UNIVERSITA' LUISS GUIDO CARLI
FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA

ORDINE AVVOCATI MILANO
I.S.D.A.C.I.

SOCIETA' ITALIANA AVVOCATI AMMINISTRATIVISTI

Convegno sul tema:

La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge 17 ottobre 2003, n. 280.

Roma, 26 novembre 2003 (ore 16-20)
presso la Facoltà di giurisprudenza
dell'Università LUISS Guido Carli
in Via Parenzo 11

on. prof. **Mario Pescante**
prof. avv. **Filippo Lubrano**
dott. **Pasquale De Lise**
prof. **Claudio Franchini**
avv. **Enrico Lubrano**
avv. **Lina Musumarra**
avv. **Cesare Persichelli**
prof. avv. **Piero Sandulli**
avv. **Mario Sanino**

Milano 11 dicembre 2003 (ore 15-19)
presso la Sala Avvocati
dell'Ordine degli Avvocati di Milano
Palazzo di Giustizia

avv. **Paolo Giuggioli**
avv. **Guido Bardelli**
prof. avv. **Filippo Lubrano**
avv. **Enrico Crocetti**
dott. **Antonino De Silvestri**
avv. **Enrico Lubrano**
dott. **Francesco Mariuzzo**
avv. **Giancarlo Tanzarella**

MATERIALE DIDATTICO:

1. **Articolo sul tema "*la giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge 17 ottobre 2003, n. 280*" redatto dall'avv. Enrico Lubrano;**

2. **Tabella di confronto tra il testo del decreto legge n. 220/2003 e quello della legge n. 280/2003.**

Segreteria organizzativa:
prof. avv. Filippo Lubrano; tel. 06-3202562; fax 06-3214981; info@studiolubrano.it

La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge 17 ottobre 2003, n. 280.

I. Introduzione

II. I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale prima della legge n. 280/2003.

III. La legge 17 ottobre 2003, n. 280:

1. **Principi generali;**
2. **Oggetto del sindacato giurisdizionale amministrativo;**
3. **La competenza territoriale esclusiva del T.A.R. Lazio con sede in Roma;**
4. **Disposizioni processuali specifiche.**

IV. Conclusioni

N.B.: il testo dell'articolo "*la giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge 17 ottobre 2003, n. 280*" è stato integralmente redatto dall'avv. Enrico Lubrano: tutti i diritti sono riservati; tale testo è stato gratuitamente distribuito ai partecipanti ai Convegni organizzati sul tema dalla Società Italiana Avvocati Amministrativisti in Roma il giorno 26 novembre 2003 (presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università LUISS Guido Carli) ed in Milano il giorno 11 dicembre 2003 (presso l'Ordine degli Avvocati di Milano e con la collaborazione dell'I.S.D.A.C.I.).

La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge 17 ottobre 2003, n. 280.

I Introduzione.

La legge 17 ottobre 2003, n. 280 ("*conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*"), disciplina i rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale.

Tale intervento legislativo costituisce una sorta di codificazione dei principi già affermati negli anni dalla giurisprudenza in tale materia, ovvero, in linea generale, il "principio di autonomia" dell'ordinamento sportivo rispetto a quello dello Stato ed i limiti di tale autonomia: in particolare, la legge riserva al primo la disciplina di determinate questioni, avente carattere e rilevanza meramente interni allo stesso, mentre riconosce la configurabilità della giurisdizione statale in tale materia - ed in particolare la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e la competenza territoriale del T.A.R. Lazio con sede in Roma - nei casi in cui questioni originatesi nell'ambito dello Sport assumano rilevanza anche per l'ordinamento giuridico dello Stato.

L'emanazione di tale legge risulta di particolare interesse, in quanto pone fine (almeno in linea teorica) all'eterno dibattito verificatosi in dottrina ed in giurisprudenza sull'individuazione della natura giuridica del fenomeno sportivo, ora complessivamente inteso come ordinamento giuridico di carattere "settoriale", sull'autonomia dello stesso rispetto all'ordinamento statale e sui limiti di tale autonomia.

II. I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale.

L'inquadramento della natura giuridica dell'organizzazione sportiva complessiva come ordinamento giuridico settoriale discende dal superamento della tesi c.d. "normativista"([1]), dal comune riconoscimento in dottrina della tesi c.d. "istituzionalistica"([2]) e della conseguente esistenza di una "pluralità degli ordinamenti giuridici" ([3]): secondo tale dottrina, infatti – potendosi configurare come "Istituzione", ovvero come ordinamento giuridico, ogni fenomeno associazionistico dotato dei caratteri della plurisoggettività, organizzazione e normazione – non si può non riconoscere la presenza, nell'ambito dell'ordinamento statale, di svariate forme associazionistiche di una certa complessità, tali da costituire ciascuna un'"Istituzione".

---

1 In una prima fase storica, si era affermata in dottrina la teoria c.d. "*normativista*" (KELSEN, "*La teoria pura del diritto*"), secondo la quale il diritto era norma e l'ordinamento giuridico era esclusivamente un insieme di norme, coincidente con l'ordinamento normativo: secondo tale impostazione la validità della norma (e dell'ordinamento inteso come insieme di norme) era indipendente dalla "*effettività*" o reale efficacia della stessa, e consisteva nella sua "*positività*", nel senso ristretto di essere posta e convalidata dall'ordinamento.

2 In una seconda fase storica, viene a prevalere in dottrina la teoria c.d. "*istituzionalista*" (SANTI ROMANO, "*L'ordinamento giuridico*", 1918), la quale disconosce il fatto che il diritto possa ridursi alla norma o all'insieme delle norme che costituiscono l'ordinamento, in quanto quest'ultimo, inteso come "*Istituzione*" o organizzazione, trascende e condiziona il suo aspetto meramente normativo: la "*Istituzione*" (ovvero l'ordinamento) è, per questa teoria, organizzazione, posizione della società ed il "*momento istitutivo*" precede e produce quello normativo. Santi Romano individua, così, quali elementi necessari per configurare un ordinamento giuridico, oltre a quello della normazione, altri due elementi, che definisce "*materiali*": in primo luogo, "*la società*", come unità concreta, distinta dagli individui che in essa si comprendono, legata indissolubilmente all'ordinamento giuridico come dimostrato dal brocardo "*ubi societas, ibi ius*" e dal suo reciproco "*ubi ius, ibi societas*"; in secondo luogo "*l'ordine sociale*", sotto il quale l'autore ricomprende ogni elemento organizzativo extragiuridico.

Su tale argomento Si veda CESARINI SFORZA W., *Il diritto dei privati, Il corporativismo come esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè 1963. Tra gli altri, GIANNINI M.S., *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*; *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici,* in Atti del XIV Congresso internazionale di sociologia, pag. 455 ss.; AMBROSINI G., *La pluralità degli ordinamenti giuridici nella Costituzione italiana*, in Studi in onore di Giuseppe Chiarelli, Vol. I, pag. 3 ss.; CICALA G., *Pluralità e unitarietà degli ordinamenti giuridici*, in Scritti giuridici per il notaio Baratta, pag. 62 ss.; CARNELUTTI F., *Appunti sull'ordinamento giuridico*, in Riv. dir. proc. 1964, 361 ss.; MODUGNO F., *Ordinamento giuridico* (dottrine generali), in Enc. dir. Vol. XX, pag. 678.

3 Sulla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, si vedano tra gli altri in particolare: ALLORIO, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'accertamento giudiziale*, Riv. dir. civile 1955, 247; BOSCO, *La pluralità degli ordinamenti giuridici nell'ambito del diritto delle genti*, in Studi in memoria di Guido Zanobini, IV, 93; CAMMAROTA, *Il concetto di diritto e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Catania 1926, ora in Formalismo e sapere giuridico, Milano 1963; CAPOGRASSI, *Note sulla molteplicità degli ordinamenti giuridici*, in Opere, IV, Milano 1959, pagg, 181 ss.; GIANNINI, *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in Atti del Congresso internazionale di sociologia; GUELI, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e condizioni della loro consistenza*, Milano 1949; LAMBERTI A., *Gli ordinamenti giuridici: unità e pluralità*, Salerno 1980, 148 ss.; PANUNZIO S. Sen., *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'unità dello Stato*, in Studi filosofici-giuridici dedicati a G. Del Vecchio nel XXV anno di insegnamento, 11, Modena, 1931; PICCARDI L., *La pluralità degli ordinamenti giuridici e il concetto di rinvio*, in Scritti giuridici in onore di Santi Romano, pag. 249 ss.; SATTA F., *Introduzione ad un corso di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1980.

Tali Istituzioni sono costituite da soggetti ad esse aderenti o "affiliati" (plurisoggettività), sono governate da propri organi istituzionali, con funzioni di carattere normativo, esecutivo e "giurisdizionale" interno (organizzazione), ed emanano norme interne proprie (normazione): esse perseguono interessi di carattere collettivo (ovvero interessi sovraindividuali, comuni alla generalità dei soggetti che ne fanno parte) ([4]) ed assumono talvolta una notevole complessità, tanto da essere comunemente riconosciute come organizzazioni aventi natura di "ordinamenti giuridici di settore" (c.d. ordinamenti "settoriali" o "particolari").

Il principio della pluralità degli ordinamenti giuridici è principio cardine del nostro ordinamento: esso è espressione del pluralismo riconosciuto, anche a livello costituzionale, sia in via generale con riferimento alle c.d. "formazioni sociali" (art. 2) ([5]) ed al diritto di associazione (art. 18) ([6]), sia in particolare in relazione a specifiche forme associazionistiche quali quelle di carattere religioso (art. 19) ([7]), sindacale (art. 39) ([8]) e politico (art. 49) ([9]).

---

[4] Questa potestà di regolare i propri interessi, riconosciuta nel nostro ordinamento non solo ai singoli individui, ma anche ad alcuni gruppi sociali per la tutela degli interessi collettivi, viene definita da Santoro Passarelli "*autonomia privata collettiva*" (Cfr. SANTORO PASSARELLI F., voce Autonomia collettiva in Enc. Dir., vol. IV.) essendo gli interessi perseguiti dalla singola Istituzione superiori a quelli individuali dei partecipanti, ma distinti e subordinati a quelli della società generale. L'autonomia collettiva si pone dunque, così come le varie Istituzioni che la detengono, a livello intermedio tra l'autonomia dei singoli e quella dello Stato, ma essa resta una species del genus "*autonomia individuale*", differenziandosi dal genus "*autonomia pubblica*", in quanto per questa l'interesse pubblico costituisce l'oggetto della sua attività, mentre per la prima si pone solo come limite.

[5] L'art. 2 della Costituzione stabilisce che "*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*".

[6] L'art. 18 della Costituzione prevede che "*I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli della legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare*".

[7] Ai sensi dell'art. 19 della Costituzione "*Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associativa, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purchè non si tratti di riti contrari al buon costume*".

[8] L'art. 39 della Costituzione dispone quanto segue: "*L'organizzazione sindacale è libera. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge. E' condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica. I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appuntamenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce"*.

[9] Ai sensi dell'art. 49 della Costituzione "*Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*".

Tali ordinamenti settoriali hanno, quindi, una propria capacità di emanare norme interne, di grado regolamentare, le quali devono però necessariamente essere conformi alla normativa superiore (di grado legislativo e costituzionale) dell'ordinamento statale: essi sono, infatti, dotati di una propria autonomia, che trova però un limite logico nella supremazia dell'ordinamento statale e nel necessario rispetto della superiore normativa dallo stesso emanata ([10]).

Il fenomeno associazionistico sportivo deve, pertanto, essere inquadrato come ordinamento settoriale ([11]): l'"ordinamento sportivo nazionale italiano" complessivamente inteso è costituito da tutto il sistema organizzativo che fa capo al C.O.N.I. (Comitato Olimpico Nazionale Italiano), il quale regolamenta tutto il complesso delle discipline sportive ([12]); in realtà, è opportuno riconoscere un ordinamento giuridico anche con riferimento a ogni sistema organizzativo di ciascuna Federazione Sportiva Nazionale, in quanto dotate anche esse di una propria plurisoggettività (Società ed atleti tesserati), organizzazione (costituita da propri organi interni con funzioni normative, esecutive e giudiziarie) e normazione (statuti e regolamenti federali), con conseguente

---

[10] Gli ordinamenti settoriali sono, dunque, Istituzioni, "*vere realtà sociali, enti chiusi, distinti dagli individui che ne fanno parte*" in quanto costituiscono entità a sé, intermedie tra l'individuo e lo Stato, che possono venire in considerazione non solo sotto il profilo della loro vita interna (nei casi in cui l'attività svolta nell'ambito di essi non abbia alcuna rilevanza esterna nell'ambito dell'ordinamento statale), ma anche sotto il profilo dei propri rapporti con l'ordinamento statale (ovvero nei casi in cui l'attività svolta nell'ambito degli stessi assuma, per qualsiasi ragione, un rilievo anche per lo Stato).

[11] La concezione del diritto sportivo come manifestazione ordinamentale del diritto dei privati viene per la prima volta affermata da Cesarini Sforza. In particolare, si veda CESARINI-SFORZA, *Il diritto dei privati*, in Il corporativismo come esperienza giuridica, Milano: tale tesi, pur confermata dall'esistenza di un momento normativo e giurisdizionale proprio, inizialmente non trova largo seguito in dottrina proprio per il suo contenuto innovatore, anche per le resistenze dell'ordinamento statalizzatore proprio del regime fascista.

Solo in un secondo momento, con la rimeditazione della tesi del Cesarini-Sforza da parte del GIANNINI (*Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, Riv. dir. sportivo 1949, 1, 10), in un quadro storico-politico più largamente ispirato al pluralismo, viene ammessa la natura ordinamentale del fenomeno sportivo; vengono così riconosciute nell'ordinamento sportivo le tre caratteristiche necessarie per configurarsi come ordinamento giuridico: plurisoggettività, organizzazione e normazione propria.

Per una ricapitolazione generale e storica sulle teorie sulla natura del fenomeno sportivo si veda MARANI-TORO I. e A., *Gli ordinamenti sportivi,* Milano, Giuffrè, 1977, pagg. 9-16. in senso contrario all'interpretazione del fenomeno sportivo come ordinamento giuridico settoriale si veda DI NELLA L., *Il fenomeno sportivo nell'unitarietà e sistematicità dell'ordinamento giuridico,* Rivista di Diritto Sportivo, 1999, 25; DI NELLA L. *La teoria della pluralità degli ordinamenti e il fenomeno sportivo,* Riv. Dir. Sport., 1998, 5. DI NELLA L., *La storia della pluralità degli ordinamenti ed il fenomeno sportivo*, Riv. dir. sport., 1998, 37.

[12] Sulla strutturazione del fenomeno sportivo in Italia, si vedano: MARANI-TORO, *L'organizzazione dello sport in Italia: Coni, Federazioni ed enti periferici,* Riv. dir. sportivo 1950, 48; SIMONETTA R., *L'organizzazione dello sport in Italia*, Riv. dir. sportivo 1954, 26. SANINO M., *Diritto Sportivo*, Cedam, 2002.

riconoscimento anche della pluralità degli ordinamenti sportivi (uno per ciascuna disciplina sportiva) ([13]).

La peculiarità del fenomeno sportivo è costituita dal fatto che ogni "ordinamento sportivo nazionale" è, a sua volta, affiliato al rispettivo "ordinamento sportivo internazionale" (ovvero il C.O.N.I. è affiliato al C.I.O., così come ciascuna Federazione Sportiva Nazionale è affiliata alla rispettiva Federazione Sportiva Internazionale), alle cui direttive deve, pertanto, sottostare se non vuole essere da questo disconosciuto (con conseguente impossibilità di partecipare che competizioni internazionali).

Ne consegue che "l'ordinamento sportivo nazionale" esplica la propria attività nell'ambito di questa duplice "tensione" alla quale è sottoposto, con la conseguenza che la propria attività deve essere conforme sia con le direttive dell'ordinamento sportivo internazionale al quale è affiliato ([14]), sia con i precetti dell'ordinamento statale nell'ambito del quale esso svolge la propria attività ([15]).

In tale quadro deve, pertanto, essere inquadrato il problema dei rapporti tra l'ordinamento sportivo nazionale e l'ordinamento statale, tra l'autonomia del primo e la supremazia del secondo, con conseguente definizione dei limiti dell'autonomia del primo e della facoltà del secondo di sindacare, anche per mezzo dei propri organi giurisdizionali, l'operato del primo.

---

[13] La specificità di ciascuna organizzazione sportiva e la particolare complessità di queste è tale da costituire, ciascuna, un "ordinamento sportivo". Nella lettura del fenomeno sportivo fatta da MARANI-TORO, la molteplicità delle Federazioni e la peculiarità di ogni singola Federazione appare tale da configurare il fenomeno sportivo non più come unico ordinamento, ma come comprensivo di più ordinamenti sportivi (op. cit. Milano, Giuffrè 1977). In questa interpretazione ogni Federazione assume il carattere di ente esponenziale del singolo ordinamento sportivo.

[14] Nel caso in cui un ordinamento sportivo di una qualsiasi nazione non si dovesse attenere alle direttive impostegli da organismi dell'ordinamento sportivo mondiale, rischierebbe di essere da questo disconosciuto, con la conseguenza che gli atleti e le associazioni sportive di quella nazione non sarebbero più ammessi a partecipare alle competizioni internazionali organizzate dalle Federazioni sportive internazionali. Cfr. QUARANTA A., *Rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento giuridico statale*, in Riv dir. sportivo 1979, 35: "*orbene, attese le particolarità che contraddistinguono l'organizzazione dello sport a livello internazionale, si può affermare che l'ordinamento sportivo mondiale e l'ordinamento sportivo nazionale, pur con molteplici vincoli di connessione, si muovono su piani diversi: il primo è originario, ancorchè non dotato di sovranità nè di effettività di poteri nell'ambito della comunità internazionale, gli altri sono derivati dai singoli ordinamenti statali. Ciò che li accomuna è la caratteristica di essere ordinamenti aperti, nel senso che la plurisoggettività, che ne costituisce elemento determinante, è individuata in una comunità di persone ed enti diffusa*".

[15] In via generale, l'ordinamento statale, pur non essendo lo sport contemplato dalla nostra Carta Costituzionale, ha interesse all'inserimento dell'organizzazione sportiva nell'ambito della realtà sociale, di modo che consente - per non mortificarne l'insopprimibile vocazione autonomistica - che l'intera struttura del mondo dello sport assuma forma e sostanza di ordinamento separato, e tuttavia impone che le norme di questo si armonizzino con le proprie.

L'ordinamento sportivo, nell'ambito dei propri Regolamenti interni, impone, ai propri tesserati di definire tutte le questioni derivanti dallo svolgimento dell'attività sportiva innanzi agli organi di c.d. "giustizia sportiva" ([16]) (c.d. "clausola compromissoria") e preclude agli stessi di adire, per la tutela dei propri interessi, gli organi di giustizia statale, a pena di emanazione di sanzioni che possono arrivare fino alla espulsione dall'organizzazione sportiva (c.d. "vincolo di giustizia"); in ordine a tale vincolo di giustizia si pone, però un problema di legittimità in relazione alla superiore normativa statale, di grado costituzionale, che prevede sia il diritto di tutti i cittadini di adire gli organi di giurisdizione statale (art. 24 Cost.) ([17]), sia la giurisdizione dei giudici statali per la tutela dei cittadini nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni (artt. 103 ([18]) e 113 ([19])).

---

16 *"La progressiva emersione di un apparato giustiziale interno all'organizzazione dello sport ha storicamente costituito il logico precipitato dei riconoscimento dell'autonomia, e ancor prima della giuridicità, dell'ordinamento sportivo stesso"*: MANZELLA A., *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, Riv. dir. sportivo 1993, 6. Sulla giustizia sportiva, si vedano inoltre i lavori di DE SILVESTRI A., *La giustizia sportiva nell'ordinamento federale,* Riv. dir. sportivo 1981, 3; FRASCAROLI R., *Le soluzioni possibili a garanzia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e della sua giurisdizione nell'attuale assetto normativo*, in Atti del Convegno di Roma su "*Giustizia e sport*" del 13 dicembre 1993; GATTI A., *La giustizia sportiva*, Riv. dir. sportivo 1987, 48; IANNUZZI A., *Per la legittimità della giurisdizione sportiva*, Riv. dir. sportivo 1955, 241; LUISO F.P., *La giustizia sportiva*, cit.; LANDOLFI S., *Autorità e consenso nella giustizia federale calcistica*, Riv. dir. sportivo 1979, 336; MANNA B., *La giustizia sportiva: indirizzi giurisprudenziali e proposte parlamentari,* in Atti del Convegno del 13 dicembre 1993, cit.; RAMAT M., *Alcuni aspetti fondamentali della giurisdizione sportiva*, Riv. dir. sportivo 1954, 128; RAMAT M., *Ordinamento sportivo e processo,* Riv. dir. sportivo 1957, 147; VIGORITA A., *Validità della giustizia sportiva,* Riv. dir. sportivo 1970, 3.

17 Ai sensi dell'art. 24 della Costituzione "*Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento*".

18 Art. 113 Cost.: "*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*".

19 Art. 114 Cost. "*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. La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa*".

In effetti, dottrina ([20]) e giurisprudenza ([21]) hanno sempre riconosciuto la configurabilità di un sindacato giurisdizionale statale in relazione a questioni derivanti dallo svolgimento dell'attività sportiva, quando si avesse riguardo a posizioni giuridiche soggettive rilevanti anche per l'ordinamento statale; in particolare, è stata comunemente riconosciuta la giurisdizione del giudice amministrativo in tale materia per il carattere pubblico del C.O.N.I. e, almeno in parte, delle singole Federazioni (per le quali è stata pacificamente riconosciuta la c.d. "doppia natura" sostanziale) nello svolgimento di attività volte al perseguimento dei fini istituzionali del C.O.N.I. (organizzazione e promozione dell'attività sportiva ([22])).

---

[20] In proposito cfr. BUONCRISTIANO M., *Validità e limiti della clausola compromissoria*, in Atti del Convegno sulla giustizia nello sport, Roma 25 gennaio 1986; FRATTAROLO V., *Vincolo di giustizia* e *provvedimenti espulsivi*, in Atti del Convegno in Roma del 13 dicembre 1993, cit.; PUNZI C., *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, in Riv. dir. sportivo 1987, 237.

[21] Secondo la pacifica giurisprudenza statale tale rinunzia preventiva alla tutela giurisdizionale statale è ammissibile giuridicamente solo se e quando abbia ad oggetto diritti disponibili, ma non quando abbia ad oggetto diritti indisponibili o interessi legittimi, insuscettibili di formare oggetto di una tale rinunzia preventiva, generale e temporaneamente illimitata, al proprio diritto alla difesa. In tali casi, pertanto, non è possibile negare la configurabilità di una tutela giurisdizionale statale qualora vi sia stata una lesione di posizioni giuridiche soggettive rilevanti anche per l'ordinamento giuridico statale In tal senso la giurisprudenza ha dichiarato che "*la clausola compromissoria di cui all'art. 24* (ora art. 27 n.a.) *dello Statuto della Figc (c.d. vincolo di giustizia), la quale impone a tutte le società sportive affiliate l'impiego di accettare la piena e definitiva efficacia di tutti i provvedimenti generali e di tutte le decisioni particolari adottate dalla Figc, dai suoi organi e soggetti delegati nelle materie attinenti all'attività sportiva, può liberamente operare o nell'ambito strettamente tecnico-sportivo, come tale irrilevante per l'ordinamento dello Stato, ovvero nell'ambito in cui sia consentito dall'ordinamento dello Stato, e cioè in quello dei diritti disponibili; non può invece operare nell'ambito degli interessi legittimi, i quali, atteso il loro intrinseco collegamento con un interesse pubblico ed in virtù dei principi sanciti dall'art. 113 Cost., sono insuscettibili di formare oggetto di una rinunzia preventiva, generale e temporalmente illimitata alla tutela giurisdizionale*" (C. Si., Sez. Giur., 9 ottobre 1993, n. 536; nello stesso senso Cons. Stato, Sez. IV, 30 settembre 1995, n. 1050; Cons. Stato, Sez. II, 20 ottobre 1993, n. 612; Cass. 17 novembre 1984, n. 5838; Cass. 1 marzo 1983, n. 1531; Cass. 19 febbraio 1983, n. 1290*)*.

In merito agli effetti del c.d. vincolo di giustizia, è stato più volte sottolineato come la collocazione di atleti e Società sportive nell'ambito dell'ordinamento sportivo non vale a precludere ad essi l'esercizio dei diritto alla tutela giurisdizionale ordinaria, al fine di tutelare le loro posizioni giuridiche rilevanti anche nell'ambito dell'ordinamento statale (art. 24 Cost.) e quindi l'ambito di validità della clausola compromissoria va ritenuto limitato alle controversie prive di rilevanza esterna nell'ordinamento giuridico generale (cfr. in proposito, FRASCAROLI R., *Sport*, in Enc. Dir., vol. XLIII, 528; QUARANTA A., *Rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento giuridico statale*, Riv. dir. sportivo, 1979, 41; VIDIRI G*., Il caso Maradona tra giustizia sportiva e giustizia statale*, Foro it. 1991, 338; VIGORITA A., *Validità della giustizia sportiva*, Riv. dir. sportivo, 1970, 10; RUOTOLO, *Giustizia sportiva e Costituzion*e, Riv. dir. sport, 1998, 403).

A tale proposito si veda tra gli altri T.A.R. Lazio, Sez. III, 22 ottobre 1979, n. 680, secondo il quale "*l'appartenenza di un soggetto all'ordinamento sportivo non può precludere in via assoluta, e per il solo fatto di tale appartenenza, il ricorso alle Autorità giurisdizionali dello Stato, non potendosi ammettere che la presenza nell'ordinamento statale di ordinamenti particolari possa provocare la caducazione della tutela giurisdizionale assicurata dalla Costituzione a tutti i cittadini".*

[22] La questione della natura, pubblica o privata, delle Federazioni sportive nazionali è sempre stata oggetto di dibattito sia in dottrina che in giurisprudenza, e ciò anche per la sovrapposizione negli anni di diverse discipline normative in tale materia.

Storicamente il fenomeno sportivo è sorto spontaneamente come forma di associazionismo di carattere privatistico: lo stesso C.O.N.I. è stato inizialmente istituito nel 1914 come persona giuridica privata. Solo successivamente il C.O.N.I. è stato trasformato prima in ente pubblico ausiliario (D.M. 26 settembre 1934), poi in ente pubblico indipendente (legge 16 febbraio 1942, n. 426) ed infine in ente pubblico posto sotto la vigilanza del Ministero del Turismo e Spettacolo (D.P.R. 2 agosto 1974, n. 530).

Le Federazioni sportive sono state invece inizialmente riconosciute come "*organi del C.O.N.I.*" (art. 5 legge n. 426/1942); in un secondo momento è stata loro riconosciuta "*l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del C.O.N.I."* (art. 14 legge 23 marzo 1981, n. 91), ma hanno continuato ad essere "*organi del C.O.N.I. relativamente all'esercizio delle attività sportive ricadenti nell'ambito di rispettiva competenza*" (come previsto dall'art. 2 del D.P.R. n. 530/1974, non modificato dal D.P.R. 28 marzo 1986, n. 157); infine, con il decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 (c.d. decreto-Melandri) - che ha abrogato la legge n. 426/1942 (e quindi anche la definizione delle Federazioni come organi del C.O.N.I.) - è stata loro riconosciuta da una parte "*la natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato*" (art. 15 comma secondo), ma dall'altra "*la valenza pubblicistica di specifici aspetti dell'attività sportiva da esse svolta in armonia con gli indirizzi del C.I.O. e del C.O.N.I.*" (art. 15 comma primo).

A fronte di tale altalenante disciplina normativa in ordine alla natura delle Federazioni sportive è prevalsa in giurisprudenza inizialmente la tesi che sosteneva la natura pubblicistica delle Federazioni, soprattutto in considerazione del fatto che la stessa legge n. 426/1942 le definiva come "organi del C.O.N.I." (cfr, in proposito Cons. Stato, Sez. VI, 27 luglio 1955, n. 607, secondo il quale "*le Federazioni hanno fini di interesse pubblico che, nell'ambito di ciascuno sport, sono gli stessi del C.O.N.I. e pertanto il legislatore, qualificandoli come organi di questo ha usato tale espressione in senso tecnico*"; nello stesso senso Cass. SS.UU., 19 giugno 1968, n. 2028, per la quale "*l'espressione organi di cui all'art. 5 della legge n. 426/1942 deve ritenersi usata dal legislatore in senso tecnico e quindi per designare un vero e proprio rapporto di compenetrazione tra il C.O.N.I. e la Federazione*").

La dottrina invece ha sempre manifestato una certa diffidenza verso la tesi pubblicistica, riconoscendo, anche prima della legge n. 91/1981, l'autonomia delle Federazioni da tutta una serie di elementi, alcuni di carattere storico-genetico (ovvero per il fatto che molte Federazioni, sorte come associazioni private, preesistevano alla disciplina legislativa del 1942), alcuni già presenti nella legge n. 426/1942 (quali l'esistenza di propri organi eletti autonomamente - ad esempio l'elezione del Presidente federale "dal basso" ad opera delle Società affiliate alla Federazione ex art. 8 legge n. 426/1942 - e l'esistenza di una potestà regolamentare propria ex art. 5 legge n. 426/1942), alcuni emersi successivamente (quali l'esistenza di un'autonomia statutaria e di bilancio effettivamente sancite dal d.p.r. n. 530/1974): tali elementi costituivano infatti indici rivelatori dell'esistenza di una soggettività giuridica propria di carattere privatistico, autonoma dal C.O.N.I., delle Federazioni.

La legge n. 91/1981, riconoscendo espressamente l'autonomia delle Federazioni sportive dal C.O.N.I., ha pertanto dato una svolta all'interpretazione sia giurisprudenziale che dottrinaria nel senso del riconoscimento della "doppia natura" delle Federazioni sportive, pubblica o privata secondo l'attività dalle stesse concretamente svolta; tale riconoscimento della doppia natura delle Federazioni permetteva di spiegare e conciliare l'autonomia ad esse riconosciuta con la loro natura di organi del C.O.N.I. relativamente all'esercizio delle attività sportive ricadenti nell'ambito di rispettiva competenza (art. 2 d.p.r. n. 530/1974): sotto tale profilo la Cassazione a Sezioni Unite, con le "sentenze gemelle" nn. 3091 e 3092 del 1986, ha pertanto riconosciuto che "*le Federazioni sportive sorgono come soggetti privati (associazioni non riconosciute) e conservano quella loro impronta genetica che rendono esplicita in una serie innumerevole di manifestazioni, ma nella ricorrenza di certi requisiti assumono la qualifica di organi del C.O.N.I. e partecipano quindi necessariamente della natura pubblica di questo*"; la stessa Cassazione a Sezioni Unite ha poi ulteriormente specificato tale propria linea interpretativa con la sentenza 26 ottobre 1989, n. 4399, chiarendo che "*le Federazioni sportive, pur avendo natura prevalente di soggetti privati, partecipano tuttavia della natura pubblica del C.O.N.I. di cui sono organi nello svolgimento di certe attività che tendono ad un fine coincidente con quello istituzionale del C.O.N.I., mentre tutte le altre attività delle Federazioni restano attratte nell'orbita privatistica*" (nello stesso senso cfr. anche Cass. SS.UU., 11 ottobre 2002, n. 14530).

Tale impostazione giurisprudenziale, nel senso del riconoscimento della doppia natura delle Federazioni sportive, è stata infine ribadita anche dopo che il decreto-Melandri ha espressamente chiarito la natura di associazione privata delle Federazioni sportive: secondo anche la più recente giurisprudenza infatti (T.A.R. Puglia, Sez. I, 11 settembre 2001, n. 3477) "*anche dopo la riforma di cui al d.lgs. n. 242/1999, il C.O.N.I. conserva preminente rilievo pubblicistico come reso evidente dalla riaffermata personalità giuridica di diritto pubblico e dalla sottoposizione alla vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali (art. 1 d.lgs. n. 242/1999); il decreto ha inoltre ribadito la stretta correlazione tra il C.O.N.I. e le Federazioni sportive nazionali chiarendo anche la valenza pubblicistica di specifici aspetti dell'attività svolta dalle Federazioni: pertanto, alla luce del quadro normativo di riferimento, deve ritenersi che le Federazioni sportive, in quanto svolgano attività direttamente correlate con l'organizzazione e lo svolgimento di manifestazioni sportive, per gli indubbi consistenti riflessi che tali manifestazioni assumono nella sfera economico-sociale ed anche nella sfera dell'ordine pubblico locale, concorrono allo svolgimento dei compiti pubblicistici propri del C.O.N.I. nel settore sportivo: pertanto, tali atti normativi e gestionali, costituendo estrinsecazione di poteri di supremazia speciale, sono atti oggettivamente amministrativi, in quanto intesi alla cura e regolazione della sfera di interessi del settore sportivo ma con rilevanza anche esterna ad esso perchè involgente anche gli interessi pubblici sui*

Il vincolo di giustizia è stato, pertanto, comunemente riconosciuto come legittimamente operante soltanto nei limiti in cui le questioni derivanti dallo svolgimento dell'attività sportiva avessero rilevanza meramente interna allo stesso ordinamento sportivo, mentre esso è stato riconosciuto come non operante (in quanto illegittimo per violazione dei superiori principi costituzionali sopra richiamati) laddove i provvedimenti emanati dagli organi dell'ordinamento sportivo assumessero rilevanza anche nell'ambito dell'ordinamento statale, in quanto lesivi di posizioni giuridiche soggettive dei destinatari, qualificabili come diritti soggettivi o interessi legittimi; ne è conseguito che:

a) le questioni di carattere c.d. "tecnico", ovvero le decisioni sportive tecniche (come l'assegnazione o meno di un calcio di rigore) sono state comunemente riconosciute come prive di rilevanza esterna all'ordinamento sportivo e quindi insindacabili dal giudice statale ([23]);

---

quali essi incidono: al cospetto di tali atti quindi l'associato può vantare soltanto l'interesse alla legittima applicazione delle regole ed al corretto esercizio dei poteri gestionali ed è quindi titolare di posizioni di interesse legittimo in senso proprio". Nello stesso senso si è poi pronunciata la successiva giurisprudenza amministrativa: si vedano in particolare le sentenze del Consiglio di Stato, Sezione VI, 10 ottobre 2002, n. 5442; del T.A.R. Lazio, Sezione III Ter, 14 maggio 2002, n. 4228 e del T.A.R. Lazio, Sezione III Ter, 9 gennaio 2002, n. 127).

[23] Tale orientamento, affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la nota sentenza 26 ottobre 1989, n. 4399 – in base alla quale "*le decisioni prese dagli organi di giustizia sportiva di una Federazione appartenente al C.O.N.I. (nella specie la Federazione Italiana Pallacanestro), in sede di verifica della regolarità di una competizione sportiva ed in applicazione delle norme tecniche che determinano il risultato della competizione stessa, non portano a lesione alcuna tanto di diritti soggettivi quanto di interessi legittimi: deve pertanto affermarsi il difetto assoluto di giurisdizione rispetto alla domanda tendente ad ottenere un sindacato su tali decisioni*" – è stato poi generalmente ribadito dalla giurisprudenza e dottrina successiva (si vedano tra gli altri, in giurisprudenza, Trib. di Roma, 20 settembre 1996; T.A.R. Lazio, 24 ottobre 1985, n. 1613; idem, 15 luglio 1985, n. 1099; ed in dottrina: NACCARATO G., *Sulla carenza di giurisdizione del giudice statale in ordine alla organizzazione di competizioni sportive*, Rivista di diritto sportivo, 1997, pag. 548).

In realtà molti dei profili che una volta sono stati considerati come propri in via esclusiva dell'ordinamento settoriale sportivo non conservano più quel carattere meramente interno che si è voluto loro attribuire: questo accade, infatti, per l'incidenza dell'attività e dell'organizzazione del gioco con altri aspetti della vita sociale e soprattutto per i notevoli interessi di carattere patrimoniale che sono collegati alla disciplina direttamente inerente all'attività del gioco. Decisioni che precedentemente potevano apparire come incidenti solo nell'ambito dell'ordinamento settoriale sono venute acquisendo rilevanza anche nell'ambito dell'ordinamento generale. Un esempio si può fare con riferimento alle norme elaborate dall'ordinamento sportivo ai fini dell'acquisizione dei risultati delle competizioni agonistiche, meccanismo che viene, in via di principio, ritenuto di carattere interno e quindi insindacabile; ma è proprio vero che tale profilo è di carattere meramente interno e tecnico e quindi insindacabile in sede di ordinamento generale come materia rispetto alla quale questo rimane in uno stato di indifferenza? Si consideri in proposito come anche solo l'aspetto dell'omologazione del risultato di una competizione agonistica in un determinato senso piuttosto che in un altro può avere delle conseguenze di rilievo generale sia per gli stessi soggetti dell'ordinamento sportivo (si pensi all'incidenza dei risultato di una singola gara sull'attività sportiva annuale con conseguenze gravi ed irrimediabili per una Società) sia per i soggetti esterni ad esso (ad esempio i giocatori della "*schedina*"). Perciò, seppure, di regola, bisogna escludere la sindacabilità da parte dell'ordinamento statale di norme e provvedimenti tecnici, allo stesso tempo non può negarsi che anche decisioni tecniche possano assumere conseguenze di rilievo generale

b) le questioni di carattere c.d. "economico", ovvero le controversie di carattere economico tra soggetti pari ordinati che svolgono attività in ambito sportivo (controversie patrimoniali tra due Società sportive o tra una Società ed un atleta con essa tesserato) sono state comunemente riconosciute come rilevanti anche per l'ordinamento statale (in quanto incidenti sulla sfera patrimoniale di soggetti facenti parte, oltre che dell'ordinamento sportivo, anche dell'ordinamento statale), con l'effetto che la giurisprudenza ha sancito la soluzione dell'"alternatività", per la definizione di tali questioni, tra il ricorso alla giustizia sportiva (ricorso a Collegi Arbitrali o ad apposite Commissioni Vertenze Economiche) ed il ricorso alla giustizia statale (azione innanzi al Tribunale statale competente) ([24]);

c) le questioni di carattere c.d. "disciplinare", ovvero l'emanazione di provvedimenti disciplinari nei confronti di soggetti facenti parte dell'ordinamento sportivo (ad esempio sanzioni interdittive temporanee o sanzioni pecuniarie) sono state riconosciute come potenzialmente rilevanti anche nell'ambito dell'ordinamento statale (quindi sindacabili anche dal giudice statale) quando le stesse fossero

---

[24] La giurisprudenza ha infatti precisato che "*in tema di rapporto tra Società sportiva e tesserati della F.I.G.C., l'arbitrato instaurato ai sensi dell'art. 4, comma quinto, legge n. 91/1981 e delle norme interne delle Federazioni, ha natura irrituale: pertanto, non essendo attribuito a tale arbitrato carattere di obbligatorietà, non è ravvisabile, nell'ipotesi di contrasto di natura economica, alcun ostacolo che impedisca a ciascuna delle parti di adire in via diretta ed immediata il giudice ordinario per la tutela dei propri diritti*" (Pret. Roma, 9 luglio 1994; nello stesso senso Pret. Prato, 2 novembre 1994). Nello stesso senso si veda anche Pret. Trento 10 dicembre 1996 per la quale "*nell'ambito dei rapporti di lavoro tra Società e tesserati della Figc, l'arbitrato di cui all'art. 4 legge n. 91 del 1981 ha natura irrituale; l'avvenuta pronuncia del lodo arbitrale irrituale determina una causa di improponibilità della domanda in sede giurisdizionale";* con nota di FRONTINI G., *Sulla natura e gli effetti dell'arbitrato nel rapporto di lavoro tra Società e tesserati della Figc*, in Nuovo Dir., 1997, 909. Sull'argomento si veda inoltre LUISO, *L'arbitrato sportivo fra ordinamento statale e ordinamento federale* (Nota a Coll. Arb. Padova, 26 ottobre 1990): Riv. arbitrato, 1991, 840; CECCHELLA C., *Giurisdizione e arbitrato nella riforma del 1981 sullo sport*, Riv. dir. proc., 1995, 841.

"*idonee ad incidere in misura sostanziale*" sulla posizione giuridica soggettiva del destinatario ([25]);

d) le questioni di carattere c.d. "amministrativo", ovvero l'emanazione di provvedimenti atti a limitare (per ragioni di carattere amministrativo e non di carattere disciplinare) la partecipazione di un soggetto nell'ambito dell'ordinamento sportivo, sia in modo parziale (diniego di ammissione ad un

---

[25] In particolare si veda T.A.R. Lazio, Sez. III, 26 aprile 1986, n. 1641, per il quale "*le norme regolamentari delle Federazioni sportive che disciplinano la partecipazione dei privati agli organi rappresentativi delle Federazioni stesse, poiché incidono sui diritti che l'ordinamento giuridico riconosce e garantisce all'individuo come espressione della sua personalità, rilevano sul piano giuridico generale: pertanto, 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*".

Nello stesso senso si veda anche l'ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 12 gennaio 1996, n. 1, la quale ha sospeso l'efficacia di una sanzione disciplinare interdittiva (due anni di squalifica) al pugile Gianfranco Rosi, riducendola a 10 mesi (sull'argomento si veda AIELLO G. e CAMILLI A., *Il caso Rosi: il riparto di giurisdizione nel provvedimento disciplinare sportivo*, Riv. dir. sport. 1996, 2741). In genere, sotto tale profilo, i provvedimento disciplinari di "squalifica" o inibizione a svolgere attività in ambito federale, vengono ritenuti sindacabili dalla giurisdizione amministrativa quando siano "idonei ad incidere in misura sostanziale" sulla posizione giuridica soggettiva del tesserato (cfr., da ultimo, T.A.R. Lazio, Sez. III, 16 aprile 1999, nn. 962 e 963; idem, 29 marzo 1999, n. 781): pertanto, in astratto, tutti i provvedimento di squalifica, a prescindere dalla durata della sanzione irrogata, possono essere impugnati innanzi alla giustizia amministrativa, la quale, caso per caso, dovrà preliminarmente analizzare se il singolo provvedimento disciplinare incida o meno "in misura sostanziale" sulla posizione giuridica soggettiva del tesserato, sulla base della durata e della rilevanza della sanzione e degli effetti della stessa sull'attività agonistica del destinatario.

Nello stesso senso si è inoltre pronunciata anche la giurisprudenza tedesca (caso Krabbe), secondo la quale "*la competenza dell'autorità giurisdizionale ordinaria non è esclusa per il fatto che sulla materia oggetto di controversia si sia già pronunciato un organo interno alla Federazione, in quanto il vincolo di giustizia va inteso, a pena di nullità, solo come divieto a rivolgersi all'autorità giurisdizionale ordinaria prima di avere eseguito tutte le istanze giurisdizionali interne alla Federazione: pertanto, i provvedimenti disciplinari interni di associazioni private possono essere oggetto di sindacato in sede giurisdizionale sia per violazione della disposizioni procedimentali 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*" (Tribunale di Monaco, VII Sezione Commerciale, 17 maggio 1995). Sulla base di tali principi generali, il Tribunale ha inoltre stabilito, analizzando il merito della singola fattispecie, che, essendo stati nel caso di specie violati, in sede di giudizio in ambito federale, i generali principi di diritto alla difesa secondo le regole del giusto processo, la sanzione irrogata alla ricorrente al termine del giudizio federale, svoltosi illegittimamente senza garantire all'atleta la possibilità di contraddittorio, fosse illegittima ("*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"*); infine, intervenendo anche nei profili più squisitamente di merito della decisione, con la sentenza in questione il Tribunale di Monaco ha sancito che comunque tale sanzione non poteva essere superiore ai due anni ("*la sanzione massima che, nel rispetto dei principi propri di uno Stato di diritto, può essere irrogata in caso di infrazione alla normativa antidoping, non aggravata dalla recidiva, non deve superare i due anni di squalifica*"): tale sentenza è pubblicata in Rivista di diritto sportivo, 1996, 833, con nota di DE CRISTOFARO, *Al crepuscolo la pretesa di "immunità" giurisdizionale delle Federazioni sportive*?

Nello stesso senso, infine, anche la giurisprudenza statunitense ha riconosciuto la sindacabilità ad opera del giudice statale dei provvedimenti federali di carattere disciplinare aventi ad oggetto l'interdizione temporanea del tesserato (caso Reynolds), precisando che "*negli U.S.A., posta l'esistenza di un principio generale dell'ordinamento per il quale tutti gli atti compiuti da un organismo amministrativo indipendente sono sempre assoggettabili a controllo giurisdizionale a meno che vi osti una esplicita previsione legislativa del Congresso degli U.S.A., la Corte Distrettuale Statale è competente a conoscere di una controversia conseguente ad una decisione della Federazione nazionale U.S.A. di atletica leggera"* (Corte Distrettuale degli U.S.A., Distretto meridionale dell'Ohio, 3 dicembre 1992).

Campionato per il quale si è acquisito il c.d. "titolo sportivo")([26]), sia in modo assoluto (esclusione definitiva dall'ordinamento sportivo, per "decadenza" o per "revoca dell'affiliazione" per le Società o per "radiazione" per i singoli atleti) ([27]), sono state riconosciute come lesive di posizioni giuridiche soggettive rilevanti anche nell'ambito dell'ordinamento statale, e quindi sindacabili dal giudice statale.

A fronte di tale apparentemente chiara definizione dei limiti di sindacabilità, da parte degli organi giurisdizionali statali, dei provvedimenti emanati dagli organi degli ordinamenti sportivi, si è storicamente assistito, nell'esplicazione dei rapporti tra ordinamenti sportivi nazionali e rispettivi ordinamenti statali, a situazioni conflittuali dovute al rifiuto da parte degli ordinamenti sportivi di eseguire le decisioni emanate in materia sportiva dagli organi giurisdizionali statali (come nei casi

---

[26] Con sentenza 30 settembre 1995, n. 1050 (sentenza-storica in materia di diritto sportivo), la Sesta Sezione del Consiglio di Stato ha ammesso la conoscibilità da parte del giudice statale dei provvedimenti di revoca dell'affiliazione e di diniego di iscrizione al campionato di competenza quando essi abbiano come destinataria una Società sportiva professionista, precisando che (oltre ai provvedimenti di revoca dell'affiliazione) anche "*la delibera assunta da una Federazione di non ammissione di una Società sportiva professionistica al campionato di competenza costituisce espressione di una potestà pubblicistica demandata alle Federazione sportive nazionali dal C.O.N.I. ed è quindi assoggettata alla giurisdizione statale amministrativa"*.

[27] In tal senso si veda la pacifica giurisprudenza in materia, secondo la quale "*la clausola compromissoria, che affida al giudizio esclusivo della giustizia sportiva la risoluzione di controversie concernenti l'applicazione di norme rilevanti nella sfera sportiva, non preclude la proponibilità del ricorso al giudice amministrativo tutte le volte che si faccia questione di provvedimenti disciplinari di carattere espulsivo dall'organizzazione sportiva, che costituiscono atti autoritativi lesivi della sfera giuridica del destinatario, giacchè la valutazione dell'interesse pubblico cui si ricollega la posizione sostanziale di interesse legittimo incisa da detti provvedimenti, non può eseguirsi da organo diverso da quello precostituito istituzionalmente*" (T.A.R. Emilia Romagna, Sez. I, 4 maggio 1998, n. 178; T.A.R. Valle d'Aosta, 27 maggio 1997, n. 70; Cons. Stato, Sez. VI, 7 luglio 1996, n. 654; idem, 30 settembre 1995, n. 1050; idem, 20 dicembre 1993, n. 997; idem, 20 dicembre 1996, n. 996; T.A.R. Lazio, Sez. III, 16 luglio 1991, n. 986; idem, 25 maggio 1989, n. 1079; idem, 8 febbraio 1988, n. 135; idem, 18 gennaio 1986, n. 103; idem, 23 agosto 1985, n. 1286; idem, 4 aprile 1985, n. 364; Corte d'Appello di Bari 8 febbraio 1984; Trib. Trani 17 aprile 1981; T.A.R. Lazio, Sez. III, 13 ottobre 1980, n. 882).

del Catania Calcio nel 1993 ([28]), dell'atleta Butch Reynolds nel 1994 ([29]) e degli atleti pallavolisti cubani nel 2003 ([30])): tale rifiuto - palesemente illegittimo per violazione degli artt. 328 (omissione

---

[28] Nel luglio del 1993, il Catania calcio, vista la propria situazione economica-finanziaria non in regola con i parametri federali, si vide destinataria di due provvedimenti da parte degli organi federali: un primo provvedimento (delibera 26 luglio 1993 del Consiglio Direttivo del Lega Professionisti di Serie C) di non ammissione della stessa al campionato successivo di serie C1 (al quale la Società avrebbe avuto diritto di partecipare essendosi conquistata il relativo "titolo sportivo"), un secondo provvedimento (delibera 30 luglio 1993 del Consiglio federale della F.I.G.C.) di revoca dell'affiliazione (ovvero di revoca del titolo ad essere un soggetto parte dell'ordinamento sportivo facente capo alla F.I.G.C.). Avverso tali provvedimenti, il Catania (dopo avere esperito, avverso il provvedimento di revoca dell'affiliazione, il ricorso gerarchico alla Giunta Esecutiva del C.O.N.I., ricorso da questa respinto con provvedimento 28 agosto 1993) presentò ricorso al T.A.R. chiedendo l'annullamento e, in via cautelare, la sospensione degli stessi: il T.A.R. Sicilia adito, con ordinanza 14 settembre 1993, n. 802, riconoscendo in via preliminare che "*la giurisdizione del giudice amministrativo sussiste sia con riguardo al provvedimento di revoca dell'affiliazione alla F.I.G.C., sia con riguardo alla delibera di non iscrizione della Società calcistica al campionato di serie C1",* sospese i provvedimenti impugnati ed ordinò agli organi federali l'immediata riammissione della Società ricorrente nell'ordinamento sportivo F.I.G.C. e l'immediata iscrizione della stessa al campionato di serie C1.

Nel frattempo, essendo già iniziati il campionato di Serie C1 (in data 12 settembre 1993) con le Società originariamente ammesse dalla F.I.G.C. (e cioè senza il Catania) e vista l'intenzione manifestata dalla Federazione di non ammettere il Catania sulla base del principio dell'asserita autonomia dello Sport dallo Stato, il Catania presentò un nuovo ricorso per l'ottemperanza all'ordinanza n. 802/1993: in accoglimento di tale ricorso, il T.A.R. Sicilia, con ordinanza 29 settembre 1993, n. 929, stabilì che "*il giudice amministrativo, a seguito dell'impugnativa dei provvedimenti che dispongono la non iscrizione al campionato di Serie* C1 *e la revoca dell'affiliazione alla F.I.G.C., può in sede cautelare disporre l'inserimento della Società ricorrente nel campionato in corso, in aggiunta alle altre squadre":* in particolare, con tale "*ordinanza propulsiva*", il T.A.R. arrivò addirittura a redigere un nuovo calendario della Serie C1 Girone B (nel frattempo giunto alla terza giornata), prevedendo la partecipazione di 19 squadre, anziché di 18 (come da regolamento) inserendo il Catania nello stesso, formulando un nuovo calendario agonistico e nominando un Commissario ad acta per l'esecuzione dell'ordinanza; si arrivò in pratica a non sapere se nella seguente giornata di campionato (3 ottobre 1993), si sarebbe giocata Avellino-Giarre (come da originario calendario della F.I.G.C.) oppure Catania–Giarre (secondo il calendario previsto dal T.A.R.).

All'indomani della ordinanza del T.A.R. Sicilia n. 929/1993, recante l'obbligo per la Federazione italiana gioco calcio (F.I.G.C.) di revocare l'atto di revoca dell'affiliazione e di iscrivere la società Catania al campionato di serie C 1, l'allora Segretario Generale della Federazione calcistica internazionale (F.I.F.A.) Mr. Blatter ingiunse a Matarrese (allora Presidente della F.I.G.C.) di non eseguire la pronuncia dell'autorità giudiziaria statale, minacciando il disconoscimento da parte dell'ordinamento sportivo internazionale (F.I.F.A.) dell'ordinamento sportivo italiano di calcio (F.I.G.C.), che avrebbe avuto, come prima conseguenza, l'esclusione della squadra nazionale italiana di calcio dai campionati dei mondo del 1994.

La F.I.G.C. – facendo leva sulla presunta autonomia dell'ordinamento sportivo dall'ordinamento giuridico statale, sentendosi minacciata di essere "*disconosciuta"* dalla F.I.F.A. qualora avesse deciso di ottemperare all'ordinanza del giudice statale – non ottemperò alle ordinanze del T.A.R. ed ordinò di giocare Avellino-Giarre. Inevitabilmente i membri del Consiglio Direttivo della F.I.G.C. vennero ad essere destinatari di denunce 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.).

Successivamente il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la regione Siciliana, accogliendo in parte l'appello presentato dalla Federazione, con ordinanza 9 ottobre 1993, n. 536, statuì che "*la giurisdizione del giudice amministrativo sussiste solo con riguardo al provvedimento di revoca dell'affiliazione alla F.I.G.C. e non anche con riguardo alla delibera di non iscrizione della Società calcistica al campionato, che deve intendersi come un atto avente natura squisitamente di atto tecnico, emanato nell'ambito della autonomia tecnica degli organi federali, e quindi insindacabile in sede giurisdizionale statale, e non come un atto di natura disciplinare rilevante come provvedimento amministrativo incidente sullo status della Società associata").*

Successivamente - rimessa la questione alla competenza territoriale del T.A.R. Lazio per il fatto che i provvedimenti impugnati dal Catania erano stati emanati da organi federali aventi sede in Roma, ed avevano anche rilievo su tutto il territorio nazionale (cfr. ordinanza del Consiglio di Stato n. 333/1994 cui la questione era stata rimessa per regolamento di competenza) - il T.A.R. Lazio, in sede di definizione del merito della questione, ribadendo la linea già tracciata dal C.Si., confermò il fatto che "*la giurisdizione del giudice amministrativo sussiste solo con riguardo al provvedimento di revoca dell'affiliazione alla F.I.G.C., e non anche con riguardo alla delibera di non iscrizione della Società al campionato di Serie C1"* e, non pronunciandosi sulla legittimità del provvedimento di non iscrizione al campionato di Serie C1 (in ordine al quale aveva ribadito la carenza di giurisdizione del giudice statale), annullò soltanto il provvedimento di revoca dell'affiliazione, ritenendo che "*è illegittimo il provvedimento di revoca*

dell'affiliazione alla F.I.G.C. 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" (sentenza 23 giugno 1994, n. 1361); con sentenze successive inoltre, il T.A.R. Lazio conseguentemente rigettò il ricorso del Catania avverso il provvedimento di iscrizione nel campionato di "Eccellenza" (sentenza n. 1362/1994), ed infine rigettò altresì analogo ricorso del Messina Calcio avverso l'atto di non iscrizione della stessa al campionato di Serie C1, sulla base del principio per cui "*non sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo con riguardo alla delibera di non iscrizione della Società al campionato di Serie C1"* (sentenza n. 1363/1994).

Infine, con sentenza 30 settembre 1995, n. 1050 (sopra già richiamata), la Sesta Sezione del Consiglio di Stato ha chiarito definitivamente che - ferma restando la competenza dei giudici amministrativi in materia di impugnazione dei provvedimenti di revoca dell'affiliazione, in quanto aventi contenuto di atto di natura disciplinare incidenti sullo status del destinatario e quindi riconoscibili come provvedimenti amministrativi - "*anche la delibera assunta da una Federazione di non ammissione di una Società professionistica al campionato di competenza costituisce espressione della potestà pubblicistica demandata alle Federazioni sportive nazionali dal C.O.N.I. ed è quindi assoggettata alla giurisdizione amministrativa" (*Riv. dir. Sport., 1996, 111 con nota di SILA C.; sull'argomento, si vedano inoltre ZINGALES V., *Provvedimenti di esclusione di Società sportive da campionati agonistici e tutela giurisdizionale statal*e, Riv. dir. sport., 1993, 275; COCCIA C., *Il caso Catania*, Riv. dir. sport., 1993, 247; VIDIRI G., *Il "caso Catania": i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, Foro it. 1994, III 511; CARINGELLA F., *Considerazioni in tema di giudizio cautelare sportivo,* Riv. dir. sport., 1993, 304).

[29] Quello di Butch Reynolds è stato sicuramente il caso giurisprudenziale di conflitto giurisdizionale tra Stato e Sport di massimo interesse mondiale nella storia dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale: è stato il caso in cui il conflitto è esploso nella sua massima intensità.

Nel 1990 la Federazione Internazionale di Atletica Leggera (I.A.A.F., International Amateur Athletic Federation) squalificò per due anni (dal 12 agosto 1990 al 11 agosto 1992) per doping (l'allora sconosciuto "nandrolone") Reynolds, atleta di fama mondiale (pluricampione olimpico nei 400 metri), il quale, dopo avere esperito (con esito negativo) i rimedi previsti in sede di giustizia sportiva, ricorse alla giustizia statale.

In sede di giudizio cautelare, Reynolds – forzando i tempi per partecipare ai Trials del 19-27 giugno 1992 a New Orleans (Lousiana) - ottenne dalla Corte Distrettuale degli U.S.A. la sospensione del provvedimento di squalifica con ordinanza del 19 giugno 1992, che gli avrebbe consentito di partecipare ai trials imminenti; la I.A.A.F. dichiarò allora immediatamente che, qualora Reynolds fosse sceso in pista, essa avrebbe attuato la "*minaccia di contaminazione*", ovvero avrebbe in sostanza squalificato tutti gli altri atleti che avessero corso con Reynolds; lo stesso giorno il T.A.C. (The Athletic Congress of U.S.A., ovvero la Federazione Nazionale statunitense di Atletica leggera) chiese ed ottenne dal giudice Eugene Siler (giudice della Corte d'Appello degli U.S.A.), la sospensione dell'ordinanza che riammetteva Reynolds alle gare; la mattina dopo (20 giugno 1992) Reynolds chiese ed ottenne dal giudice Stevens della Corte Suprema U.S.A. la sospensione dell'ordinanza del giudice Siler; infine, lo stesso giorno il T.A.C. ricorse al collegio della Corte Suprema per la sospensione dell'ordinanza del giudice Stevens, ma tale ultimo appello cautelare venne rigettato.

Dopo tutto ciò, Reynolds - nonostante che la I.A.A.F. avesse diffidato tutti gli atleti quattrocentisti dal gareggiare con Reynolds, pena la loro squalifica per "contaminazione" (e ciò nonostante che i provvedimenti giurisdizionali sopra indicati vietassero espressamente alla I.A.A.F. di attuare la propria minaccia di contaminazione) - contravvenendo alle prescrizioni della I.A.A.F., partecipò ai Trials e si guadagnò sul campo il diritto a partecipare alle Olimpiadi di Barcellona 1992. La risposta degli organi sportivi fu sconcertante: il T.A.C., vista la pretesa della I.A.A.F. di dichiarare Reynolds non idoneo per le Olimpiadi, non lo convocò con la rappresentativa U.S.A., mentre la I.A.A.F. rincarò la dose e, per avere Reynolds partecipato ai Trials in violazione dell'inibitoria dalla stessa impostagli, squalificò Reynolds per ulteriori 4 mesi (fino al 31 dicembre 1992).

di atti d'ufficio) e 650 c.p. (inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità) - è stato generalmente giustificato dagli esponenti degli ordinamenti sportivi sulla base di una presunta autonomia assoluta dell'ordinamento sportivo rispetto all'ordinamento statale ed alla necessità di rispettare le direttive in tal senso da parte dell'ordinamento sportivo internazionale.

L'esigenza di disciplinare specificamente, con fonte legislativa, il rapporto tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale, chiarendo i confini tra l'autonomia del primo e la supremazia del secondo era, pertanto, estremamente sentita da tempo: l'occasione per provvedere in tal senso è stata offerta dalla situazione di contenzioso tra la F.I.G.C. (Federazione Italiana Giuoco Calcio) e

---

Nel giudizio di merito, la Corte Distrettuale degli U.S.A., Distretto meridionale dell'Ohio, con sentenza del 3 dicembre 1992, in via preliminare riconobbe la propria giurisdizione in materia di impugnazione di atti dell'ordinamento sportivo, e - superando la pretesa carenza di giurisdizione del giudice statale in materia di controversie sportive per il principio di "exclusive jurisdiction" sulle stesse da parte degli organi di giustizia sportiva (tesi del T.A.C.) - chiarì che "*negli U.S.A., posta l'esistenza di un principio generale dell'ordinamento per il quale gli atti compiuti da un organismo amministrativo indipendente sono sempre assoggettabili a controllo giurisdizionale a meno che vi osti un'esplicita previsione legislativa del Congresso degli U.S.A., la Corte Distrettuale Statale è competente a conoscere di una controversia conseguente ad una decisione del The Athletic Congress of U.S.A. (T.A.C., Federazione nazionale U.S.A. di Atletica Leggera)*"; nel merito, la Corte Distrettuale diede ragione a Reynolds e non solo annullò il provvedimento di squalifica, ritenendolo illegittimo sulla base del fatto che "*la I.A.A.F. non ha rispettato i principi e le regole procedurali e sostanziali da esso stesso stabilite per la conduzione del procedimento disciplinare, in particolare, per non avere consentito a Reynolds di godere, in sede di giudizio disciplinare, delle garanzie del 'due process'",* ma - ritenendola responsabile nei confronti di Reynolds "*per diffamazione, in quanto nel corso del giudizio disciplinare, pur in presenza di elementi istruttori tali da fare fortemente dubitare della veridicità dei fatti contestati all'atleta, essa ha omesso dolosamente di prendere nella dovuta considerazione tali risultanze ed ha assoggettato l'atleta a sanzione disciplinare al solo scopo di tutelare la credibilità della propria istruttoria*" - condannò altresì la I.A.A.F. a pagare all'atleta un risarcimento record di 27 milioni di dollari (allora pari a circa 40 miliardi di lire), di cui $ 6.8 milioni per i "*danni effettivi*" (danno emergente e lucro cessante fino al 2001) e $ 20.4 milioni di "*danni punitivi*" (calcolati nella misura pari al triplo dei danni effettivi) per avere la "*I.A.A.F. agito con spregio e con consapevole noncuranza dei diritti di Reynolds*" (su tale decisione si veda: IZZO U., *Cento milioni a metro: il caso Reynolds*, Riv. dir. sport., 1995, 183).

Sorprendentemente però, con sentenza 17 maggio 1994, la Corte d'Appello del Sesto Circuito U.S.A. decise di annullare la sentenza della Corte dell'Ohio, ritenendo la stessa priva di giurisdizione in una questione sollevata da un proprio cittadino (Reynolds) nei confronti di un convenuto (la I.A.A.F.) che, non essendo residente nell'Ohio e non avendo in tale Stato rapporti economici, non poteva essere sottoposto alla giurisdizione di un giudice dell'Ohio, in particolare, precisando che "*nel diritto statunitense, alla luce del principio costituzionale del 'due process', la Corte dello Stato dell'Ohio difetta di personal jurisdiction nei confronti di un convenuto (la I.A.A.F.) non residente nello stesso"* (su tale decisione si veda: IZZO U., *La personal jurisdiction over a foreign corporation nel diritto processuale americano: ordinamento sportivo batte Reynolds due a uno*, Riv. dir. sport., 1996, 372 e 879).

Il caso di Butch Reynolds conferma come, in realtà, il problema del conflitto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo non sia un problema soltanto "nostrano", ma è un problema comune a tutti gli Stati, che deriva dalla comune esigenza di tutti gli ordinamenti sportivi nazionali (in conseguenza del fatto che essi "derivano" dall'ordinamento sportivo mondiale) di non tollerare alcuna ingerenza da parte dell'ordinamento del singolo Stato nel quale essi esplicano la loro attività.

[30] Analoga a quella del Catania nel 1993 è la c.d. "vicenda dei Cubani" – ovvero dei 5 pallavolisti cubani (Dennis, Gato, Hernandez, Marshall e Romeo) fuggiti dal ritiro della propria Nazionale in Belgio il 29 dicembre 2001 – i quali hanno chiesto ed ottenuto l'asilo politico per ragioni umanitarie: a seguito delle loro azioni giudiziarie, i Tribunali italiani hanno ordinato alla F.I.P.A.V. (Federazione Italiana di Pallavolo) ed alla F.I.V.B. (Federazione Internazionale di Pallavolo) di consentirne il tesseramento, pure in mancanza del rilascio del relativo "transfert" da parte della Federazione Cubana, ma la F.I.P.A.V., vista la minaccia della F.I.V.B. di disconoscerla nel caso in cui essa avesse eseguito le decisioni dei giudici statali (esattamente come era avvenuto nel "caso–Catania" dieci anni prima), non ha dato esecuzione alle decisioni dei vari giudici statali e non ha consentito il tesseramento di nessuno di tali giocatori

varie Società di calcio, che rivendicavano, con azioni proposte innanzi ai vari T.A.R. territoriali, il titolo a partecipare al Campionato 2003-2004 di Serie B; la situazione era diventata piuttosto critica, in considerazione del fatto che, pur avendo la F.I.G.C. già varato il Calendario ordinario di tale Campionato con la partecipazione di 20 squadre, alcune di tali Società ricorrenti avevano già ottenuto provvedimenti cautelari di ammissione a tale Campionato (Catania e Salernitana) ed alcune avevano l'udienza per la discussione di tali ricorsi fissata pochi giorni prima (Genoa) e pochi giorni dopo (Cosenza) dell'inizio del Campionato stesso; il calcio italiano correva, in sostanza, il serio rischio di vedere partire il Campionato di Serie B a 20 squadre (in quanto la Federazione sembrava avere deciso di non eseguire i provvedimenti cautelari già emanati dai vari giudici amministrativi) e di essere costretta poi a sconvolgere tale Campionato per inserirvi anche le Società che vi fossero state riammesse dai vari T.A.R..

In tale situazione, il Governo – preso atto dell'"*eccezionale situazione determinatasi per il contenzioso in essere*" – ha emanato il Decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 ("*disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*"), con il quale ha regolamentato il rapporto tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale ed ha conferito alla F.I.G.C. ed al C.O.N.I. un potere di emanare provvedimenti di carattere straordinario, al fine di "*garantire l'avvio dei campionati*", anche in deroga alle disposizioni dell'ordinamento sportivo (che prevedevano una Serie B a 20 squadre): ciò ha permesso agli organi dell'ordinamento sportivo di "varare" una Serie B a 24 squadre,

"ripescando" le Società ricorrenti e retrocesse sul campo in Serie C1, in modo da fare venire meno l'interesse ai rispettivi ricorsi ([31]).

Tale decreto-legge n. 220/2003 è stato poi convertito con modificazioni nella legge 17 ottobre 2003, n. 280, oggetto della presente analisi ([32]).

---

[31] Verso la fine del campionato 2002-2003 di Serie B, il risultato della gara Catania-Siena (finita 1-1 sul campo) viene prima confermato dalla Commissione Disciplinare, poi annullato dalla Commissione di Appello Federale (CAF) ed omologato con il risultato di 2-0 a tavolino a favore del Catania (per l'irregolare utilizzazione di un calciatore squalificato da parte del Siena) ed infine riomologato dalla Corte Federale con il risultato del campo. Successivamente, a seguito di ricorso al giudice amministrativo (T.A.R. Sicilia prima e Consiglio di Giustizia Siciliano poi), il Catania ottiene la sospensione della decisione della Corte Federale (per incompetenza) e quindi la riassegnazione della vittoria a tavolino (sancita dalla CAF) e dei due punti conseguenti, nel frattempo divenuti determinanti per la classifica finale (che vede il Catania "salvo" al quint'ultimo posto, laddove, senza quei due punti, il Catania si sarebbe classificato al quart'ultimo posto e quindi era retrocesso in Serie C1). Nel frattempo, essendo ormai impossibile determinare quale Società era arrivata quart'ultima (in virtù del fatto il Campionato era ormai finito e che, in tale posizione - a seguito dello "scavalcamento" operato dal Catania con i due punti riassegnati a seguito della decisione del T.A.R. - si trovavano appaiate Napoli e Venezia e che era materialmente impossibile disporre uno spareggio, essendo ormai i calciatori di entrambe tali Società in vacanza da tempo) si profila in ambito federale l'ipotesi per la stagione 2003/2004 di una Serie B a 21 squadre (ovvero le 20 ordinarie più il Catania, ormai da riammettere in esecuzione delle ordinanze dei giudici amministrativi). 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", in quanto le norme della F.I.G.C. non prevedevano un organico della Serie B a 21 squadre e, pertanto, tale organico avrebbe dovuto o rimanere a 20 oppure essere ampliato a 24 squadre: tali ricorsi diventavano particolarmente "pericolosi" per l'avvio dei campionati 2003-2004, soprattutto perché uno di essi (quello della Salernitana) era già stato accolto con decreto presidenziale, mentre gli altri due (quelli del Cosenza e del Genoa, identici nel contenuto a quello della Salernitana) pendevano ed erano stati fissati per la discussione in date collocate proprio in prossimità del previsto inizio del campionato stesso; in sostanza, il calcio italiano correva il serio rischio di vedere partire il campionato di Serie B a 21 squadre e di dovere poi ampliare tale organico a 22, 23 o 24 squadre a campionato ormai iniziato per eseguire le decisioni dei vari T.A.R.; nasce allora l'idea in sede di Governo di risolvere la situazione conferendo immediatamente (con Decreto Legge) alla F.I.G.C. ed al C.O.N.I. un potere straordinario per garantire l'avvio dei campionati - emanando atti anche in deroga con le proprie norme (in particolare con gli artt. 49 e 50 delle N.O.I.F., che prevedono un organico della Serie B a 20 squadre e che eventuali modifiche di tale organico assumono efficacia soltanto dopo decorsi due anni dalla loro introduzione) - risolvendo l'"*eccezionale situazione determinatasi per il contenzioso in essere*" (art. 3, comma quinto, del Decreto Legge n. 220/2003): avvio dei campionati possibile soltanto ampliando l'organico della Serie B a 24 squadre mediante il "ripescaggio", poi concretamente effettuato solo per 3 delle 4 Società ricorrenti (Catania, Genoa e Salernitana), alle quali è stata "aggiunta" la Fiorentina.

[32] Con riferimento a tale Decreto Legge, si vedano i commenti di GIACOMARDO L., *Autonomia per le Federazioni ed una delega in bianco al C.O.N.I.*, in Diritto e giustizia n. 31/2003, pagg. 9 e segg.; NAPOLITANO G., *Il decreto è un rimedio, il male resta*, in Il Riformista 20 agosto 2003.

III. La legge 17 ottobre 2003, n. 280.

1. Principi Generali.

La legge n. 280/2003, in linea con i principi espressi dalla giurisprudenza, ha riconosciuto il carattere peculiare dell'ordinamento sportivo rispetto agli altri ordinamenti settoriali che esplicano la propria attività nell'ambito dell'ordinamento statale, peculiarità costituita dal fatto di costituire "*un'articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale*": tale carattere specifico dell'organizzazione sportiva nazionale ha determinato il riconoscimento legislativo dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale rispetto all'ordinamento della Repubblica (art. 1, primo comma).

Tale principio generale di autonomia trova però un limite logico nel fatto che l'ordinamento sportivo nazionale esplica comunque la propria attività nell'ambito del territorio dello Stato Italiano, dal cui ordinamento necessariamente deriva; i soggetti che partecipano all'attività sportiva organizzata dal C.O.N.I. o dalle singole Federazioni Nazionali (Società sportive o atleti) sono, inoltre, dei soggetti che fanno parte anche dell'ordinamento statale; l'attività di una parte di tali soggetti, individuati dalle singole Federazioni come "sportivi professionisti", ai sensi dell'art. 2 della legge 23 marzo 1981, n. 91 ([33]), o come "Società professionistiche" ai sensi dell'art. 10 della legge n. 91/1981 ([34]), viene regolamentata, almeno nelle linee essenziali, da una legge statale: ne consegue che a tali soggetti non può essere legittimamente precluso il diritto fondamentale,

---

[33] Art. 2 legge n. 91/1981: "*Ai fini dell'applicazione della presente legge, sono sportivi professionisti gli atleti, gli allenatori, i direttori tecnico-sportivi e i preparatori atletici, che esercitano l'attività sportiva a titolo oneroso con carattere di continuità nell'ambito delle discipline regolamentate dal C.O.N.I. e che conseguono la qualificazione delle federazioni sportive nazionali, secondo le norme emanate dalle stesse, con l'osservanza delle direttive stabilite dal C.O.N.I. per la distinzione dell'attività dilettantistica da quella professionistica*".

[34] Art. 10 della legge n. 91/1981: *"Possono stipulare contratti con atleti professionisti solo società sportive costituite nella forma di società per azione o di società a responsabilità limitata*".

costituzionalmente garantito (art. 24 Cost.) alla difesa delle proprie posizioni giuridiche soggettive innanzi agli organi giurisdizionali dello Stato.

Per tali ragioni l'art. 1, secondo comma, della legge n. 280/2003 ha sancito un limite ben preciso al principio di autonomia dell'ordinamento sportivo nei confronti dell'ordinamento statale nei casi di "*rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo*" ([35]): una previsione, a livello legislativo, di tale limite era sicuramente necessaria, in quanto l'eventuale riconoscimento di un'autonomia assoluta dell'ordinamento sportivo rispetto all'ordinamento statale si sarebbe concretato in una sostanziale separazione degli ordinamenti, che avrebbe costituito una soluzione difforme dalla realtà dei fatti, nella quale vi è invece un'interazione necessaria tra i due ordinamenti derivante sia dal fatto che l'attività dell'ordinamento sportivo nazionale si esplica nel territorio dello Stato, sia dal fatto che i soggetti che svolgono la propria attività nell'ambito dell'ordinamento sportivo sono dei soggetti facenti parte anche dell'ordinamento statale, con l'effetto che sarebbe stato manifestamente incostituzionale privare gli stessi, per le questioni derivanti dallo svolgimento dell'attività sportiva, dei propri diritti fondamentali.

Il problema è, pertanto, quello di individuare quali sono gli aspetti che attengono esclusivamente all'attività sportiva, e come tali possono essere integralmente regolamentati nell'ambito dell'organizzazione sportiva, e quali sono invece gli aspetti che possono assumere un rilievo esterno all'attività sportiva tanto da avere rilevanza anche nell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Tale questione viene risolta dall'art. 2 della legge, il quale, in applicazione del principio di autonomia, riserva all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:

---

[35] Da notare il fatto che, mentre il testo del Decreto legge n. 220/2003 il principio di autonomia dello Sport trovava un limite soltanto nei casi di "effettiva rilevanza" di situazioni giuridico-soggettive rilevanti anche per l'ordinamento statale, nella conversione in legge del Decreto, l'aggettivo "effettiva" è stato soppresso: ciò evidenzia la ratio dell'intervento del legislatore nel senso di ridurre l'ambito di autonomia dell'ordinamento sportivo (ratio legis confermata inequivocabilmente dalla soppressione, disposta con la conversione in legge, delle lettere c e d dell'art. 2, primo comma, come si vedrà meglio oltre).

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 ed agonistiche*";

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

Nell'ambito di tali materie riservate, i soggetti facenti parte dell'ordinamento sportivo ("*le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati*") hanno "*l'onere*" ([36]) di adire gli organi di giustizia sportiva.

Alla luce di tale soluzione legislativa, pertanto, deve riconoscersi che:

a) le questioni di carattere tecnico costituiscono senz'altro oggetto della riserva operata dalla legge in favore dell'ordinamento sportivo, in quanto esse rientrano sicuramente nel disposto di cui alla lettera a, con l'effetto di essere prive di rilevanza esterna all'ordinamento sportivo e quindi insindacabili dal giudice statale (fatto del resto da sempre pacifico);

b) le questioni di carattere economico non sono menzionate nell'ambito delle materia riservate all'ordinamento sportivo; a tale proposito, anzi, l'art. 3, primo comma, della legge in questione riconosce specificamente "*la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra Società, associazioni e atleti*", ovvero su tutte le questioni economiche tra pariordinati, sia che

---

[36] Sotto tale profilo, si osserva che il termine "onere" (anziché obbligo) sia effettivamente appropriato: il termine "obbligo" indica, infatti, una posizione soggettiva "*cui è tenuto il soggetto passivo di un rapporto obbligatorio, a cui fa riscontro nel soggetto attivo la pretesa, ovvero il potere di esigere il comportamento*" (cfr. TORRENTE - SCHLESINGER, Manuale di diritto privato, Giuffrè, pag. 65), mentre la figura dell'onere ricorre "*quando ad un soggetto è attribuito un potere, ma l'esercizio di tale potere è condizionato ad un adempimento (che però, essendo previsto nell'interesse dello stesso soggetto, non è obbligatorio e quindi non prevede sanzioni per l'ipotesi che resti inattuato*)" (cfr. TORRENTE – SCHLESINGER, op. cit. pag, 65).

Nel caso in questione, anche per quanto riguarda le materie "riservate" all'autonomia dell'ordinamento sportivo, i tesserati non hanno alcun "obbligo" di rivolgersi agli organi di giustizia sportiva per la tutela delle proprie posizioni soggettive (i tesserati possono anche non costituirsi innanzi a tali organi, senza che ciò comporti alcuna sanzione nei loro confronti), essi hanno invece "l'onere" di rivolgersi previamente agli organi di giustizia sportiva (fino ad esaurirne i relativi gradi di giudizio, come disposto dall'art. 3 della legge) per potere poi eventualmente esercitare la propria facoltà di rivolgersi successivamente anche al giudice amministrativo nel caso di posizioni giuridiche soggettive rilevanti anche per l'ordinamento statale.

esse intercorrano tra più Società o tra più associazioni sportive, sia che esse intercorrano tra una Società ed un atleta ([37]).

c) le questioni di carattere disciplinare sono state specificamente riconosciute dall'art. 2, lettera b, della legge de quo, come materia oggetto della riserva in favore dell'ordinamento sportivo; sotto tale profilo, si osserva però che, se dal punto di vista dell'interpretazione letterale, il contenuto della norma sembra non dare adito a dubbi, diversa è la soluzione alla quale si perviene a seguito di un'operazione ermeneutica sotto il profilo logico e teleologico: l'art. 2 costituisce, infatti, come nello stesso testualmente indicato, un'"*applicazione dei principi di cui all'art. 1*", ovvero del "*principio di autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*", autonomia che si esplica in maniera assoluta soltanto nell'ambito delle questioni con rilevanza esclusivamente interna all'ordinamento sportivo, ma che trova un limite invalicabile, oltre il quale si riconosce l'esplicarsi della supremazia dell'ordinamento statale, nei "*casi di rilevanza*", anche per l'ordinamento giuridico statale, di situazioni soggettive connesse con l'ordinamento sportivo; tale art. 2 deve, pertanto, leggersi in combinato disposto con il principio generale di cui all'art. 1: ne consegue che anche le questioni di carattere disciplinare non devono considerarsi riservate all'ordinamento sportivo, quando le decisioni emanate dagli organi di giustizia sportiva in tale ambito vengano ad assumere un rilievo effettivo anche

---

[37] Ne consegue che deve ritenersi ancora applicabile, anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 280/2003, il principio, già sancito in precedenza dalla giurisprudenza, della c.d. "alternatività", ovvero della esistenza di una doppia facoltà dei soggetti interessati, di rivolgersi, alternativamente, agli organi previsti dalla giustizia sportiva (Commissioni Vertenze Economiche o Collegi Arbitrali) oppure agli organi di giustizia statale competenti (Tribunali ordinari in caso di questioni tra più Società oppure Giudici del Lavoro, in caso di questioni tra Società e tesserati derivanti dall'applicazione del contratto di lavoro sportivo).

Sotto un diverso profilo si rileva l'improprietà del dettato legislativo, laddove l'art. 3 fa salva la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie patrimoniali tra "*società, associazioni ed atleti*": si ritiene, infatti, che tale riferimento avrebbe dovuto avere una portata più ampia, comprendendo anche le eventuali controversie tra società e tutti i soggetti con esse tesserati (non solo gli atleti, ma anche tutti gli "*sportivi"*, così come definititi dall'art. 2 della legge n. 91/1981, ovvero anche "*gli allenatori, i direttori tecnico-sportivi ed i preparatori atletici*"); tale dettato normativo, pertanto, se interpretato in senso meramente letterale si pone in contrasto sia con l'art. 3 della Costituzione, in quanto è manifestamente discriminatorio ammettere soltanto per le controversie patrimoniali tra società ed atleti (e non per quelle tra società e direttori tecnico-sportivi, tra società ed allenatori, tra società e preparatori atletici) la configurabilità di una giurisdizione del giudice statale ordinario, sia con l'art. 24 della Costituzione, in quanto priva le categorie di sportivi diverse dagli atleti del diritto di tutelare i propri interessi innanzi agli organi di giustizia statale. Si ritiene, pertanto, che la norma vada interpretata (in senso logico e presuntivamente teleologico) nel senso (estensivo) di riconoscere la stessa come applicabile anche alle controversie tra società e sportivi complessivamente intesi (allenatori, direttori tecnico-sportivi e preparatori atletici); in caso contrario non si potrebbe che dubitare fortemente della legittimità costituzionale della stessa.

nell'ordinamento statale, ovvero vengano a ledere posizioni giuridiche soggettive dei destinatari di tali provvedimenti, riconoscibili come diritti soggettivi o come interessi legittimi, nel qual caso sicuramente non può escludersi la configurabilità del diritto di tali soggetti ad adire gli organi giurisdizionali statali per la tutela dei propri interessi ([38]);

d) le questioni di carattere amministrativo (ad esempio espulsione definitiva dall'ordinamento sportivo ovvero diniego di ammissione al campionato di competenza) devono, invece, inequivocabilmente riconoscersi come questioni aventi rilevanza anche esterna all'ordinamento sportivo, proprio perché l'emanazione di tali provvedimenti lede indiscutibilmente posizioni giuridiche soggettive rilevanti anche per l'ordinamento statale (come pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza), in quanto, nei confronti di soggetti professionisti, limita il proprio diritto di iniziativa economica (per le Società) o il proprio diritto al lavoro (per i tesserati), mentre, nei confronti dei non professionisti, limita comunque in maniera che può essere assoluta (se si tratta di provvedimenti di espulsione dall'ordinamento sportivo) o relativa

---

[38] Il problema è quello di chiarire quali siano i casi nei quali i provvedimenti disciplinari ledano posizioni giuridiche soggettive rilevanti anche per l'ordinamento statale; a tale riguardo, si ritiene che possano certamente assumere tale rilievo i provvedimenti disciplinari emanati nei confronti di soggetti (Società sportive o tesserati) che svolgano la propria attività in maniera professionistica: la posizione giuridica di tali soggetti – proprio perchè l'attività sportiva dagli stessi svolta coinvolge interessi non solo di carattere sportivo, ma anche di carattere patrimoniale (e, nelle più alte categorie professionistiche, anche di notevole rilievo) – è stata, infatti, disciplinata non dall'ordinamento sportivo, ma dall'ordinamento statale, con legge statale (la legge n. 91/1981), proprio per l'indiscutibile rilevanza di tali posizioni, costituenti esplicazione del "diritto di iniziativa economica" (art. 41 Cost.) per le Società sportive professionistiche ed del "diritto al lavoro" (art. 4 Cost.) per gli atleti professionisti: ne consegue che, quando gli interessi, anche di carattere patrimoniale, di tali soggetti vengano lesi da provvedimenti di carattere disciplinare (ad esempio penalizzazione di punti in classifica o retrocessione d'autorità per motivi disciplinari al campionato inferiore nei confronti di Società professionistica oppure squalifica per un certo periodo di tempo nei confronti di uno sportivo professionista) emanati da organi di giustizia sportiva, tale lesione può, a seconda anche della misura della stessa, concretarsi in una limitazione dei diritti costituzionalmente garantiti del destinatario, con effetti notevoli anche di carattere patrimoniale, tale da essere rilevante anche per l'ordinamento statale.

Diverso è invece, il caso degli sportivi e delle Società sportive che esplicano la loro attività in maniera non professionistica, in quanto, in tali casi, non rilevano situazioni soggettive quali il diritto al lavoro ed il diritto di iniziativa economica, salvi i casi in cui tali soggetti, pur essendo formalmente qualificati come "dilettanti" dalle rispettiva Federazioni di appartenenza ai sensi dell'art. 2 della legge n. 91/1981, svolgono nella realtà attività sportiva in maniera sostanzialmente professionistica (nel quale caso provvedimenti disciplinari nei loro confronti potrebbero comunque potenzialmente costituire una lesione di posizioni giuridiche soggettive costituzionalmente garantite ai senti degli artt. 4 e 41 della Cost.).

In ogni caso, almeno in astratto (nei casi di estrema gravità della sanzione) anche provvedimenti disciplinari emanati nei confronti di soggetti qualificati come "non professionisti" (e sostanzialmente tali anche nella realtà dei fatti) – pur non toccando interessi di carattere patrimoniale - possono determinare una lesione di posizioni soggettive rilevanti anche per l'ordinamento statale per violazione dei diritti fondamentali di cui agli artt. 2 (diritto di esplicazione della propria personalità nell'ambito delle "formazioni sociali") e 18 (diritto di associazione) della Costituzione.

(se si tratta di un provvedimento di diniego di ammissione al campionato di competenza) il proprio diritto di associazione (art. 18 Cost.) nell'ambito dell'ordinamento sportivo ([39]).

Tra i principi generali della legge n. 280/2003 (per quanto profilo assolutamente inconferente con le finalità della legge di razionalizzare i rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale) è stata inserita inoltre la disposizione (art. 2, comma secondo bis) che esclude dalle scommesse e dai concorsi pronostici connessi al campionato italiano di calcio le partite tra società professionistiche controllate (ai sensi dell'art. 2359 c.c.), anche per interposta persona, da una stessa persona fisica o giuridica.

2. Oggetto del sindacato giurisdizionale amministrativo.

L'art. 3 della legge n. 280/2003 prevede la devoluzione di tutte le questioni aventi ad oggetto provvedimenti emanati da organi dell'ordinamento sportivo, che non siano riservate alla giustizia sportiva ed una volta esauriti i gradi di giustizia sportiva, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

I ricorsi al giudice amministrativo in tale materia sono, pertanto, sottoposti ad un doppio vaglio di ammissibilità, in quanto:

1) essi non devono avere ad oggetto provvedimenti rientranti nell'ambito delle materie "riservate" alla giustizia sportiva, ai sensi dell'art. 2 della legge stessa, correttamente interpretato alla luce dei principi indicati dall'art. 1 (come sopra chiarito);

---

[39] La conferma di tale impostazione è data non soltanto dalla semplice lettura dell'art. 2 (che non comprende, tra le materie riservate all'ordinamento sportivo, le questioni di carattere amministrativo), ma anche da un'interpretazione dello stesso in termini logici e teleologici: dal punto di vista logico, infatti, si osserva che tale materia non poteva rientrare nel novero di quelle "riservate", in quanto manifestamente rilevante anche per l'ordinamento statale, dato che i relativi provvedimenti hanno sicuramente efficacia potenzialmente lesiva su situazioni giuridiche soggettive, qualificabili come diritti soggettivi o come interessi legittimi, rilevanti anche per l'ordinamento statale (per tutti Cons. Stato, Sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050); dal punto di vista teleologico, la precisa volontà del legislatore di escludere tale materia dal novero di quelle riservate è inequivocabilmente confermata dal fatto che, mentre nell'originario decreto legge n. 220/2003 tali materie erano specificamente ricomprese tra quelle di cui all'art. 2 (rispettivamente l'affiliazione alle federazioni alla lett. c e l'ammissione alle attività agonistiche alla lett. d), nella conversione in legge di tale decreto tali lettere c e d sono state radicalmente "soppresse".

2) in ogni caso, anche qualora si tratti di provvedimenti in materia non riservata all'ordinamento sportivo, devono essere stati comunque previamente aditi gli organi di giustizia sportiva e devono essere stati "*esauriti i gradi della giustizia sportiva*" ([40]).

---

[40] In ordine a tale onere imposto ai tesserati di dovere necessariamente avere già percorso, ed esaurito, tutti i gradi della giustizia sportiva, sono stati correttamente posti dei dubbi di legittimità: in particolare MANZI G., *Un limite alla possibilità di adire la magistratura non sembra in linea con le regole costituzionali* (in Guida al Diritto n. 34/2003, pagg. 138 e segg.) ha ravvisato in tale previsione aspetti di dubbia costituzionalità "*soprattutto per quanto concerne la previsione di adire ope legis gli organi di giustizia sportiva per la tutela delle prerogative giuridiche dei soggetti affiliati alle federazioni, riguardanti le materie riservate all'autonomia regolamentare e decisionale degli organismi dell'ordinamento sportivo, poiché in tal modo si è di fatto creato una sorta di giudice speciale in violazione dell'art. 102, secondo comma, della Costituzione*".

Si osserva inoltre che la norma in questione appare viziata da un'incongruenza di fondo, in quanto, qualora la stessa fosse stata interpretata in maniera rigidamente letterale, essa avrebbe potuto rendere inammissibili tutti i ricorsi proposti innanzi al giudice amministrativo in tale materia: infatti - poiché la giustizia sportiva esaurisce i propri gradi innanzi alla Camera di Conciliazione e di Arbitrato dello Sport presso il C.O.N.I. - il ricorso al giudice amministrativo avrebbe dovuto essere ammissibile soltanto dopo avere pienamente esperito anche il giudizio innanzi a tale organo, ma, poiché tale organo ha natura di Collegio Arbitrale, e quindi il giudizio innanzi alla stessa viene definito con un "lodo arbitrale rituale" (ai sensi dell'art. 7 del Regolamento della stessa), l'impugnazione di tale lodo non sarebbe stata ammissibile innanzi al T.A.R., ma soltanto innanzi alla Corte di Appello ai sensi degli artt. 827, 828 c.p.c.; ne consegue che la mera interpretazione letterale dell'art. 3 della legge, nella parte in cui essa prevede l'avere di avere esaurito i gradi di giustizia sportiva, avrebbe potuto portare ad una situazione paradossale in cui:

a) nel caso in cui la parte che presentava ricorso al T.A.R. non avesse esperito previamente il ricorso alla Camera Arbitrale del C.O.N.I., il ricorso al giudice amministrativo sarebbe stato inammissibile ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 2 e 3 della legge in questione, in quanto la stessa non aveva assolto il proprio onere di esaurire previamente tutti i gradi della giustizia sportiva;
b) nel caso in cui la parte che presentava ricorso al T.A.R. avesse, invece, esperito previamente il ricorso alla Camera Arbitrale del C.O.N.I., il ricorso al giudice amministrativo sarebbe stato inammissibile, in quanto con lo stesso si sarebbe dovuto necessariamente impugnare, come atto consequenziale, oltre che i provvedimenti direttamente lesivi emanati dalla organi di giustizia della singola Federazione, anche la decisione della Camera Arbitrale, con l'effetto di rendere il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione, in quanto avente ad oggetto anche un lodo arbitrale.

E' evidente che una situazione di tale genere - in cui un'interpretazione letterale della normativa avrebbe portato a risultati aberranti, svuotando sostanzialmente di ogni logica la stessa legge, che, in conformità con i principi generali dell'ordinamento statale e con i principi costituzionali sopra richiamati, ha previsto e disciplinato dettagliatamente la giurisdizione amministrativa in materia di provvedimenti emanati dall'ordinamento sportivo - doveva necessariamente essere risolta mediante un'interpretazione logica e teleologica della normativa in questione: era, pertanto, compito della giurisprudenza amministrativa, in sede di interpretazione e di applicazione di tale normativa, quello di dovere necessariamente trovare una soluzione interpretativa a tale problema, al fine (in conformità con ogni logica ed in linea con la presumibile intenzione del legislatore) di rendere effettiva tale tutela giurisdizionale amministrativa disciplinata dalla legge stessa, interpretando la norma in questione, alternativamente, o come prescrizione di un onere di avere previamente esaurito tutti i gradi della giustizia federale delle singole Federazioni (esclusa, dunque, la Camera Arbitrale presso il C.O.N.I.), o eventualmente qualificando la decisione della Camera Arbitrale del C.O.N.I. come provvedimento amministrativo (riconoscendo, in tal caso l'illegittimità dell'art. 7 del regolamento di funzionamento della stessa che qualifica le decisioni della Camera come "lodo arbitrale rituale" per violazione della superiore normativa di rango legislativa), o, in ultima analisi, sollevando la questione di legittimità costituzionale della norma stessa nella parte in cui impone l'onere di avere esauriti tutti i gradi della giustizia sportiva, in quanto, in tal modo, essa si pone in violazione dei principi di cui agli artt. 24 (diritto di difesa innanzi agli organi giurisdizionali statali), 103 (giurisdizione amministrativa nelle materie previste dalla legge) e 113 (tutela giurisdizionale avverso gli atti della Pubblica Amministrazione) della Costituzione.

L'art. 3, comma primo, della legge stabilisce, inoltre, che "*è fatto salvo quanto eventualmente disposto dalle clausole compromissorie previste da statuti e regolamenti del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive*": tale disposizione si ritiene che debba essere interpretata nel senso (restrittivo) di riconoscimento da parte dello Stato, con legge, della legittimità esclusivamente delle clausole compromissorie intese in senso proprio, ovvero come clausole in base alle quali i tesserati delle federazioni sportive si impegnano ad adire gli organi di giustizia sportiva per la risoluzione delle questioni derivanti dallo svolgimento dell'attività sportiva (clausole, peraltro, già riconosciute implicitamente come legittime dall'art. 2 della legge, che riserva alcune questioni alla giustizia sportiva, e dall'art. 3, comma primo, della stessa, che impone comunque, anche per le materie non riservate alla giustizia sportiva, l'onere per gli interessati di rivolgersi prima ad essa e di esaurire i relativi gradi della stessa prima di rivolgersi al giudice amministrativo); ma la norma in questione non pone senz'altro alcun riconoscimento da parte dello Stato della legittimità delle clausole compromissorie intese in senso ampio, ovvero come comprensive anche del c.d. "vincolo di giustizia" (divieto per i tesserati di adire gli organi di giustizia statale e previsione, in caso contrario, di sanzioni disciplinari fino all'espulsione dall'ordinamento sportivo): il vincolo di giustizia (così come le eventuali sanzioni irrogate per violazione dello stesso) resta comunque un istituto illegittimo per lo Stato, in quanto esso concreta una macroscopica violazione degli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, oltre che adesso anche della stessa legge n. 280/2003, che, in certi limiti, ammette e disciplina il ricorso al giudice statale da parte dei soggetti dell'ordinamento sportivo; tale conclusione è confermata non solo dalla semplice lettura della norma in questione (che parla

---

Il T.A.R. Lazio, Sezione Terza Ter, con sentenza 1 aprile 2004, n. 2987, è intervenuto su tale questione ed ha ritenuto che la previa proposizione del ricorso alla Camera di Conciliazione non si atteggia come condizione di ammissibilità del successivo ricorso al giudice amministrativo; pertanto, l'interessato può presentare ricorso al T.A.R. dopo avere esauriti tutti i gradi della giustizia sportiva della singola federazione (senza dovere previamente esperire la relativa azione innanzi alla Camera di Conciliazione); nel caso in cui, però, l'interessato abbia presentato previamente ricorso alla Camera di Conciliazione, la decisione della stessa (che, come indicato dal Regolamento della stessa e come ribadito dal T.A.R. nella sentenza indicata, ha natura di lodo arbitrale rituale) è comunque impugnabile al giudice amministrativo ai sensi della legge n. 280/2003, ma soltanto per vizi di nullità (come previsto dagli artt. 827 e segg. c.p.c.) e non per vizi di legittimità.

La soluzione del T.A.R. Lazio, pertanto, allo stato attuale (in attesa che su tale questione si pronunci il Consiglio di Stato), costituisce sicuramente un precedente che, al di là di ogni interpretazione soggettiva della questione, prospetta una soluzione alla stessa e garantisce quantomeno una certezza del diritto in ordine all'interpretazione data dai giudici di primo grado al problema de quo.

testualmente solo di "clausole compromissorie" e non di "vincolo di giustizia"), ma anche dall'interpretazione logica e teleologica della stessa (sarebbe veramente un controsenso pensare che il legislatore statale abbia previsto e dettagliatamente disciplinato la facoltà per i tesserati in ambito sportivo di adire il giudice amministrativo e poi abbia, nell'ambito della stessa legge, riconosciuto espressamente la legittimità di un istituto, il vincolo sportivo, che prevede il divieto di adire il giudice statale e gravi sanzioni per la violazione di tale divieto).

3. La competenza territoriale esclusiva del T.A.R. Lazio con sede in Roma.

L'art. 3, secondo comma, della legge n. 280/2003 attribuisce la competenza di primo grado in tale materia, anche per l'emanazione delle misure cautelari, al T.A.R. Lazio con sede in Roma; le questioni di competenza territoriale sono rilevabili d'ufficio.

Tale attribuzione della competenza territoriale al T.A.R. Lazio costituisce il frutto di una scelta ben precisa del legislatore, che trova la propria ratio nella portata generalmente ultraregionale dei provvedimenti emanati in ambito sportivo e nel fatto che la sede del C.O.N.I. e delle varie Federazioni è proprio a Roma.

Tale scelta, è del resto, in linea con quanto già disposto dal legislatore in materia di impugnazione dei provvedimenti emanati dalle Autorità Amministrative Indipendenti, in particolare con riferimento alla Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato ed alla Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni pur avendo essa la propria sede centrale a Napoli (e soltanto una sede di rappresentanza a Roma) ([41]).

---

[41] L'art. 33, primo comma, legge 10 ottobre 1990, n. 287, dispone, per quanto riguarda l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, che "*i ricorsi avverso i provvedimenti amministrativi adottati sulla base delle disposizioni di cui ai titoli dal I al IV della presente legge rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; essi devono essere proposti davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio*"; in relazione all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, l'art. 1, comma ventiseiesimo, della legge 31 luglio 1997, n. 249, dispone che "*i ricorsi avverso i provvedimenti dell'Autorità rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; la competenza in primo grado è attribuita in via esclusiva ed inderogabile al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio*".

L'attribuzione della competenza territoriale al T.A.R. Lazio in materia sportiva è stata verosimilmente dettata anche dalla necessità di evitare i ricorsi da parte delle Società sportive ai vari T.A.R. territoriali, più volte accusati di "campanilismo": indicativa sotto tale profilo è la precisazione costituita dall'inciso "*anche per l'emanazione di misure cautelari*", volta proprio ad evitare, anche nella fase cautelare (che, in materia sportiva, ha spesso rilievo determinante, come si è potuto riscontrare nelle questioni della "calda estate del 2003), un aggiramento della norma attributiva della competenza territoriale.

Di dubbia legittimità costituzionale è, invece, la disposizione di cui all'art. 3, quarto comma, della legge n. 280/2003 che dispone l'applicazione della normativa sulla competenza territoriale anche ai processi in corso ed addirittura sospensione delle misure cautelari già emanate da T.A.R. locali fino all'eventuale conferma, modifica o revoca di esse da parte del T.A.R. Lazio, con facoltà per gli interessati di riassumere innanzi allo stesso i ricorsi già pendenti presso altri T.A.R. entro quindici giorni dall'entrata in vigore del Decreto Legge n. 220/2003: tale disposizione sembra, infatti, porsi in contrasto con il principio di indipendenza della magistratura rispetto agli altri poteri dello Stato sancito dall'art. 104 della Costituzione ([42]), in quanto, in tale caso, sembra molto difficile potere negare il fatto che si sia effettivamente avuta un'ingerenza da parte del potere legislativo sul potere giudiziario, costituita da una sospensione di autorità di decisioni già emanate da organi giurisdizionali.

---

[42] Ai sensi dell'art. 104. primo comma, della Costituzione "*la magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere*".

La dubbia legittimità costituzionale di tale disposizione è stata (correttamente) rilevata da FROSINI T.E., *Perplessità sull'applicazione ai processi in corso*, in Guida al Diritto n. 34/2003, pagg. 144 e segg., il quale ha sottolineato che "*altro aspetto che deve essere evidenziato, che non sfugge affatto ad una serie di profili di incostituzionalità, è quello concernente l'applicazione delle norme previste nel decreto legge n. 220/2003 anche ai processi in corso; in questo caso il decreto legge mira a stravolgere il contenuto dispositivo di atti giurisdizionali, i quali sono riformabili solo a seguito di appello o ricorso per Cassazione: su questo specifico punto la violazione di norme costituzionali appare chiara e sullo sfondo emerge altresì un oscuramento del principio della separazione dei poteri; il fatto poi che la sospensione dei provvedimenti non abbia effetti caducanti definitivi non vale certo a salvaguardarne la tenuta costituzionale*"

4. Disposizioni processuali specifiche.

L'art. 3, terzo comma della legge in questione ha, infine, previsto due disposizioni specifiche di carattere processuale, ovvero:

1) l'abbreviazione di tutti i termini processuali alla metà, salvo quelli per la proposizione del ricorso di primo grado, ai sensi dei commi secondo e seguenti dell'art. 23 bis della legge n. 1034/1971([43])

2) la definizione dei giudizi innanzi al T.A.R. con "sentenza succintamente motivata", ai sensi dell'art. 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 ([44]);

---

[43] L'art. 23 bis della legge n. 1034/1971, aggiunto dalla legge n. 205/2000, dispone quanto segue:
"2. I termini processuali previsti sono ridotti alla metà salvo quelli per la proposizione del ricorso.
3. Salva l'applicazione dell'articolo 26, quarto comma, il tribunale amministrativo regionale chiamato a pronunciarsi sulla domanda cautelare accertata la completezza del contraddittorio ovvero disposta l'integrazione dello stesso ai sensi dell'articolo 21, se ritiene ad un primo esame che il ricorso evidenzi l'illegittimità dell'atto impugnato e la sussistenza di un pregiudizio grave e irreparabile, fissa con ordinanza la data di discussione nel merito alla prima udienza successiva al termine di trenta giorni dalla data di deposito dell'ordinanza. In caso di rigetto dell'istanza cautelare da parte del Tribunale amministrativo regionale per la fissazione dell'udienza di merito, in tale ipotesi, il termine di trenta giorni decorre dalla data di ricevimento dell'ordinanza da parte della segreteria del tribunale amministrativo regionale che ne dà avviso alle parti.
4. Nel giudizio di cui al comma 3 le parti possono depositare documenti entro il termine di quindici giorni dal deposito o dal ricevimento delle ordinanze di cui al medesimo comma e possono depositare memorie entro i successivi dieci giorni.
5. Con le ordinanze di cui al comma 3, in caso di estrema gravità ed urgenza, il tribunale amministrativo regionale o il Consiglio di Stato possono disporre le opportune misure cautelari enunciando i profili che, ad un sommario esame, inducono a una ragionevole probabilità sul buon esito del ricorso.
6. Nei giudizi di cui al comma 1, il dispositivo della sentenza è pubblicato entro sette giorni dalla data della udienza, mediante deposito in segreteria.
7. Il termine per la proposizione dell'appello avverso la sentenza del tribunale amministrativo regionale pronunciata nei giudizi di cui al comma 1 è di trenta giorni dalla notificazione e di centoventi giorni dalla pubblicazione della sentenza. La parte può, al fine di ottenere la sospensione dell'esecuzione della sentenza, proporre appello nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione del dispositivo, con riserva dei motivi, da proporre entro trenta giorni dalla notificazione ed entro centoventi giorni dalla comunicazione della pubblicazione della sentenza.
8. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche davanti al Consiglio di Stato, in caso di domanda di sospensione della sentenza appellata".

[44] L'art. 26 della legge n. 1034/1971 (come modificato dalla legge 21 luglio 2000, n. 205), ha introdotto l'istituto della c.d. "sentenza–breve" disponendo quando segue: "*Nel caso in cui ravvisino la manifesta fondatezza ovvero la manifesta inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso, il Tribunale amministrativo regionale e il Consiglio di Stato decidono con sentenza succintamente motivata. La motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero se del caso, ad un precedente conforme. In ogni caso, il giudice provvede anche sulle spese di giudizio, applicando le norme del codice di procedura civile*" (quarto comma).

"*La decisione in forma semplificata è assunta, nel rispetto della competenza del contraddittorio, nella camera di consiglio fissata per l'esame dell'istanza cautelare ovvero fissata d'ufficio a seguito dell'esame istruttori previsto dal secondo comma dell'art. 44 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 e successive modificazioni*" (quinto comma),

"*Le decisioni in forma semplificata sono soggette alle medesime forme di impugnazione previste per le sentenze*". (sesto comma):

L'introduzione di tali disposizioni è legata proprio alla peculiarità della materia sportiva, in quanto, come ribadito anche nella Relazione Governativa al Decreto Legge n. 220/2003, "*il mondo sportivo ha bisogno di decisioni adottate in tempi brevissimi*": pertanto, come indicato nella Relazione Governativa al decreto legge, in tale materia, innanzi al giudice amministrativo, "*si prevedono modalità accelerate di definizione del giudizio nel merito quali la sentenza in forma abbreviata e la riduzione di tutti i termini processuali alla metà*"

3.1. La disposizione che dispone l'abbreviazione di tutti i termini alla metà, salvo quelli per la proposizione del ricorso di primo grado, non pone particolari problemi di carattere interpretativo, in quanto la stessa ha carattere sicuramente precettivo ed aggiunge semplicemente una nuova materia a quelle previste dal primo comma dell'art. 23 bis.

3.2. Diverso è, invece, il discorso con riferimento alla disposizione che prevede che il giudizio sia definito subito con sentenza succintamente motivata, in quanto essa costituisce senz'altro una novità: in sostanza, il legislatore impone al giudice amministrativo l'obbligo di utilizzare uno strumento (la c.d. "sentenza-breve", ovvero la definizione del giudizio direttamente con sentenza nella Camera di Consiglio fissata per l'emanazione delle misure cautelari), il cui utilizzo costituisce, in via generale (ai sensi dell'art. 26 legge 1034/1971), una facoltà per lo stesso nel caso in cui si ritenga che la questione proposta con il ricorso abbia il carattere della "manifesta fondatezza" o della "manifesta infondatezza".

Il problema, in sostanza, è costituto dalla necessità di chiarire se la disposizione che prevede la definizione dei giudizi amministrativi in tale materia con sentenza-breve abbia carattere effettivamente precettivo, e come tale vincolante per i giudici, o abbia semplicemente carattere programmatico, e come tale costituisca soltanto un'indicazione di massima, una sorta di raccomandazione per i giudici.

L'analisi della norma in questione in base ai comuni canoni ermeneutici porta a riconoscere nella stessa una portata assolutamente inderogabile; infatti tale conclusione è suffragata:

a) da un'interpretazione meramente letterale della norma, la quale afferma che "*il giudizio è definito*" con sentenza breve, e non che "*il giudizio può essere definito*" con sentenza breve;

b) da un'interpretazione logica della norma: essa costituisce, infatti, uno degli aspetti fondamentali della legge stessa, volto a dare certezza giuridica ai rapporti ed alla definizione delle controversie insorte nell'ambito degli ordinamenti sportive e, soprattutto, ad assicurare (anche in caso di ricorso giurisdizionale al giudice amministrativo) la rapida conclusione in via definitiva di tali controversie, rapidità necessaria in considerazione proprio dell'incessante progredire dei campionati sportivi ([45]);

c) da un'interpretazione teleologica della norma: tale ratio legis è, infatti, oggettivamente confermata dalla stessa "*Relazione Governativa al Decreto Legge n. 220/2003*", nella quale si chiarisce espressamente la necessità del mondo sportivo di avere "*decisioni adottate in tempi brevissimi*"([46]).

Dall'altra parte, se è vero che l'interpretazione della norma porta ad individuarne il carattere vincolante, è anche vero che la stessa potrebbe anche non ritenersi legittima in relazione all'art. 104 della Costituzione, in quanto "invasiva" dell'autonomia dell'ordine giudiziario, dato che essa, nella materia sportiva, impone ai giudici l'utilizzo di uno strumento processuale (la "sentenza-breve") generalmente previsto come una facoltà per gli stessi previa valutazione delle circostanze oggettive (piena integrazione del contraddittorio) e soggettive (manifesta fondatezza o infondatezza del ricorso) previste dall'art. 26 della legge n. 1034/1971.

---

[45] Infatti se, ad esempio, si deve stabilire se una determinata Società abbia titolo o meno a partecipare ad un certo campionato, è evidente che tale decisione deve essere presa in via definitiva, e non soltanto in via cautelare, in tempi strettissimi, ovvero comunque prima dell'inizio di quel determinato campionato.

[46] Nei lavori preparatori di tale Decreto Legge si era originariamente prevista la devoluzione di tali questioni - proprio per la straordinaria necessità di deciderle con decisioni definitive in tempo brevissimi - direttamente al Consiglio di Stato in unico grado con l'obbligo per lo stesso di definirle con sentenza breve: "*Le decisioni di ultima istanza degli organi di giustizia sportiva concernenti diritti soggettivi o interessi legittimi sono soggette all'impugnazione al Consiglio di Stato per motivi riguardanti la regolarità del procedimento*"; ma evidentemente si è poi ritenuto che tale soluzione, eliminando il doppio grado di giurisdizione, potesse essere ritenuta illegittima.

Finora la lettura, da parte del T.A.R. Lazio, di tale prescrizione è stata nel senso di attribuire ad essa una portata non vincolante, ma semplicemente programmatica, tanto è che, con decisioni 16 settembre 2003, nn. 4517-4522, la Sezione Terza Ter del T.A.R. Lazio ha ritenuto che non vi fossero i presupposti per l'emanazione della sentenza-breve, precisando che "*in sede di prima delibazione della norma di cui all'art. 3, terzo comma, del D.L. n. 220/2003, nella specie non si ravvisano i presupposti per addivenire ad una decisione in forma semplificata già nella sede cautelare, non apparendo sussistere, prima facie, anche in considerazione della complessità e novità delle questioni, nessuna delle ipotesi risolutive tassativamente elencate nell'art. 26 Legge n. 1034/1971, come modificato dall'art. 9 Legge n. 205/2000, espressamente richiamato nel Decreto Legge*".

In realtà si ritiene che la legge n. 280/2003 imponga in maniera inderogabile che, in materia sportiva, per le ragioni sopra chiarite, le decisioni siano prese con sentenza-breve, a prescindere dal fatto che si rientri in una delle fattispecie previste dall'art. 26 legge n. 1034/1971, tanto è che la norma citata prescrive che "*davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'art. 26 della legge n. 1034/1971*", mentre, nel caso in cui tale norma avesse voluto (ultroneamente) ricordare che anche in materia sportiva si sarebbe potuto (e non dovuto) decidere il giudizio con sentenza breve, essa avrebbe disposto che il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata soltanto "*nei casi in cui sussistano le condizioni di cui all'art. 26 della legge n. 1034/1971*" e non certo "*ai sensi dell'art. 26 della legge n. 1034/1971*" (come invece la legge precisa).

In ogni caso, al di là di ogni sterile discussione circa la legittimità di prescrizioni legislative che impongono alla magistratura amministrativa l'utilizzo di tale strumento processuale ed al di là di ogni soggettiva interpretazione ermeneutica di tali disposizioni, ciò che conta risulta essere esclusivamente la realtà dei fatti, costituita nella fattispecie dall'interpretazione della norma in questione fatta propria dal T.A.R. Lazio con le decisioni sopra indicate nel senso dell'attribuzione alla stessa di un carattere meramente programmatico-indicativo e non precettivo-vincolante: sarà,

pertanto, la giurisprudenza successiva (soprattutto quella del Consiglio di Stato) a definire la questione in un senso piuttosto che in un altro.

IV. CONCLUSIONI.

La legge n. 280/2003 rappresenta uno dei pochi casi in cui l'ordinamento statale ha ritenuto necessario emanare disposizioni di rango legislativo in materia sportiva: essa costituisce un momento fondamentale nell'evoluzione dei rapporti tra l'ordinamento sportivo complessivamente inteso e l'ordinamento statale, in quanto con essa lo Stato realizza il riconoscimento formale dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale (autonomia precedentemente "sbandierata" come assolutamente illimitata dai rappresentanti dell'organizzazione sportiva), ma a tale riconoscimento si accompagna una precisa (per quanto, ovviamente, astratta) determinazione dei limiti di tale autonomia, che si esplica esclusivamente nei limiti concessi dalla supremazia statale (e non potrebbe essere altrimenti, in quanto, in caso contrario, si sarebbe realizzata una sostanziale separazione degli ordinamenti ed il riconoscimento dello Sport come una "zona franca", immune dall'applicazione dei principi generali dell'ordinamento dello Stato e quindi addirittura paradossalmente prevalente su di esso): ne è conseguita la formalizzazione del riconoscimento dell'esistenza di una giurisdizione statale anche in materia sportiva nei casi di rilevanza, anche per l'ordinamento della Repubblica, di situazioni giuridiche soggettive connesse con lo svolgimento dell'attività sportiva.

Particolarmente rilevanti, sotto il profilo della certezza del diritto, appaiono le norme che riconoscono, seppure in certi limiti, la configurabilità di una giurisdizione statale anche in relazione ad alcune questioni derivanti dall'attività sportiva, disposizioni che - chiudendo definitivamente la controversia pluridecennale sviluppatasi in dottrina ed in giurisprudenza sulla natura (pubblicistica,

privatistica o "doppia") delle Federazioni Sportive e degli atti (con rilevanza pubblicistica o privatistica) da esse emanati e sulla conseguente impugnabilità degli stessi al giudice amministrativo o ordinario - prevedono l'attribuzione della giurisdizione esclusiva al giudice amministrativo e, risolvendo anche in via preliminare la questione della competenza territoriale, attribuiscono la stessa al T.A.R. Lazio (salvi i casi di controversie di carattere economico-patrimoniale tra pariordinati, che restano attribuiti alla giurisdizione del giudice ordinario o, alternativamente, ai Collegi Arbitrali previsti dalla giustizia sportiva).

Merito fondamentale della legge n. 280/2003 è, inoltre, quello di avere ridisegnato – mediante la soppressione delle lettere c e d dell'art. 2, primo comma, del Decreto Legge n. 220/2003 – il quadro dei rapporti tra ordinamento settoriale sportivo ed ordinamento generale statale, configurando tale rapporto in senso conforme ai principi generali dell'ordinamento ed alle garanzie costituzionali; tale art. 2 del Decreto Legge n. 220/2003, infatti, poneva una "riserva" all'ordinamento sportivo estremamente ampia, addirittura di carattere onnicomprensivo di tutte le questioni che potevano insorgere tra tesserati (Società o atleti) e Federazioni: le lettere c e d dello stesso, infatti, inquadrando tra le materie "riservate" alla giustizia sportiva anche le questioni di affiliazione (e, conseguentemente, di revoca dell'affiliazione) dei tesserati alla propria Federazione e le questioni relative all'ammissione (e, conseguentemente, al diniego di ammissione) ai relativi campionati, addirittura escludevano a priori, in sostanza, ogni possibilità per tali soggetti di rivolgersi, per la tutela dei propri interessi, al giudice amministrativo, e ciò era in pieno contrasto sia con la ratio stessa del Decreto (che prevedeva e disciplinava, anche in maniera dettagliata, la giurisdizione statale amministrativa in materia sportiva), sia con i principi costituzionali di cui agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione. Ciò ha determinato una più corretta delimitazione dei limiti dell'autonomia dell'ordinamento sportivo ed ha permesso di superare i dubbi di legittimità costituzionale della "riserva onnicomprensiva" in favore della giustizia sportiva inizialmente prevista dal Decreto.

La legge n. 280/2003, in sostanza, non ha fatto altro che codificare i principi già espressi dalla giurisprudenza prevalente in materia di rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale: se da una parte essa ha riconosciuto espressamente l'autonomia dell'ordinamento sportivo, dall'altra parte essa ha delineato, in via generale, i limiti di tale autonomia, con l'effetto che, se è pur vero che da oggi sarà giuridicamente corretto parlare di autonomia dello Sport (e questo riconoscimento è sicuramente una grande conquista dello Sport), è altrettanto vero che tale autonomia non potrà più essere sbandierata oltre i limiti in cui essa è stata sancita, ovvero, come è più volte successo in passato, addirittura fino ad essere "strumentalizzata" dai vertici delle Federazioni sportive come giustificazione (almeno innanzi all'opinione pubblica) della mancata esecuzione di provvedimenti (ordinanze e sentenze) emanati dai giudici statali in materia sportiva (come nel caso del Catania Calcio del 1993 e come anche già "ventilato" in occasione delle numerose decisioni dei vari T.A.R. emanate nel corso dell'estate 2003): se, dunque, fino a ieri la proposizione di un ricorso ai giudici statali da parte di un soggetto tesserato di una Federazione costituiva una violazione della normativa di settore dell'ordinamento sportivo (vincolo di giustizia) e ciò faceva sentire gli ordinamenti sportivi "autorizzati" a non eseguire le decisioni del giudice statale sulla base di una (presunta) autonomia totale, assoluta ed universale dello Sport, da oggi la proponibilità di un ricorso al giudice statale anche da parte di tesserati dell'ordinamento sportivo è espressamente prevista, seppure in determinati limiti, e disciplinata da una legge dello Stato, con l'effetto che, nei casi in cui il giudice amministrativo abbia ritenuto configurabile la propria giurisdizione, l'ordinamento sportivo dovrà necessariamente eseguire le relative decisioni, e questa è sicuramente una conquista di civiltà da parte di uno Stato di diritto che sia effettivamente capace di fare rispettare le garanzie ed i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione.

Enrico Lubrano