c.)*, Rivista dell'esecuzione forzata, 2004, fasc. 3.

CAPRIOLI R., *Il significato dell'autonomia nel sistema delle fonti del diritto sportivo nazionale*, Nuova giurisprudenza Civile Commentata, 2007, fasc. 2.

CARANCI A., *Indisponibilità della giurisdizione sportiva ad opera del tesserato: nota alla sentenza del Consiglio di Stato, n. 1173/2017*, Rivista di Diritto Sportivo, 2016, fasc. 2.

CARNELUTTI F., *Figura giuridica dell'arbitro sportivo*, Rivista diritto processuale, 1953.

CARTABIA M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Cortecostituzionale.it, 2013.

CASTELLANO G., *Interpretazione autentica della legge e politica del diritto*, Politica del Diritto, 1971.

CASTRONOVO C., *Pluralità degli ordinamenti, autonomia sportiva e responsabilità civile*, Europa e diritto privato, 2008.

CECCHERINI G., *Risarcimento in forma specifica e funzioni della responsabilità civile*, Responsabilità Civile e Previdenza, 2017, fasc. 3.

CESARINI SFORZA W., *Il diritto dei privati*, Milano, 1963.

CESARINI SFORZA W., *Il diritto dei privati*, Rivista italiana scuola giuridica, 1929.

CESARINI SFORZA W., *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, Milano, 1933.

CIRILLO G. P., *Il sistema della giustizia sportiva in Italia*, Federalismi.it, 2019, fasc. 17.

CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Dei limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Riflessioni intorno a calcio e diritto*, Rivista di diritto pubblico, 2007.

CORSARO A., *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico dello Stato*, Foro amministrativo Consiglio di Stato, 2007, fasc. 11.

D'ONOFRIO P., *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, Federalismi.it, 2019, n. 13.

DE FELICE S., *Le tecniche di tutela del giudice amministrativo nei confronti dei comportamenti illeciti della P.A.*, Diritto processuale amministrativo, 2005.

DE LISE P., *L'ordinamento della giustizia sportiva alla luce della recente riforma (ex L. 30 dicembre 2018, n. 145)*, Federalismi.it, 2019, n. 7.

DE NAPOLI R., *I poteri autoritativi delle Federazioni sportive: la natura amministrativa della loro attività e la conseguente competenza del giudice amministrativo alla soluzione delle controversie*, Il Diritto dell'Economia, 2018, fasc. 2.

DE SILVESTRI A., *Il contenzioso tra pariordinati nella FIGC*, Rivista di diritto sportivo, 2000.

DE SILVESTRI A., *La Corte Costituzionale 'azzoppa' il diritto d'azione per i tesserati e delle affiliate*, Giustiziasportiva.it, 2011.

DELLE DONNE C., *Passato e futuro della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nella sentenza della Consulta n. 204 del 2004: il ritorno al «nodo gordiano» diritti-interessi*; Judicium, il processo civile in Italia e in Europa, 2004, fasc. 1.

DELSIGNORE M., *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un giudice privo della competenza funzionale*, Diritto Processuale Amministrativo, 2008, fasc. 4.

DI MAJO A., *Tutela di annullamento e risarcitoria contro gli atti della P.A.: l'acquis civilistico*, Corriere giuridico, 2008.

DI TODARO A. A., *La tutela effettiva degli interessi tra giustizia sportiva e statale: la strana 'fuga' della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente*, Giurisprudenza costituzionale, 2011, fasc. 1.

DONNARUMMA M. R., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, Diritto e società, 2000, fasc. 2.

FACCI G., *Il risarcimento del danno come punto di bilanciamento tra il controverso principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e l'art. 24 Cost.*, Responsabilità civile e previdenza, 2011, n. 6.

FAILLA G. M., *Principio di uguaglianza e discriminazione – Principio formale o sostanziale*, Il nuovo diritto, 1997, fasc. 7-8.

FANTINI S., *Commento all'art. 30 c.p.a.*, Roma, 2010.

FANTINI S., *La soluzione di compromesso della sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale*, Rivista di diritto dello sport del Coni, 2011.

FELICETTI S. - SAN GIORGIO M. R., *Ordinamento sportivo e giudice amministrativo*, Corriere giuridico, 2011.

FERRARA L., *Giustizia sportiva (ad vocem)*, Enciclopedia del diritto annali, Milano, 2010.

FERRARA L., *Giustizia sportiva*, Enciclopedia del diritto, Annali, III, Milano, 2010.

FIANDACA G., *La mafia come ordinamento giuridico. Utilità e limiti di un paradigma*, Foro italiano, 1995.

FRANCHINI C., *I rapporti tra l'ordinamento statale e quello sportivo nel settore della giustizia sportiva*, Torino, 2004.

FROSINI T. E., *La giustizia sportiva davanti alla giustizia costituzionale*, Giustizia amministrativa, 2011, fasc. 8.

FROSINI T. E., *La giustizia sportiva italiana e comparata*, Federalismi.it, 2017, fasc. 16.

FUMAGALLI L., *La risoluzione delle controversie sportive: metodi giurisdizionali ed alternativi di composizione*, Rivista di diritto sportivo, 1999.

FURNO C., NOTE CRITICHE IN TEMA DI GIOCHI, SCOMMESSE E ARBITRAGGI SPORTIVI, Rivista trimestrale diritto processuale civile, 1955.

GALETTA D. G. - IBLER M., *Decisioni amministrative 'multipolari' e problematiche connesse: la libertà di informazione e il diritto alla riservatezza in una prospettiva di Diritto comparato (Italia-Germania)*, Federalismi.it, 2015.

GAROFOLI R., *La giurisdizione esclusiva nel codice del processo amministrativo: evoluzione, dubbi interpretativi e posizioni antistoriche*, Il nuovo processo amministrativo, Napoli, 2011.

GIANNATTASIO C., *Presupposti della legge di interpretazione autentica*, Rivista di Diritto Civile, 1975.

GIANNINI M. S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, Rivista di diritto sportivo, 1949.

GOISIS F., *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, 2007.

GRAGNANI A., *I punti di contatto fra autonomia dell'ordinamento giuridico e diritti costituzionali come rapporti multipolari di diritto sostanziale*, Rivista di Diritto Sportivo del Coni, 2019.

GRECO F., *Ordinamento sportivo e statale: dibattito aperto e riflessioni a distanza di qualche anno dalla storica sentenza della Corte costituzionale n. 49/2011*, Giustizia amministrativa, 2015, fasc. 10.

GRECO V.A., *La Legge 280/2003 alla luce dell'ordinanza del TAR Lazio n. 241/2010*, Giustizia sportiva, 2010, fasc. 3.

GRILLO R., *La giustizia sportiva nella giurisprudenza costituzionale e ordinaria: questioni attuali e prospettive future*, Rivista di diritto ed economia dello sport, 2019, fasc. 2.

I. LOMBARDINI, *Illegittimità dell'arbitrato obbligatorio in materia di opere pubbliche*, Nota a Corte Costituzionale sentenza 8 giugno 2005, n. 221.

LA ROSA L., *La tutela reale in caso di sanzioni disciplinari sportive: profili di giurisdizione (nota a Corte costituzionale, sentenza 25 giugno 2019, n. 160)*, Ildirittoamministrativo.it, 2019.

LAMBERTI A., *Gli ordinamenti giuridici: unità e pluralità*, Salerno, 1980.

LANDINI S., *Pluralismo giuridico e ordinamento sportivo: un binomio in crisi?*, Rassegna di Diritto ed Economia dello Sport, 2006.

LIOTTA G. - SANTORO L., *Lezioni di Diritto Sportivo*, Milano, 2016.

LIPARI N., *L'uso alternativo del diritto, oggi*, Giustizia civile, 2018, fasc. 1.

LONGO E., *La legge precaria*, Torino, Giappichelli, 2017.

LUBRANO E. – MUSUMARRA L., *Diritto dello Sport*, Roma, 2017.

LUBRANO E., *Il Tar Lazio segna la fine del vincolo di giustizia. La FIGC si adegua*, *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2005, vol. I, fasc. 2.

LUBRANO E., *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente dopo la legge n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato*, *Giustizia amministrativa*, n. 7, 2004.

LUBRANO E., *La Corte costituzionale n. 49/2011: “nascita” della giurisdizione meramente risarcitoria o “fine” della giurisdizione del Giudice Amministrativo in materia disciplinare sportiva*, *Giustizia amministrativa*, 2011, fasc. 2.

LUBRANO E., *La giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo in materia disciplinare: la Corte costituzionale (n. 160/2019) “spreca” un’occasione per la riaffermazione dell’effettività e della pienezza della tutela e della giurisdizione*, *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2019.

LUBRANO E., *La sentenza abbonati-Catania: il Consiglio siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al paleozoico?!*, *Diritto dello sport*, Bologna, 2007.

LUISO F. P., *La Giustizia sportiva*, Milano, 1975.

LUISO F. P., *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport*, (Il punto di vista del processualista), *Judicium*, 2010.

MACCARI L., *L’azione risarcitoria e il provvedimento amministrativo, la parola all’Adunanza Plenaria*, *Corriere giuridico*, 2009.

MANFREDI G., *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, Giurisprudenza costituzionale, 2011, fasc. 1.

MANFREDI G., *Il sindacato del giudice amministrativo sulle norme emanate dagli organismi sportivi*, Diritto Processuale Amministrativo, 2008.

MANFREDI G., *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007.

MANNUCCI G., *La natura dei lodi del tribunale arbitrale dello sport tra fenomenologia sportiva e ordinamento generale*, Diritto amministrativo, 2010.

MANZELLA A., *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, Rivista di diritto sportivo, 1993.

MARANI TORO I. - MARANI TORO A., *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977.

MARTINELLI G., *L'ordinamento sportivo*, Edizioni scuola dello sport, Roma, 2009.

MARZANO L., *La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive: il contrasto fra Tar e Consiglio di Stato approda alla Corte costituzionale*, Giurisdizione di merito, 2010, fasc. 10.

MARZANO L., *Tecniche di rilevazione della questione di giurisdizione nelle controversie sportive: neutralità degli effetti mediati e indiretti del provvedimento sanzionatorio*, Giurisdizione amministrativa, 2009.

MARZOCCO A. M., *Sulla natura e sul regime di impugnazione del lodo reso negli arbitrati presso il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport*, Rassegna di diritto ed economia dello sport, 2010.

MERONE A., *La giustizia sportiva nell'aspetto giurisdizionale*, Giurisprudenza di Merito, 2006.

MESSINA S., *Indipendenza dell'ordinamento sportivo rispetto a quello ordinario*, Giustizia civile, 2019.

MIRTO P., *Il sistema normativo dell'organizzazione dello sport nell'ordinamento giuridico*, Rivista di diritto sportivo, 1949.

MORBIDELLI A., *Giudice Amministrativo e errore dell'Ufficiale di gara nelle competizioni sportive (e connesse considerazioni circa la difficile convivenza tra interesse legittimo e autonomia dello sport)*, Giustizia amministrativa, 2010.

NAPOLITANO G., *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, Giornale di diritto amministrativo, 2004.

NAZZICONE L., *L'etica del giudice e la certezza del diritto. "De secreto conflictu curarum mearum"*, Giustizia civile, 2018, fasc. 1.

NIGRO M., *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, Scritti Giuridici, tomo II, Milano, 1996.

OCCHIOCUPO N., *Autodichia*, Enciclopedia giuridica IV, Roma, 1988.

P. AMATO, *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari per l'ordinamento statale. Brevi riflessioni alla luce delle recenti pronunce del Tar Lazio*, Rivista di diritto ed economia dello Sport, 2006.

PAGNI I., *Giurisdizione e arbitrato nell'ordinamento sportivo: le difficoltà di una distinzione*, Napoli, 2010.

PAGNI I., *L'azione di adempimento nel processo amministrativo*, Rivista di diritto processuale, 2012.

PALMIERI A., *Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la Consulta crea un ibrido*, Rivista di diritto sportivo del Coni, 2011.

PAOLANTONIO N., *Ancora su sport e giustizia*, Foro amministrativo Consiglio di Stato, 2007, fasc. 12.

PAOLANTONIO N., *Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti problematici*, Foro amministrativo – T.A.R., 2007, fasc. 3.

PAPA S., *Effettività della tutela e autonomia dell'ordinamento sportivo: la Corte costituzionale conferma la legittimità della disciplina vigente*, Rivista di Diritto Pubblico, 2020.

PAPA S., *Il processo sportivo dopo il codice CONI*, Giappichelli editore, Torino, 2017.

PAVONI F., *La Corte costituzionale esclude il giudizio di annullamento sulle sanzioni disciplinari sportive*, Responsabilità civile e previdenza, 2011, fasc. 10.

PAZZAGLIA A., *Commento all'articolo 134 del codice del processo amministrativo*, Codice del Processo Amministrativo Ragionato, Roma, 2017.

PENSABENE LIONTI T., *Il diritto dello sport: tra esigenza socialmente rilevante e interesse fondamentale della persona*, in Diritto amministrativo, 2012.

PIACENTINI P. M., *Sport*, in G. Guarino (a cura di) Dizionario amministrativo, II edizione, Milano, 1983.

PIAZZA I., *Ordinamento sportivo e tutela degli associati: limiti e prospettive del nuovo equilibrio individuato dalla Corte costituzionale*, Giurisprudenza.it, 2011.

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

PLACIDUCCIO S., *La Giustizia Sportiva dopo la sentenza n.49/2011 della Corte costituzionale*, *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2016, fasc. 3.

POLICE A., *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, Padova, 2000.

PUNZI A., *Diritto in formazione*, Giappichelli editore, Torino, 2014.

QUARANTA A., *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, *Rivista diritto sportivo*, 1979.

ROMANO S., *“Ubi societas, ibi ius”*, *L’ordinamento giuridico*, 1918.

ROMANO S., *L’ordinamento giuridico*, Pisa, Spoerri, 1918.

ROMANO S., *L’ordinamento giuridico*, 1946.

SAITTA F., *Tutela risarcitoria degli interessi legittimi e termine di decadenza*, *Diritto processuale amministrativo*, 2017, fasc. 4.

SAN GIORGIO M. R., *Ordinamento sportivo e giudice amministrativo*, *Corriere giuridico*, 2011.

SANDULLI P. - SFERAZZA M., *Il giusto processo sportivo. Il sistema di giustizia sportiva della Federcalcio*, Milano, 2015.

SANDULLI P., *Costituzione e Sport*, Rivista di diritto ed economia dello Sport, 2018, fasc. 3.

SANDULLI P., *Discutendo intorno ai limiti della giustizia sportiva ed al vincolo di giustizia*, Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2017, vol. XIII, fasc. 1.

SANDULLI P., *Giustizia sportiva e giurisdizione statale*, Diritto sportivo, 2007.

SANDULLI P., *I limiti della giurisdizione sportiva*, Foro amministrativo – T.A.R., 2008, fasc. 2.

SANDULLI P., *In tema di risarcimento del danno derivante da una ingiusta sanzione sportiva: tra vecchie questioni e nuovi profili di costituzionalità*, Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2017, fasc. 3.

SANDULLI P., *L'arbitrato nel sistema della giustizia sportiva*, Sull'arbitrato, studi offerti a Gianni Verde, Napoli, 2010.

SANDULLI P., *La tutela dei diritti dalla giurisdizione esclusiva alla giurisdizione per materia*, Milano, 2004.

SANINO M. –VERDE F., *Il diritto sportivo*, Padova, III ed., 2011.

SANINO M., *Giustizia sportiva*, Milanofiori, Assago, 2016.

SANINO M., *Sport*, in Enciclopedia giuridica, vol. XXXII, Roma, 2006.

SANINO M., *Un ulteriore contributo in merito ai profili di giurisdizione in materia di giustizia sportiva*, Rivista di Diritto Sportivo, 2018, fasc. 2.

SANTAGADA G., *Estinzione del giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo in sede di rinvio: inammissibilità di una 'reviviscenza' del decreto caducato*, Rivista di diritto sportivo, 2011, fasc. 1.

SANTAGADA G., *Le sanzioni disciplinari sportive: se non sono annullabili non sono "atti amministrativi", ma "fatti storici" non arbitrabili e la domanda risarcitoria si propone davanti al giudice ordinario*, Giustizia Civile, 2012, fasc. 11-12.

SANTANGELI F., *Ordinamento sportivo e tutela dei diritti e degli interessi legittimi tra arbitrato e giurisdizione statale*, Sull'arbitrato. Studi offerti a Gianni Verde, Napoli, 2010.

SCALA A., *Autonomia dell'ordinamento sportivo, diritto di azione ex art. 24 Cost. effettività della tutela giurisdizionale: una convivenza impossibile?*, Rivista di diritto dello sport del Coni, 2011, fasc. 1.

SCOCA F. G., *Autonomia sportiva e pienezza di tutela giurisdizionale*, Giurisprudenza Costituzionale, 2019, fasc. 3.

SCOCA F. S., *I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discrezionalità del legislatore*, Corriere giuridico, 2011, fasc. 11.

SPADARO I., *Il difficile equilibrio tra autonomia dei gruppi sportivi e garanzia dei singoli tesserati alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, Federalismi.it, 2020, fasc. 12.

SPASIANO M. R., *La sentenza n. 49/2011 della Corte costituzionale: un'analisi critica e un tentativo di 'riconduzione a sistema'*, Rivista di diritto sportivo del Coni, 2011.

SPEZIALE V., *Il 'declino' della legge, l' 'ascesa' del diritto giurisprudenziale e i limiti all'interpretazione giudiziale*, *Costituzionalismo.it*, 2018, fasc. 1.

TASSONE R., *La giurisdizione esclusiva tra glorioso passato ed incerto futuro*, *Il nuovo processo amministrativo*, 2005.

TORRENTE A. – SCHLESINGER P., *Manuale di diritto privato*, 22° edizione, Giuffrè editore, 2015.

TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli Editore, Torino, 2018.

TRAVI A., *Luci ed ombre nella tutela dei diritti davanti al giudice amministrativo*, *Questione giustizia*, 2015, fasc. 3.

TRENTINI A., *Giustizia sportiva: la Consulta scioglie i nodi*, *Studiocataldi.it*, 2019.

V. ANDRIOLI, *L'arbitrato obbligatorio e la Costituzione*, Nota a Corte Costituzionale, sentenza 14 luglio 1977, n.127, 1978.

VACCARELLA R., *I confini della giurisdizione (tra giudice ordinario e giudice amministrativo)*, *Judicium*, 2011.

VALERINI F., *La camera di conciliazione e arbitrato per lo sport: natura del procedimento e regime degli atti*, *Rivista dell'arbitrato*, 2007.

VALERINI F., *Nessun ricorso al giudice per le controversie di natura tecnico sportiva: non riguardano posizioni soggettive rilevanti per lo stato*, *Rivista di diritto sportivo*, 2015, fasc. 1.

VALORI G., *Il diritto nello sport: principi, soggetti, organizzazione*, Torino, 2005.

VENTURI S., *Giustizia tecnica e disciplinare nell'alveo della giurisdizione esclusiva del giudice sportivo: armonie e disarmonie tra ordinamenti sportivo e statale*, *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2012, fasc. 2.

VERDE G., *Sul difficile rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Napoli, 2009.

VIGORITI V., *Diritto comunitario e sport: applicabilità, sporting exception, trasferimenti, nazionalità*, *Contratto e Impresa Europa*, 2001.

VIGORITI V., *La giustizia sportiva nel sistema Coni*, *Rivista dell'arbitrato*, 2009.

ZERBONI F., *L'arbitrato nelle controversie in materia sportiva*, *Rivista di diritto sportivo del Coni*, 2009, fasc. 3.

ZINGALES V., *Provvedimenti di esclusione di società sportive da campionati agonistici e tutela giurisdizionale statale*, *Rivista diritto sportivo*, 1993, fasc. 2.

ZUCCONI GALLI FONSECA E., *Quel che resta dell'arbitrato sportivo*, *Rivista di diritto sportivo del Coni*, 2015, fasc. 3.

Giurisprudenza

CASSAZIONE CIVILE, Sezione I, sentenza 29 settembre 1997, n. 9550.

CASSAZIONE CIVILE, Sezioni Unite, sentenza 19 novembre 2002, n. 16267.

CASSAZIONE CIVILE, Sezioni Unite, sentenza 26 novembre 1979, n. 2725.

CASSAZIONE CIVILE, Sezioni Unite, sentenza 27 maggio 1999, n. 317.

COLLEGIO DI GARANZIA DELLO SPORT DEL CONI, Sezione II, 9 febbraio 2015, n. 8.

COLLEGIO DI GARANZIA DELLO SPORT DEL CONI, Sezione I, 14 febbraio 2017, decisione n. 15.

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, sentenza 8 novembre 2007, n. 1048.

CONSIGLIO DI STATO, Sezione V, sentenza 13 luglio 2017, n. 3458.

CONSIGLIO DI STATO, Sezione V, sentenza 15 marzo 2017, n. 1173.

CONSIGLIO DI STATO, Sezione V, sentenza 25 luglio 2014, n. 3958.

CONSIGLIO DI STATO, Sezione VI, ordinanza 7 maggio 2013, n. 1628.

CONSIGLIO DI STATO, Sezione VI, sentenza 17 aprile 2009, n. 2333.

CONSIGLIO DI STATO, Sezione VI, sentenza 25 novembre 2008, n. 5782.

CONSIGLIO DI STATO, Sezione VI, sentenza 7 luglio 1996, n. 654.

CONSIGLIO DI STATO, Sezione VI, sentenza 9 luglio 2004, n. 5025.

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 11 febbraio 2011, n. 49.

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 11 maggio 2006, n. 191.

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 5 febbraio 2010, n. 35.

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 6 luglio 2004, n. 204.

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 3 luglio 1962, n. 87.

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 28 giugno 1971, n. 161.

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 26 marzo 1987, n. 100.

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 11 marzo 2015, n. 71.

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 25 giugno 2019, n. 160.

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 22 ottobre 1996, n. 356.

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 30 novembre 2007, n. 403.

CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenza 28 dicembre 2016, n. 18.

CORTE DI CASSAZIONE, ordinanza 6 aprile 2010, n. 18052.

CORTE DI CASSAZIONE, sentenza 10 febbraio 2009, n. 3677.

CORTE DI CASSAZIONE, Sezioni Unite, sentenza 17 maggio 2004, n. 23016.

CORTE DI CASSAZIONE, Sezioni Unite, sentenza 13 dicembre 2018, n. 32358.

CORTE DI CASSAZIONE, Sezioni Unite, sentenza 20 aprile 2007, n. 574.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, 15 dicembre 1995, causa C-415/93, URBSFA C. BOSMAN.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, 18 luglio 2006, David Meca-Medina e Igor Majcen c. Commissione delle Comunità Europee.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza 12 dicembre 1974, C-36/1974 B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch contro Association Union cycliste internationale.

COMMISSIONE D'APPELLO FEDERALE F.I.G.C., decisione 28 aprile 2003, n. 17.

TRIBUNALE FEDERALE F.I.G.C., decisione 10 maggio 2003, n. 9.

PROCURA FEDERALE F.I.G.C., provvedimento 14 febbraio 2007, n. 67.

T.A.R. CATANIA, Sezione III-ter, sentenza 19 aprile 2007, n. 679.

T.A.R. LAZIO, Roma, Sezione I-Ter, decreto 15 settembre 2018, n. 5412.

T.A.R. LAZIO, Roma, Sezione I-Ter, decreto 19 settembre 2018, n. 5549.

T.A.R. LAZIO, Roma, Sezione. I-Ter, ordinanza 27 settembre 2018, n. 5690.

T.A.R. LAZIO, Sezione III, ordinanza 11 febbraio 2010, n. 241.

T.A.R. LAZIO, Sezione III-ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671.

T.A.R. LAZIO, Sezione III-ter, sentenza 21 giugno 2007, n. 5645.

T.A.R. LAZIO, Sezione III-ter, sentenza 19 marzo 2008, n. 2472.

T.A.R. LAZIO, Sezione I-ter, sentenza 10 novembre 2016, n. 1146.

T.A.R. LAZIO, Sezione I-ter, sentenza 23 gennaio 2017, n. 1163.

T.A.R. LAZIO, Sezione I, ordinanza 11 ottobre 2017, n. 10171.

T.A.R. LAZIO, Sezione I, sentenza 22 agosto 2017, n. 9358.

T.A.R. LAZIO, Sezione III-ter, sentenza 14 aprile 2016, n. 4391.

T.A.R. LAZIO, Sezione III-ter, ordinanza 21 aprile 2005, n. 2244.

T.A.R. LAZIO, Sezione III-ter, ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664.

T.A.R. LAZIO, Sezione III-ter, ordinanza 28 luglio 2004, n. 4332.

T.A.R. LAZIO, Sezione III-ter, sentenza 14 dicembre 2005, n. 13616.

T.A.R. LAZIO, Sezione III-ter, sentenza 22 agosto 2006, n. 7331.

T.A.R. LAZIO, Sezione III-ter, sentenza 18 aprile 2005, n. 2801.

T.A.R. LAZIO, Sezione III-ter, sentenza 22 agosto 2006, n. 7331.

T.A.R. LAZIO, Sezione III-ter, sentenza 8 giugno 2007, n. 5280.

T.A.R. LAZIO, Sezione III-ter, ordinanza 24 aprile 2013, n. 1783.

T.A.R. LAZIO, Sezione III-ter, sentenza 22 settembre 2004, n. 9668.

T.A.R. LAZIO, Sezione III-ter, sentenza 7 marzo 2005, n. 1724.

T.A.R. LAZIO, Sezione III-ter, sentenza 9 giugno 2008, n. 5595.

T.A.R. LAZIO, Sezione III-ter, sentenza 5 novembre 2007, n. 10849.

T.A.R. LAZIO, Sezione IV, sentenza 19 giugno 2006, n. 3559.

T.A.R. SICILIA, Sezione III-ter, ordinanza 5 giugno 2003, n. 958.

TRIBUNALE DI MONACO, VII Sezione Commerciale, 17 maggio 1995.