

ENRICO LUBRANO

LA “PREGIUDIZIALE SPORTIVA” E IL RUOLO DELLA CAMERA DI CONCILIAZIONE DEL C.O.N.I.: UN SISTEMA DA RIFORMARE?!

SOMMARIO

INTRODUZIONE.

I. IL PROBLEMA DELLA PREGIUDIZIALE SPORTIVA.

- 1. La questione della vera natura delle decisioni della Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport.**
- 2. Le diverse risposte date al problema dalla giurisprudenza amministrativa.**
- 3. La ormai acclarata natura di provvedimento amministrativo delle decisioni della Camera di Conciliazione: conseguenze.**

II. IL PROBLEMA DELLA LEGITTIMITÀ DELLA PREGIUDIZIALE SPORTIVA.

- 1. L'inammissibilità dei ricorsi al T.A.R. Lazio proposti prima della conclusione del procedimento amministrativo sportivo.**
- 2. La necessità di sopprimere la fase obbligatoria di conciliazione di fronte alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport.**
- 3. L'illegittimità del sistema della pregiudiziale sportiva nella sua attuale configurazione.**

CONCLUSIONI.

INTRODUZIONE.

La legge 17 ottobre 2003, n. 280 (conversione, con modificazioni, del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220) ha “codificato” i principi sanciti dalla giurisprudenza e dalla dottrina in materia di impugnazione di provvedimenti emanati dai vari ordinamenti sportivi (ovvero da C.O.N.I. e Federazioni sportive) innanzi ai giudici dell’ordinamento statale.

In particolare, tale legge ha sancito:

- a) da una parte, il c.d. “principio di autonomia”, riconoscendo una limitata area di autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale dall’ordinamento statale (con sostanziale riconoscimento della non impugnabilità dei provvedimenti federali che incidano solo su interessi agonistico-sportivi dei destinatari);
- b) dall’altra parte, il c.d. “principio di rilevanza”, in base al quale l’autonomia dell’ordinamento sportivo trova il proprio limite invalicabile (oltre il quale tale autonomia “cede il passo” alla supremazia dell’ordinamento statale) in tutte quelle situazioni in cui provvedimenti emanati da soggetti dell’ordinamento sportivo assumano una propria rilevanza giuridica (esterna anche al settore sportivo), in quanto siano potenzialmente idonei a ledere interessi giuridicamente ed economicamente rilevanti dei destinatari, con la conseguenza di “colpirli” non solo come soggetti (atleti e società sportive) dell’ordinamento sportivo, ma anche come soggetti (lavoratori professionisti o società di capitali) dell’ordinamento statale (in tal caso, i relativi provvedimenti sono impugnabili innanzi ai giudici dell’ordinamento statale) ⁽¹⁾.

Nello stabilire tale “principio di autonomia” (limitata ai casi di irrilevanza giuridica ed economica degli interessi dei destinatari dei singoli provvedimenti) ed il conseguente “principio di rilevanza” giuridico-economica, il legislatore ha quindi operato un “riparto di giurisdizione” tra giustizia sportiva (cui è devoluta in via esclusiva tutta l’analisi delle questioni giuridicamente irrilevanti) ⁽²⁾ e giustizia statale (innanzi alla quale possono essere impugnati i provvedimenti giuridicamente rilevanti) ⁽³⁾.

¹ Art. 1, secondo comma, della legge n. 280/2003: “*I rapporti tra l’ordinamento sportivo e l’ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive, connesse con l’ordinamento sportivo*”.

² Con l’art. 2 della legge n. 280/2003, il legislatore ha anche cercato di individuare, in via generale, la sfera delle questioni giuridicamente irrilevanti (come tali, riservate alla giustizia sportiva), ravvisando una presunta irrilevanza nelle questioni tecniche (lett. a) e nelle questioni disciplinari (lett. b): tale presunta irrilevanza è stata già “smentita” dalla giurisprudenza amministrativa, la quale ha riconosciuto, anche dopo la legge n. 280/2003 (come, del resto, era già pacifico prima di essa), che anche sanzioni disciplinari - di carattere pecuniario (TAR Lazio, Sez. III Ter, ord. n. 4332/2004: Cottu / UNIRE), di carattere temporaneamente interdittivo (TAR Lazio, Sez. III Ter, sent. n. 2801/2005: Guardiola / FIGC; idem, sent. 1 dicembre 2005, n. 13616: Matteis / FIGC; idem, ord. 22 agosto 2006, n. 4666: Moggi / FIGC; idem, ord. 22 agosto 2006, n. 4671: Giraud / FIGC) e di irrogazione di penalizzazioni in classifica (TAR Lazio, Sez. III Ter, ord. n. 2244/2005: Cosenza 1914 / FIGC; idem, sent. 28 agosto 2006, n. 7331: Trapani / FIGC) - laddove abbiano come destinatari soggetti che svolgono l’attività agonistica a livello professionistico (anche a livello sostanziale, pur essendo formalmente inquadrati dalle rispettive federazioni come atleti dilettanti o società non professionistiche), assumono una potenziale rilevanza giuridica, in quanto lesive di interessi economicamente rilevanti, e, di conseguenza, possono essere impuginate di fronte alla giustizia statale.

³ Rientrano, invece, sicuramente tra le questioni giuridicamente rilevanti, le questioni c.d. “amministrative”, ovvero quelle relative all’ammissione ai campionati delle società, al tesseramento degli atleti e dei tecnici e all’affiliazione delle società alle federazioni sportive: tale impostazione legislativa risulta evidente dall’avvenuta soppressione, in sede di conversione del decreto legge n. 220/2003 nella legge n. 280/2003, delle lettere c e d dell’art. 2, che riservavano alla giustizia sportiva anche tutta la sfera delle questioni amministrative.

In particolare, poi, il legislatore ha previsto che – salvo i casi di controversie patrimoniali tra pari ordinati, ovvero tra soggetti che si trovano sullo stesso livello all’interno dell’ordinamento sportivo (società contro società, società contro atleta o tesserato ecc.), che possono essere devolute alternativamente ai collegi arbitrali costituiti all’interno delle relative federazioni e leghe oppure ai tribunali ordinari (Tribunale Civile per questioni tra società, Tribunale del Lavoro per questioni tra società e propri dipendenti sportivi) – tutte le altre questioni “rilevanti” (impugnazione di provvedimenti federali incidenti su interessi giuridicamente e economicamente rilevanti dei destinatari) sono devolute alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo ⁽⁴⁾ ed alla competenza funzionale del T.A.R. Lazio ⁽⁵⁾.

⁴ Art. 3, primo comma, legge n. 280/2003: “*Esauriti i gradi della giustizia sportiva, ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato Olimpico Nazionale Italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell’ordinamento sportivo ai sensi dell’art. 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*”.

Tale attribuzione della giurisdizione esclusiva al giudice amministrativo si fonda sul fatto che l’intera organizzazione sportiva nazionale facente capo al C.O.N.I. (ente pubblico), nell’ottica dell’autonomia e del decentramento dell’azione amministrativa (art. 5 Cost.), ha il compito di carattere pubblicistico di organizzare e promuovere l’attività sportiva (nonché tutte quelle attività istituzionali volte a garantire la migliore organizzazione dell’attività sportiva): in particolare, così come il C.O.N.I. ha il compito di organizzare e promuovere l’attività sportiva nazionale in generale (ovvero l’insieme delle varie discipline sportive), più specificamente, all’interno del C.O.N.I., tutte le federazioni sportive ad esso affiliate (circa una quarantina, una per ogni singola disciplina sportiva riconosciuta) hanno il compito (pubblicistico) di svolgere l’attività di organizzazione di quella singola disciplina sportiva alla quale esse sono istituzionalmente preposte.

Per tale ragione, gli atti emanati dalle federazioni sportive che abbiano una c.d. “rilevanza esterna” all’ordinamento sportivo (in quanto possano ledere interessi non solo sportivi, ma anche economicamente e quindi giuridicamente rilevanti), stante la loro natura di carattere pubblicistico (in quanto volti ad espletare il compito pubblicistico dell’organizzazione della relativa attività sportiva, compito “delegato” dallo Stato al C.O.N.I. per lo sport in generale e dal C.O.N.I. alle singole federazioni per le varie discipline sportive) assumono portata e natura di provvedimenti amministrativi, tanto è che tali atti vengono assunti in posizione pubblicistico-autoritativa sovraordinata da parte della federazione nell’interesse (pubblicistico-collettivo) del miglior perseguimento della propria attività istituzionale nei confronti di soggetti tesserati subordinati (con la conseguenza che la posizione di questi ultimi assume carattere di interesse legittimo).

In base a tali considerazioni, il legislatore ha attribuito la materia dello Sport alla giurisdizione del Giudice amministrativo e, proprio al fine di evitare equivoci - anche nell’ottica di garantire certezze nella individuazione della giurisdizione e della competenza territoriale in materia di controversie sportive rilevanti anche per l’ordinamento statale – ha attribuito al giudice amministrativo la “*giurisdizione esclusiva*” in materia (con competenza funzionale inderogabile, anche per le misure cautelari, del T.A.R. Lazio).

Il fatto che la giurisdizione del giudice amministrativo in materia sia espressamente stata qualificata come “esclusiva” dal legislatore, ovvero sia relativa a questioni nelle quali possa rinvenirsi la lesione di posizioni giuridiche soggettive aventi il carattere non solo di interesse legittimo ma anche di diritto soggettivo, determina l’attribuzione onnicomprensiva della materia al giudice amministrativo, anche quando si abbia riguardo a questioni nelle quali si lamenta la presunta lesione di diritti soggettivi.

Tali principi sono validi oggettivamente per quanto riguarda tutte le federazioni sportive (pur essendo le stesse formalmente qualificate come soggetti di diritto privato dall’art. 15 del D.Lgs. n. 242/1999, integrato dal D.Lgs. n. 15/2004, che comunque riconosce anche la “valenza pubblicistica” dell’attività delle stesse), per la loro natura sostanziale di “soggetto o (organismo) di diritto pubblico” (in quanto ciò che rileva, al fine della determinazione della giurisdizione in generale, non è più la natura del soggetto, ma la natura dell’attività dallo stesso svolta).

La correttezza di tale impostazione risulta, inoltre, confermata anche dal fatto che l’art. 3, primo comma, citato, nell’attribuire alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la materia sportiva, ha (intenzionalmente) utilizzato una formula testuale particolare, attribuendo allo stesso non la materia dell’impugnazione dei “provvedimenti” emanati dalle varie federazioni sportive (come in genere viene indicato dal legislatore anche nei casi in cui lo stesso abbia previsto una giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo), ma “*ogni controversia*” in cui contrappongano il CONI o una federazione sportiva da un lato (in posizione autoritativa-sovrordinata) ed un proprio tesserato o affiliato dall’altra (in posizione subordinata).

La indiscutibile correttezza dell’impostazione di cui sopra risulta, infine, confermata, dalla giurisprudenza formatasi nell’estate 2005 in ordine al c.d. “caso-Genova”: come noto, il Genoa ha impugnato provvedimenti assunti nei propri confronti dalla FIGC (retrocessione in Serie C1 per illecito sportivo), anziché innanzi al T.A.R. Lazio, innanzi al Tribunale ordinario di Genova, il quale ha inevitabilmente dichiarato il proprio difetto di giurisdizione per essere la

questione devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed alla competenza territoriale funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio, *“anche per le misure cautelari”*.

In particolare, nelle decisioni relative al caso-Genoa, è stato evidenziato quanto segue:

- a) *“ritenuto che, a tutto concedere, nella materia de qua, ove non ravvisabile il difetto assoluto del giudice statale, sussisterebbe comunque, in via residuale, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo secondo quanto stabilito dall’art. 3 del D.L. n. 220/2003, come convertito dalla legge n. 280/2003, con competenza funzionale inderogabile di questo Tribunale”* (TAR Lazio, Sezione Terza Ter, decreto presidenziale dott. Corsaro emanato in data 12 agosto 2005”);
- b) *“il dato letterale della norma stabilisce che, per ogni altra controversia rispetto a quelle riservate agli organi di giustizia sportiva nell’art. 2, è competente in via esclusiva il giudice amministrativo; ...si rileva infine che anche la dottrina – sia pure da un diverso punto di vista – non ha mancato di rilevare come l’attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva in questa materia risponda ad esigenze di economia processuale e razionalità della materia; ... appare artificiosa una costruzione volta a ritagliare un margine di intervento del giudice ordinario rispetto a controversie che, avendo sostanzialmente ad oggetto atti degli organi della federazione e a prescindere dalla violazione che detti atti facciano di diritti soggettivi o interessi legittimi, il legislatore ha voluto attribuire alla giurisdizione amministrativa esclusiva, alla quale i ricorrenti avrebbero quindi potuto/dovuto denunciare gli stessi profili di merito sollevati in questa sede, tenuto conto che la condotta antiggiuridica di una P.A. ben può derivare dal carattere provvedimentale della sua attività, se assunta in violazione di legge; ... sembra quindi al Tribunale di potere affermare che la materia del contendere non esorbita da quelle controversie relative ad atti del CONI o delle federazioni che l’art. 3 della legge n. 280/2003 attribuisce alla giurisdizione esclusiva del TAR Lazio, P.Q.M. dichiara il difetto di giurisdizione del giudice ordinario per essere la controversia devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo”* (Tribunale Civile di Genova, Giudice Designato dott. Vigotti, decisione 18 agosto 2005, c.d. “Vigotti-2”, in quanto, in precedenza, in data 9 agosto 2005, con la c.d. “Vigotti-1”, lo stesso Giudice, inaudita altera parte, aveva riconosciuto la propria giurisdizione e competenza ed aveva accolto le richieste della Società);
- c) *“il Tribunale ritiene che con la legge n. 280/2003 il legislatore abbia effettivamente voluto escludere l’intervento del giudice ordinario in tutti i casi in cui la controversia abbia ad oggetto atti del CONI o delle federazioni sportive; ... proprio gli atti del CONI o delle federazioni costituiscono esplicito oggetto dell’intervento legislativo, che viene articolato su due opzioni: da una parte vi sono gli atti riservati all’ordinamento sportivo, in quanto non di rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica, dall’altra parte ogni altra controversia avente comunque ad oggetto gli atti del CONI o delle federazioni; per ogni altra controversia è sempre prevista, con una sorta di clausola di chiusura, la giurisdizione del TAR Lazio; anche per l’actio nullitatis sarebbe quindi giudice naturale, se la norma attribuisce alla giurisdizione esclusiva ogni azione comunque relativa agli atti del CONI e delle federazioni sportive, il TAR Lazio; ... ritiene naturalmente di dovere confermare la decisione declinatoria di giurisdizione qui reclamata, PQM, respinge il reclamo”* (Tribunale Civile di Genova, Collegio dott.ri Martinelli-Basoli-Casale, decisione 26 agosto 2005).

⁵ Art. 3, secondo comma, della legge n. 280/2003: *“La competenza di primo grado spetta in via esclusiva, anche per l’emanazione delle misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d’ufficio”*.

L’attribuzione della competenza territoriale al T.A.R. Lazio costituisce il frutto di una scelta ben precisa del legislatore, che trova la propria ratio nel fatto che la sede del CONI 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 all’Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato ed all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. Indicativa, sotto tale profilo, è la precisazione costituita dall’inciso *“anche per l’emanazione delle misure cautelari”*, volta ad evitare, anche nella fase cautelare, un aggiramento della norma attributiva della competenza territoriale.

Del resto, come già rilevato dalla dottrina (cfr. *Diritto dello Sport*, AA.VV., Le Monnier 2004, pag. 108), con riferimento all’art. 3, secondo comma, della legge n. 280/2003, *“considerata l’ubicazione delle federazioni, la competenza del TAR Lazio con sede a Roma era già stabilita dalle norme processuali vigenti, risolvendosi l’unica novità nella rilevanza d’ufficio della carenza del potere decisorio da parte dei TAR periferici, come del resto ha successivamente riconosciuto lo stesso Consiglio di Stato, con sentenza della Sesta Sezione, 7 ottobre 2003, n. 5930, il quale ha indicato come ‘il ricorso della società calcio Catania, all’atto del suo radicamento, fosse indubbiamente devoluto alla competenza del T.A.R. Lazio in applicazione delle regole di riparto stabilite dagli artt. 2 e 3 della legge n. 1034/1971”*.

I. IL PROBLEMA DELLA PREGIUDIZIALE SPORTIVA.

Nell'attribuire la giurisdizione al giudice amministrativo in tale materia, il legislatore ha prescritto l'obbligo di esaurire previamente i gradi di giustizia sportiva (art. 3, primo comma): tale prescrizione (c.d. "pregiudiziale sportiva") ha subito posto un problema generale, determinato dal particolare ruolo dell'organo di ultimo grado nell'ambito della giustizia sportiva, ovvero della c.d. "Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport presso il C.O.N.I." (la c.d. "Cassazione dello Sport").

In particolare, il problema che si è subito posto (sin dalle prime azioni giurisdizionali intentate da società sportive innanzi al T.A.R. Lazio ai sensi della legge n. 280/2003) riguardava l'ammissibilità di tali azioni, fortemente "minata alla radice" dall'aberrante "monstruum giuridico" costituito dal combinato disposto di tale pregiudiziale sportiva con le normative sportive, ai sensi delle quali alle decisioni della Camera di Conciliazione suddetta viene riconosciuta natura di "lodo arbitrale" ⁽⁶⁾.

Tale "improbabile mix di normative" determinava, in concreto (laddove si fosse addivenuti ad una interpretazione solo letterale delle norme di sistema richiamate), la "matematica" inammissibilità di qualsiasi azione intrapresa da tesserati sportivi ai sensi della legge n. 280/2003, in quanto:

- a) laddove il ricorrente non avesse previamente adito la c.d. Camera di Conciliazione, il relativo ricorso avrebbe potuto essere dichiarato inammissibile per non avere esperito la c.d. "pregiudiziale sportiva" (ovvero per non avere "esauriti i gradi di giustizia sportiva");
- b) laddove il ricorrente avesse previamente adito la Camera di Conciliazione, il successivo ricorso al T.A.R. avrebbe potuto essere dichiarato inammissibile per avere ad oggetto un lodo arbitrale (ovvero la decisione della Camera di Conciliazione, autodefinita dalla stessa e dai regolamenti sportivi come lodo arbitrale), come tale impugnabile solo innanzi agli organi di giustizia ordinaria (Corte di Appello o Tribunale Civile a seconda che si trattasse di lodo rispettivamente rituale o irrituale) e solo per vizi di nullità dello stesso ai sensi degli artt. 808 e segg. c.p.c..

1. La questione della vera natura delle decisioni della Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport.

Il problema in questione è stato posto all'attenzione dei giudici amministrativi dalla società Cosenza calcio 1914 nelle azioni dalla stessa proposte avverso il diniego di iscrizione al campionato di Serie C1 2003-2004, al mancato ripescaggio in Serie B 2003-2004 ed alla successiva decadenza dall'affiliazione per inattività.

In particolare, la Società ha evidenziato come la decisione della Camera di Conciliazione, se pure astrattamente autodefinita come lodo arbitrale, non costituiva affatto un lodo arbitrale, ma piuttosto un provvedimento amministrativo: tale soluzione, in contrasto con le definizioni date nella normativa sportiva, era motivata in ragione di un semplice sillogismo basato sui seguenti passaggi:

⁶ Si vedano, in proposito, l'art. 12 dello Statuto del CONI e l'art. 19 del Regolamento di funzionamento della Camera di Conciliazione.

- a) (Tesi) tutti i provvedimenti impugnati costituivano atti emanati dalla Federazione in posizione autoritativa (sovraordinata alla Società) in esercizio di funzioni e poteri di carattere pubblicistico, per garantire l'interesse pubblico al “*regolare svolgimento delle competizioni sportive*”⁽⁷⁾, con l'effetto di incidere su posizioni dei destinatari (sottoordinati al potere autoritativo della Federazione) qualificabili come interessi legittimi;
- b) (Antitesi) tutta la materia degli interessi legittimi non è sottoponibile ad arbitrato come ribadito da tutta la dottrina⁽⁸⁾ e da tutta la giurisprudenza amministrativa⁽⁹⁾, in quanto,

⁷ Il fatto che “*il regolare svolgimento dei campionati*” (almeno quelli di calcio) (presumibilmente non solo per la enorme rilevanza sugli equilibri socio-economici della Nazione, ma anche per l'indiscutibile rilevanza sugli equilibri psicofisici ed endofamiliari di tutta la popolazione) costituisca un interesse di carattere pubblico - (non solo per il rilevante numero di praticanti il giuoco del calcio ad ogni livello agonistico, che sono oltre un milione, ma per l'ancor più rilevante numero di spettatori di tali campionati, tra appassionati “da stadio” e più freddi telespettatori, numero che coincide grosso modo con quello di tutta la popolazione nazionale) - è inequivocabilmente confermato dal fatto che tale necessità (regolare avvio dei campionati) è stata addirittura posta come presupposto per l'emanazione del Decreto Legge 19 agosto 2003, n. 220 (come evidenziato dall'art. 3, 5 co., dello stesso, che ha sancito che “*tenuto conto dell'eccezionale situazione determinatasi per il contenzioso in essere, il CONI, su proposta della federazione competente, adotta i provvedimenti di carattere straordinario transitorio, anche in deroga alle vigenti disposizioni dell'ordinamento sportivo, per assicurare l'avvio dei campionati 2003-2004*”).

E', pertanto, evidente che, nella nostra cara “Italietta”, “*il regolare svolgimento dei campionati*” costituisce molto di più di un semplice interesse pubblico, in quanto, alla luce di quanto assunto dal D.L. n. 220/2003, il solo “spettro” che non fosse assicurato l'avvio dei campionati, per il 2003-2004, ha costituito addirittura un “caso straordinario di necessità ed urgenza” ai sensi dell'art. 77 della Costituzione, tale da legittimare il Governo ad emanare un decreto legge per conferire alla Federazione un potere straordinario ed urgente in modo da garantire (il “supremo” interesse pubblico costituito da) il regolare svolgimento dei campionati.

⁸ Tale non arbitrabilità degli interessi legittimi è stata evidenziata da tutta la dottrina; in particolare si vedano i seguenti autori.

- a) VIOLA L., *L'arbitrato nei confronti della pubblica amministrazione*, in Nuove Voci del Diritto, Ed. La Tribuna: a pagg. 76-77 di tale testo l'Autore evidenzia come “*a questo punto, rimane solo da tirare le file del discorso e rilevare come, da quanto richiamato negli ultimi tre paragrafi, emerga un quadro complessivo che riporta alla competenza arbitrale tutte le controversie relative a posizioni giuridico soggettive di diritto soggettivo, originariamente attribuite alla competenza dell'AGO o del giudice amministrativo; rimangono, pertanto, escluse, dalla compromettibilità in arbitri, le sole controversie relative a posizioni soggettive di interesse legittimo, ancora oggi sottratte all'estrinsecazione della competenza arbitrale*”.
- b) POTO D., *L'arbitrato nel nuovo processo amministrativo*, in www.agataavvocati.it: a tale proposito l'Autore conferma quanto segue. “*Ora è dunque consentito devolvere ad arbitrato rituale le controversie in materia di diritti soggettivi, nelle quali almeno una delle parti sia una pubblica amministrazione e che sarebbero attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo; in precedenza, ossia prima dell'entrata in vigore della legge n., 205/2000, la materia inerente ai rapporti tra l'arbitrato di diritto comune e le controversie amministrative era ricompresa entro un settore delimitato da ... impossibilità di compromettere in arbitri le controversie aventi ad oggetto posizioni soggettive di interesse legittimo, connesse all'esercizio di un pubblico potere, in ragione del fatto che gli artt. 806-808 c.p.c. consentono l'arbitrato soltanto per le controversie che possono formare oggetto di transazione, quindi, in base all'art. 1966 c.c., solo quelle relative a diritti disponibili; ... la riforma dettata dall'art. 6 della legge n. 205/2000 conferma l'impossibilità di devolvere ad arbitri le controversie aventi ad oggetto interessi legittimi. ... In definitiva, la sintesi che sembra più pienamente emergere dall'insieme di dati normativi è che, essendo possibile deferire agli arbitri soltanto questioni relative a diritti soggettivi, tali questioni sono quelle che concernono il risarcimento del danno o altri diritti patrimoniali consequenziali. Questo implica che la definizione della controversia devoluta ad arbitri presupponga sempre la definizione di altra questione, relativa alla legittimità del provvedimento amministrativo, la quale, avendo ad oggetto la lamentata lesione dell'interesse legittimo, rimane nella sfera di competenza del giudice amministrativo*”.
- c) NICODEMO S., *Arbitrato e giurisdizione amministrativa in una recente pronuncia del Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. V, n. 3655/2003)*, sul sito www.experta.it: tale Autore evidenzia come, anche e soprattutto dopo la legge n. 205/2000, non vi siano più dubbi sul fatto che “*la norma conferma l'impostazione che esclude la devolvibilità ad arbitri di controversie in cui siano coinvolti interessi legittimi*”.
- d) VENEZIANO S., *Arbitrato e giurisdizione amministrativa*, in sito www.giustizia-amministrativa.it; anche tale Autore ribadisce che “*l'espressa previsione della possibilità di devolvere ad arbitri la soluzione di controversie aventi ad oggetto diritti soggettivi appare, infatti, preclusiva dei tentativi operati dalla dottrina*

stante il loro collegamento funzionale al miglior perseguimento dell'interesse pubblico cui sono subordinati, non è configurabile la facoltà del titolare di essi di rinunciare alla tutela giurisdizionale degli stessi mediante devoluzione delle relative controversie a collegi arbitrali;

- c) (Sintesi) di conseguenza, trattandosi di questioni attinenti a interessi legittimi e non essendo gli stessi devolvibili in arbitrato, le relative decisioni della Camera di Conciliazione non potevano essere qualificate come lodi arbitrali (a meno di non ritenerle nulle per essersi pronunciate su materia non arbitrabile).

2. Le diverse risposte date al problema dalla giurisprudenza amministrativa.

In ordine a tale questione, il T.A.R. Lazio, con sentenza n. 2987/2004 (Cosenza / FIGC), disattendendo le tesi espone dalla Società (ritenendo irrilevante il fatto che le questioni avessero, in effetti, ad oggetto posizioni di interesse legittimo), ha ritenuto di riconoscere la natura arbitrale delle decisioni della Camera di Conciliazione; ciò nonostante ha stabilito che tali decisioni, in quanto provenienti da un soggetto (Camera di Conciliazione) qualificabile come organo del C.O.N.I., fossero impugnabili innanzi al T.A.R. Lazio ai sensi della legge n. 280/2003, ma solo per vizi di nullità (art. 808 e segg. c.p.c.) e non per vizi di legittimità (¹⁰).

nel corso degli anni '90 per superare l'ostacolo derivante dalla ritenuta indisponibilità delle posizioni soggettive (interesse legittimo e, soprattutto, pubblico potere) coinvolte nelle controversie attribuite alla giurisdizione generale di legittimità del G.A."

⁹ Nello stesso senso si è posta anche tutta la giurisprudenza, precedente e successiva alla legge n. 205/2000: tra le tante si vedano le sentenze del Consiglio di Stato, Sezione Sesta, nn. 1052/2004 e n. 3655/2003; in particolare:

- a) la sentenza n. 1052/2004 ha evidenziato che *"l'arbitrato è ammissibile in relazione alle controversie relative a diritti soggettivi; nel caso di specie sono dedotti vizi di legittimità di un atto di pianificazione territoriale, sicché, anche nell'ambito della giurisdizione esclusiva di cui all'art. 34, D.Lgs. n. 80/1998, la controversia investe interessi legittimi e non è compromettibile in arbitri (art. 6 legge n. 205/2000)"*;
- b) con la sentenza n. 3655/2003, i giudici di Palazzo Spada hanno ribadito che *"oggetto del giudizio arbitrale possono essere solo le controversie che, per loro natura, se proposte innanzi al giudice amministrativo consentono di essere apprezzate non soltanto sotto il loro profilo formale, ma nella loro intrinseca portata sostanziale: queste controversie, in base alla riforma introdotta dalla legge n. 205/2000, sono quelle di natura risarcitoria, vale a dire volte ad ottenere il risarcimento del danno conseguente all'illegittimo esercizio della funzione amministrativa ... la controversia suscettibile di essere compromessa per arbitri, dunque, è solo quella che, a seguito dell'accertato illegittimo esercizio della funzione, ha ad oggetto il danno patrimoniale che il relativo titolare assume di avere subito; del pari compromettibili per arbitri sono solo le pretese patrimoniali nascenti, come nella specie, da un titolo di cui non viene contestata la legittimità, ma se ne pretende una corretta esecuzione... ne consegue allora che il lodo è alternativo alla pronuncia che spetterebbe altrimenti al giudice amministrativo di adottare al fine di fornire alla pretesa patrimoniale, contrastata dalla controparte, del necessario titolo giuridico per la sua concreta azionabilità in termini soddisfattivi"*.

¹⁰ Alle pagg. 19-20 di tale decisione si legge testualmente quanto segue: *"né giova affermare che, in fondo, la non ammissione al Campionato di Serie C1, configurando posizioni di interesse legittimo, non sarebbe compromettibile per arbitri perché difetterebbe la disponibilità del diritto controverso, in quanto tale considerazione, condivisibile in linea di mero principio, non ha senso nella specie ove la Camera di Conciliazione è istituita quale organo giudicante di ultima istanza per la risoluzione di ogni tipo di controversia sportiva che le venga sottoposta ad istanza di parte o della federazione; infatti, l'art. 12, 7 co., dello Statuto del CONI consente la devoluzione alla predetta Camera, mediante clausola compromissoria o altro espresso accordo delle parti, di qualsiasi controversia in materia sportiva, anche tra soggetti non affiliati, tesserati o licenziati"*.

In tale decisione, inoltre, il T.A.R. ha motivato la propria impostazione nel modo che segue: *"Anzitutto – e senza sottacere che fu la ricorrente a proporre arbitrato rituale ex art. 12 dello Statuto del CONI innanzi alla Camera di Conciliazione il 25 agosto 2003 – il lodo da questa emanato è e resta pur sempre atto del CONI non riservato agli organi di giustizia sportiva ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, del D.L. n. 220/2003, essendo la Camera un organo (giudicante) dell'Ente stesso. Quindi l'impugnazione di tale lodo è devoluta alla giurisdizione esclusiva di questo giudice, che conosce anche di questioni di diritti soggettivi, ferma restando la competenza in primo grado fissata ex*

In sede di appello di tale decisione, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 5025/2004, accogliendo le tesi esposte dalla Società (riconoscendo determinante il fatto che le questioni in oggetto avessero, in effetti, ad oggetto posizioni di interesse legittimo), ha ritenuto di disconoscere la natura (autoqualificata come) arbitrale delle decisioni della Camera di Conciliazione, attribuendo alle stesse natura di provvedimenti amministrativi, come tali impugnabili innanzi al giudice amministrativo e sindacabili, in forma piena, per vizi di legittimità (e non solo per vizi di nullità) ⁽¹¹⁾.

Tale impostazione è stata prima recepita dal T.A.R. Lazio nelle proprie successive decisioni - in particolare con la sentenza n. 7550/2004 ⁽¹²⁾ e con successive ordinanze cautelari ⁽¹³⁾ - e poi

lege alle Sezioni romane del TAR del Lazio e, dunque, il doppio grado di giurisdizione anche sul punto. Infine, dopo il nuovo criterio di riparto tra le giurisdizioni imposto dal successivo art. 3, 1 co, l'impugnazione del lodo non può mai spettare alla Corte d'Appello territorialmente competente, chè la cognizione dell'AGO in materia sportiva è circoscritta ai rapporti patrimoniali tra Società, associazioni e atleti" (sent. cit. pag. 20).

¹¹ Con tale decisione, il Consiglio di Stato ha chiarito che, *"secondo la giurisprudenza di questa Sezione, prima richiamata, sono configurabili posizioni di interesse legittimo rispetto ai provvedimenti di non ammissione di una società ad un determinato campionato, in quanto si tratta di atti adottati in applicazione di norme che perseguono finalità di interesse pubblico, quali il controllo sulla gestione economico-finanziaria delle leghe e delle società professionistiche, delegato dal CONI alla Federazione e che attengono non alla sfera dell'organizzazione interna delle federazioni, come tale irrilevante per l'ordinamento, bensì a quella della discrezionalità amministrativa della FIGC.*

La conseguenza di tale qualificazione è costituita anche dalla indisponibilità della res litigiosa e dalla impossibilità di devolvere ad arbitri le relative controversie.

L'art. 6 della legge n. 205/2000, nel prevedere che 'le controversie concernenti diritti soggettivi devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo possono essere risolte mediante arbitrato rituale di diritto', ha definitivamente superato quell'orientamento della Cassazione, che fondava il criterio circa l'ammissibilità dell'arbitrato non sulla natura della situazione giuridica fatta valere, ma sulla natura del giudice cui la controversia era attribuita, escludendo la possibilità di arbitrato nel caso di controversie rientranti nella giurisdizione del giudice amministrativo (Cass. N. 7643/1995). Lo stesso art. 6 non ha fatto però venire meno il principio, secondo cui non è ammessa la devoluzione ad arbitri di controversie aventi ad oggetto interessi legittimi (anzi sembra avere dato una base normativa a tale principio, affermando espressamente la possibilità di devolvere ad arbitri le controversie concernenti diritti soggettivi devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo)" (cfr. pagg. 17-18 della sentenza).

Alla luce di tali considerazioni, il Consiglio di Stato ha concluso che *"pertanto, l'impugnata decisione della Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport del CONI non costituisce un vero e proprio lodo arbitrale, ma rappresenta la decisione di ultimo grado della giustizia sportiva, avente quindi il carattere sostanziale di provvedimento amministrativo, benchè emesso con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale. Di conseguenza si tratta di atto sindacabile in modo pieno dal giudice amministrativo e non vige la limitazione dei motivi di impugnazione a quelli di nullità del lodo ex art. 829 c.p.c., ritenuta sussistente invece dal TAR" (cfr. pag. 18 della sentenza).*

¹² In tale decisione si legge testualmente quanto segue: *"deve infine essere dichiarata inammissibile anche la domanda di accertamento del diritto della ricorrente all'iscrizione al torneo di calcio di Serie B, in quanto, anche a tacere dei profili di litispendenza di giudizio arbitrale dinanzi alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport presso il C.O.N.I., la stessa risulta esperita senza il previo esperimento dei gradi della giustizia sportiva, in difformità da quanto prescritto dall'art. 3 della legge n. 280/2003: al riguardo, sembra sufficiente ricordare il recente insegnamento giurisprudenziale secondo cui la pronuncia di ultimo grado della giustizia sportiva è quella della Camera di Conciliazione ed Arbitrato, le cui decisioni non costituiscono un vero e proprio lodo arbitrale, ma hanno carattere sostanziale di provvedimento amministrativo (Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025)".*

¹³ In particolare, con ordinanze in data 6 settembre 2004, nn. 4858 e 4859, la Sezione Terza Ter del TAR ha accolto le istanze cautelari contenute nei ricorsi presentati rispettivamente da Fidelis Andria e Pro Vasto, annullando due provvedimenti (autodefiniti lodi arbitrali) emanati dalla Camera di Conciliazione rispettivamente in data 7 agosto 2004 (accoglimento del ricorso del Como e annullamento dei provvedimenti federali che ne avevano negato l'iscrizione in Serie C1) e in data 24 agosto 2004 (accoglimento del ricorso del Viterbo e annullamento dei provvedimenti che avevano negato al Viterbo la fruibilità del c.d. "lodo Petrucci" e la conseguente iscrizione in Serie

disconosciuta dallo stesso con un imprevedibile “ritorno all’antica” visione delle decisioni della Camera di Conciliazione come lodi arbitrali, impugnabili al T.A.R. Lazio ai sensi della legge n. 280/2003, ma solo per vizi di nullità (peraltro, praticamente mai riscontrabili), come affermato con le sentenze nn. 526-529/2005 (¹⁴).

Successivamente lo stesso T.A.R. Lazio è nuovamente tornato anche sulla propria posizione e, con la sentenza n. 2571/2005, ha individuato una linea interpretativa ulteriore in base alla quale le decisioni della Camera di Conciliazione costituirebbero lodi arbitrali (impugnabili innanzi al T.A.R. Lazio solo per vizi di nullità), ma le parti, dopo avere esperito obbligatoriamente il grado della Camera di Conciliazione, potrebbero comunque impugnare i provvedimenti federali (già impugnati innanzi alla Camera di Conciliazione con esito negativo) anche di fronte al T.A.R. Lazio per vizi di legittimità (¹⁵).

C2); entrambe tali ordinanze, nel sospendere le decisioni della Camera di Conciliazione, ne avevano sostanzialmente riconosciuto la natura di provvedimento amministrativo.

¹⁴ Con le sentenze nn. 526, 527, 528 e 529, emanate il 21 gennaio 2005 (tutte di contenuto testualmente identico tra loro), la Sezione Terza Ter del TAR Lazio - in pieno contrasto con la soluzione data al problema prima dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (n. 5025/2004) e poi dalla giurisprudenza della stessa Sezione (n. 7550/2004) - ha fatto un brusco retrofront ed ha riproposto la tesi della natura di lodo arbitrale delle decisioni della Camera di Conciliazione relative a questioni di ammissione ai campionati, ritenendo che:

- a) l’attività di controllo svolta dalle federazioni sull’equilibrio finanziario delle società ai fini dell’ammissione (o meno) al relativo campionato sia un’attività vincolata e non discrezionale;
- b) conseguentemente tale attività di controllo in sede di ammissione al campionato, avendo il carattere di attività vincolata, inciderebbe su posizioni giuridico soggettive riconoscibili come diritti soggettivi (e non come interessi legittimi);
- c) pertanto, i provvedimenti di ammissione al campionato, incidendo su diritti soggettivi, come tali disponibili, sarebbero “materia arbitrabile”;
- d) conseguentemente - anche alla luce dell’art. 3 della legge n. 280/2003, che fa salve le clausole compromissorie previste dai regolamenti sportivi - le decisioni della Camera di Conciliazione relative a questioni di ammissione ai campionati avrebbero il carattere di lodo arbitrale;
- e) comunque tali decisioni sarebbero impugnabili al T.A.R. Lazio ai sensi dell’art. 3 della legge n. 280/2003 (attribuzione della giurisdizione esclusiva per l’impugnazione dei provvedimenti del C.O.N.I. o delle federazioni);
- f) tali decisioni però, per la loro natura di lodo arbitrale, sarebbero sindacabili dal giudice amministrativo soltanto per vizi di nullità ai sensi dell’art. 827 c.p.c. (in caso di arbitrato rituale) o soltanto per errores in procedendo (in caso di arbitrato irrituale).

In relazione a tali decisioni, si consenta di richiamare LUBRANO E., *Le sentenze-Empoli ovvero un passo indietro per la certezza del diritto?!* (pubblicato sulla rivista telematica www.giustamm.it nel febbraio 2005).

¹⁵ Con la sentenza n. 2571/2005, il TAR Lazio ha ritenuto quanto segue.

“Occorre tenere conto, in primo luogo, che lo Statuto del C.O.N.I. (art. 12) configura la Camera non già come un organo amministrativo, ma come un organo arbitrale, rispettoso dei principi di terzietà, autonomia ed indipendenza di giudizio; si aggiunga a ciò che l’art. 20 del regolamento della Camera significativamente precisa che ‘il lodo è imputabile esclusivamente all’organo arbitrale. In nessun caso il lodo può essere considerato atto della Camera o del C.O.N.I.’.

Ciò comporta non solo il riconoscimento del difetto di legittimazione passiva, nella presente controversia, tanto del C.O.N.I., quanto della Camera di conciliazione e di arbitrato, ma soprattutto evidenza, per quanto qui rileva, che manca un soggetto pubblico cui riferire il lodo, per poterne postulare il carattere amministrativo. Sembra conseguentemente preferibile aderire all’opzione ermeneutica che ravvisa nella decisione della Camera un lodo (irrituale).

E’ noto come l’arbitrato irrituale abbia natura contrattuale; l’arbitro irrituale è un mandatario a transigere, e la sua decisione vale tra le parti come negozio di accertamento o come transazione; il lodo è impugnabile per incapacità delle parti o degli arbitri, per errore sostanziale, violenza, dolo, od eccesso di potere con riguardo ai limiti del mandato ricevuto.

Tale ricostruzione sistematica sembrerebbe contenere in nuce una limitazione della giurisdizione del giudice amministrativo, ove addirittura non intenda accedersi alla tesi più radicale (probabilmente indebolita dall’inapplicabilità dell’art. 828 c.p.c. all’arbitrato irrituale) dell’assoluto difetto di giurisdizione dello stesso, in contrasto con la previsione dell’art. 3 della legge n. 280/03, il quale (lo si ripete) sancisce che ‘esauriti i gradi della

Tale posizione non è stata condivisa dalla Sesta Sezione del Consiglio di Stato, la quale, prima con una serie di ordinanze cautelari ⁽¹⁶⁾ e poi con la sentenza 9 febbraio 2006, n. 527, ha ribadito di non intendere in alcun modo discostarsi dalla propria univoca linea interpretativa (da sempre coerentemente espressa dai giudici di Palazzo Spada) in base alla quale le decisioni della Camera di Conciliazione, per il fatto di essere emanate in materia in cui sono configurabili posizioni di interesse legittimo (come tale non arbitrabile), non hanno natura di lodo arbitrale, ma di provvedimento amministrativo, impugnabile, come tale, innanzi agli organi di giustizia amministrativa e da questi sindacabile, in forma piena, per vizi di legittimità ⁽¹⁷⁾.

giustizia sportiva ... ogni ... controversia avente ad oggetto atti del C.O.N.I. o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ..., è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo

Tale apparente aporia del sistema appare peraltro comprensibile alla stregua di un'interpretazione della norma che si muova nella prospettiva dell'autonomia degli ordinamenti e dei rispettivi istituti di giustizia, di cui è possibile corollario anche la reciproca indifferenza per le qualificazioni operate dall'altro ordinamento.

Ciò non toglie che l'ordinamento generale e sovrano possa sovrapporsi, ogni qualvolta le decisioni della giustizia sportiva producano effetti rilevanti per lo Stato, a quello sportivo facente capo al C.O.N.I., secondo le modalità stabilite o comunque desumibili ex positivo iure.

Ecco allora che il lodo arbitrale risulterà conoscibile dall'ordinamento statale nei limiti già indicati, e connessi alla sua natura giuridica, escludendosi dunque una cognizione piena del giudice statale sullo stesso; peraltro, esperita la c.d. pregiudiziale sportiva, ove anche l'esito della decisione arbitrale non sia soddisfacente per la parte, questa bene potrà impugnare il provvedimento amministrativo originario, adottato dalla Federazione o dal C.O.N.I., dinanzi al giudice amministrativo. E' infatti chiaro che l'ordinamento sportivo, pur potendo dettare regole proprie che ignorano la disciplina statale, non può impedire l'applicazione di quest'ultima, che dunque prevale, in caso di conflitto".

¹⁶ In relazione a tale questione, infatti, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato, già con una serie di ordinanze in data 9 agosto 2005 (nn. 3853, 3856, 3857, 3860 e 3865, relative rispettivamente ai ricorsi di Gela, Perugia, Torino, Bologna e Torres), ha riaffermato la natura di provvedimento amministrativo delle decisioni della Camera di Conciliazione, riconoscendo *"l'ammissibilità del ricorso originariamente proposto in primo grado avverso la decisione della Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo sport istituita presso il CONI, tenuto conto che tale decisione non costituisce un vero e proprio lodo arbitrale, ma rappresenta la decisione di ultimo grado della giustizia sportiva, che, benché emessa con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale, è pienamente sindacabile dal giudice amministrativo secondo i principi già espressi dalla Sezione con la sentenza n. 5025/2004, da cui il Collegio non ritiene di doversi discostare"*.

¹⁷ In particolare, con la decisione n. 527/2006, il Consiglio di Stato ha così motivato la propria impostazione in ordine alla natura amministrativistica delle decisioni della Camera di Conciliazione.

"Venendo alle questioni preliminari, ritiene il Collegio che vada confermata la natura amministrativa del giudizio della CAMERA DI CONCILIAZIONE che si svolge 'in forma arbitrale' a seguito della legge n. 280/2003 (già ritenuta da CdS VI n. 5025/2004 e successive come CdS VI, ordinanze 9 agosto 2005 n. 3853, n. 3856, n. 3857, n. 3860, n. 3865, n. 3866), e ciò in ragione, essenzialmente, della natura di interesse legittimo della posizione giuridica azionata e della nota incompromettibilità in arbitri di tali posizioni giuridiche soggettive (su cui cfr. art. 6 della legge n. 205/2000).

Gli interessi legittimi sono esclusivamente nella disponibilità dell'amministrazione, solo l'attività amministrativa li fa sorgere e ne determina l'entità, essi sono anche indisponibili in relazione all' indisponibilità del potere amministrativo, di per sé inesauribile ed irrinunciabile, contestabile nel termine decadenziale (termine, di fatto, non conciliabile con la lunghezza delle incombenze necessarie per la costituzione dei giudici arbitrali) e annullabile solo in forza di decisioni dei giudici amministrativi od ordinari (art. 113 ult. comma della Cost.).

Va ricordato che la qualificazione della posizione azionata in termini di interesse legittimo è costante nella giurisprudenza del Consiglio.

Essa data, in sostanza, dalla nota decisione 30 settembre 1995 (C. Stato, sez. VI, 30-09-1995, n. 1050), con la quale ha accolto l'appello proposto dalla S.p.A. Club Calcio Catania e, per l'effetto, ha annullato la sentenza di primo grado nella parte in cui aveva dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alla non iscrizione al campionato Serie C/1, ed ha rinviato la controversia al giudice amministrativo di primo grado.

In tale decisione il Consiglio ha così enunciato le ragioni della declaratoria della giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alla controversia sulla non ammissione del Catania Calcio al Campionato Serie C/1 - 1993/1994:

Tale posizione è stata poi ulteriormente ribadita dai giudici di Palazzo Spada, da ultimo, con la sentenza 19 giugno 2006, n. 3559 (SPAL / FIGC), ai sensi della quale *“l’art. 2 della legge n. 280/2003 ha previsto che gli atti delle Federazioni sportive possano essere impugnati in sede giurisdizionale solo dopo la preventiva impugnazione, quale condizione di procedibilità, innanzi*

‘In forza della L. 23 marzo 1981 n. 91, le Federazioni Nazionali Sportive sono soggetti giuridici non soltanto privati, ma altresì, pubblici.

In particolare, la conclusione circa la loro natura di soggetti anche pubblici è imposta dalle norme che attribuiscono ad esse Federazioni poteri pubblici. Si tratta, nel dettaglio, soprattutto - per quel che rileva nella specie - dell’art. 12 che attribuisce alle Federazioni il potere di controllo sulle società sportive affiliate e sulla loro attività gestionale; infatti, la circostanza secondo cui tali controlli debbono essere svolti, per legge, secondo modalità approvate dal CONI, postula necessariamente che dette modalità debbano essere stabilite dalle Federazioni mediante norme alle quali non può non riconoscersi il carattere pubblico, essendo volte a disciplinare l’esercizio di una potestà amministrativa attribuita da una norma di legge statale al C.O.N.I., da questo ente delegata alle Federazioni, e tendente alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell’attività sportiva.

Correlativamente, gli atti - quali appunto quelli di controllo ex art. 12 L. n. 91/1981 - posti in essere dalle Federazioni in qualità di organi del C.O.N.I., sono esplicazioni di poteri pubblici e partecipano alla natura pubblica dello stesso C.O.N.I.. Quindi, hanno la natura di atti amministrativi che rimangono soggetti alla giurisdizione del giudice amministrativo allorché incidano su posizioni di interesse legittimo.

Ne consegue che un provvedimento di non ammissione ad un campionato, nei limiti in cui si fondi sulla carenza, non già del c.d. titolo sportivo, sebbene di altri requisiti prescritti dalla F.I.G.C. in attuazione ed estrinsecazione del suo potere (delegato) di controllo gestionale imposto dall’art. 12 L. n. 91/1981 - e, dunque, in forza della sua posizione di soggetto pubblico e nell’esercizio di una sua potestà amministrativa - non può non rimanere assoggettato al regime degli atti amministrativi e, quindi, alla loro impugnabilità davanti al giudice amministrativo.

Nei detti limiti, infatti, detto provvedimento - che riveste i caratteri della discrezionalità e che è fondato su regole affatto discrezionali - attiene non alla sfera dell’organizzazione interna e, come tale, irrilevante per l’ordinamento, bensì a quella della discrezionalità amministrativa della F.I.G.C., rispetto alla quale la posizione giuridica soggettiva delle società sportive, si configura come interesse legittimo, tutelabile davanti al giudice amministrativo.

Nel contempo, a precludere la giurisdizione del giudice amministrativo e a determinare il difetto assoluto di giurisdizione non può valere il c.d. "vincolo sportivo", ossia la clausola compromissoria di cui all’art. 24 dello Statuto F.I.G.C. che impone a tutte le società sportive di accettare la piena e definitiva efficacia di tutti i provvedimenti generali, e di tutte le decisioni adottate da quella Federazione, dai suoi organi e soggetti delegati sulle materie attinenti alla attività sportiva.

Si tratta, infatti, di un vincolo che può liberamente operare o nell’ambito strettamente tecnico-sportivo e, come tale, irrilevante per l’ordinamento dello Stato; ovvero nell’ambito in cui sia consentito dall’ordinamento dello Stato e, cioè, nell’ambito dei diritti disponibili. Non può operare, perciò, nell’ambito degli interessi legittimi - quale quello che ne occupa - i quali a causa del loro collegamento con un interesse pubblico, e in forza dei principi sanciti dall’art. 113 Cost. sono insuscettibili di formare oggetto di una rinuncia - preventiva, generale e temporalmente illimitata - alla tutela giurisdizionale’.

D’altra parte, la soluzione non cambierebbe anche ad ammettere (il che peraltro è da escludere) che il potere della Lega e quello della Federazione abbiano carattere vincolato. Per vero, ciò non comporterebbe che rispetto ad essi la posizione delle società rivesta natura di diritto soggettivo con conseguente eventuale giurisdizione del giudice ordinario, posto che la posizione di interesse legittimo non si configura solo necessariamente in relazione ad atti discrezionali, ben potendo esistere posizioni di interesse legittimo anche in presenza di provvedimenti vincolati, ove questi siano emanati in via primaria ed immediata per la cura di interessi pubblici, appunto come nella specie (la questione è peraltro suscettibile di diversa lettura dopo la legge n. 280/2003, che prevede la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, e demanda all’ordinamento sportivo solo i provvedimenti disciplinari).

Analogo insegnamento è stato espresso da CdS VI n. 2246 del 2001.

Ciò premesso, sulla natura della posizione giuridica azionata, deve, conseguentemente affermarsi la natura amministrativa della decisione della CAMERA ARBITRALE.

D’altra parte essendovi nell’ordinamento sportivo un obbligo di accettazione della decisione della Camera arbitrale (c.d. vincolo di giustizia di cui all’art. 27 dello Statuto della FIGC) tanto osta alla configurabilità di una vera e propria clausola compromissoria, dovendosi altrimenti dubitare della legittimità costituzionale di un arbitrato obbligatorio”.

Tale decisione del Consiglio di Stato (n. 527/2006) è pubblicata su Guida al Diritto 8 aprile 2006, n. 14, con allegata la relativa nota di S. MEZZACAPO, *Mezzi di impugnazione senza limitazioni per le decisioni della Camera di Conciliazione.*

alla Camera Arbitrale, la cui decisione ha natura di atto amministrativo e non di lodo arbitrale (Sez. VI, 9 febbraio 2006, n. 527; 9 luglio 2004, n. 5025)".

3. La ormai acclarata natura di provvedimento amministrativo delle decisioni della Camera di Conciliazione: conseguenze.

Al momento attuale - stante la radicalità dell'impostazione (correttamente) fatta propria dal Consiglio di Stato con le decisioni sopra indicate (tutte sempre coerenti nel riconoscere la natura amministrativistica delle decisioni della Camera di Conciliazione) - deve ritenersi che ormai tale interpretazione si sia definitivamente "pietrificata" ("sterile" sarebbe un ulteriore ritorno all'antica che il T.A.R. Lazio decidesse di intraprendere in futuro, in considerazione del fatto che poi le relative decisioni sarebbero comunque oggetto di impugnazione innanzi a quella Sesta Sezione del Consiglio di Stato, che ha dimostrato di avere le idee molto chiare al riguardo e che non potrebbe che cassare le decisioni del T.A.R. sul punto, riaffermando la natura di provvedimento amministrativo delle decisioni della Camera di Conciliazione).

Ne consegue che, a distanza di ormai tre anni dall'entrata in vigore della legge n. 280/2003 e di circa due anni dall'emanazione della sentenza del Consiglio di Stato n. 5025/2004, sarebbe opportuno che finalmente:

- a) il massimo organo di giustizia sportiva (Camera di Conciliazione) ammettesse la propria natura, definitivamente riconosciuta, di soggetto che esercita attività amministrativa in sede di decisione di ricorsi gerarchici avverso i provvedimenti emanati dalle federazioni sportive;
- b) che la stessa Camera di Conciliazione, di conseguenza, modificasse i propri regolamenti (in tutte le parti in cui essi facciano riferimento ad un presunta natura arbitrale di tutto il relativo procedimento) e la propria stessa denominazione (ancora impropriamente autodefinita come "Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport");
- c) che lo stesso C.O.N.I. e tutte le federazioni sportive modificassero i propri regolamenti nella parte in cui facciano riferimento alla Camera di Conciliazione come organo arbitrale.

La ormai consacrata interpretazione del Consiglio di Stato sulla natura delle decisioni della Camera di Conciliazione ha, quindi, costruito un quadro istituzionale di sistema, che impone lo svolgimento del giudizio innanzi alla Camera di Conciliazione, come condizione di ammissibilità dei successivi ricorsi in sede giurisdizionale, ma che assicura poi un giudizio di legittimità pieno, da parte del Giudice Amministrativo, su tutti i provvedimenti (federali e della Camera di Conciliazione) impugnati.

Conseguenza diretta di tale impostazione è costituita dal fatto che - poiché le azioni innanzi alla Camera di Conciliazione vengono ad assumere la qualificazione di ricorsi amministrativi gerarchici, obbligatori ai fini della successiva proposizione del ricorso in sede giurisdizionale - nei rapporti tra ricorso nell'ambito della giustizia sportiva e successivo ricorso giurisdizionale dovrebbero trovare applicazione le regole e i principi costantemente affermati anche dalla giurisprudenza amministrativa, in tema di rapporti tra ricorso amministrativo e ricorso giurisdizionale.

Ne deriva che - come sancito da risalente, ma costante giurisprudenza - potrebbero essere ritenuti inammissibili, in sede di ricorso giurisdizionale contro la decisione assunta dalla Camera di Conciliazione assunta in ordine ad un ricorso amministrativo, i motivi non dedotti (ma deducibili) in sede amministrativa (cfr. Cons. Stato, Sez. IV 22 aprile 1975, n. 432; idem, Sez. VI, 28 aprile

1978, n. 517; T.A.R. Lazio, Sez. II, 3 novembre 1984, n. 1534); tale principio è, infatti, stato ribadito anche dalla giurisprudenza amministrativa più recente (Cons. Stato, Sez. IV, 19 marzo 1996, n. 355; idem, 2 marzo 2004, n. 962; idem, 10 giugno 2004, n. 3756).

Il principio in questione è stato in parte già affermato dal Consiglio di Stato anche con riferimento specifico alla materia sportiva, nella già richiamata decisione della Sezione Sesta, 19 giugno 2006, n. 3559 (SPAL / FIGC), con la quale è stata *“accolta l’eccezione di inammissibilità, formulata dalla F.I.G.C., per la quale rileva la mancata impugnazione delle disposizioni federali innanzi alla Camera Arbitrale”*; ciò in quanto *“l’art. 2 della legge n. 280/2003 ha previsto che gli atti delle Federazioni sportive possano essere impugnati in sede giurisdizionale solo dopo la preventiva impugnazione – quale condizione di procedibilità – innanzi alla Camera Arbitrale”*.

Con tale decisione, pertanto, il Consiglio di Stato ha affermato il principio per cui l’eventuale impugnazione di norme federali (quali atti presupposti dei relativi provvedimenti applicativi) risulta ammissibile di fronte al Giudice amministrativo solo se già proposta innanzi alla Camera di Conciliazione; corollario di tale impostazione potrebbe essere il fatto che anche i motivi di illegittimità prospettati di fronte al T.A.R. Lazio potrebbero essere ritenuti ammissibili solo se già proposti nei vari gradi di giustizia sportiva.

Al di là della correttezza o meno di tale impostazione, sarà, pertanto, opportuno che i legali delle Società o dei tesserati sportivi focalizzino, sin dal momento della presentazione delle azioni innanzi alla giustizia federale prima ed alla Camera di Conciliazione poi, tutti gli atti da impugnare e tutti i motivi di diritto che potranno essere fatti valere successivamente in sede giurisdizionale, in modo da non precludersi, sin dall’inizio, l’impugnazione di alcuni atti o la proposizione di alcuni motivi.

II. IL PROBLEMA DELLA LEGITTIMITÀ DELLA PREGIUDIZIALE SPORTIVA.

Una volta risolta la questione della vera natura delle decisioni della Camera di Conciliazione, resta però aperto il problema della legittimità della pregiudiziale sportiva. L’obbligo di adire la Camera di Conciliazione pone, infatti, il problema della immediata impugnabilità innanzi al T.A.R. Lazio degli atti emanati dagli organi delle Federazioni sportive: tali atti, infatti, costituiscono anche essi dei veri e propri provvedimenti amministrativi, come è confermato dal fatto che essi sono emanati al termine del relativo sub-procedimento federale e che sono immediatamente esecutivi (si pensi alle decisioni di carattere disciplinare della giustizia federale in primo o in secondo grado oppure alle decisioni di diniego di ammissione al campionato per carenza di parametri finanziari emanate dai competenti organi federali).

Si deve, pertanto, prendere atto del fatto che, nel quadro di sistema così configurato, si determina una situazione in cui provvedimenti amministrativi immediatamente esecutivi - pur producendo una lesione immediata nella sfera giuridica del destinatario di essi (in quanto, ad esempio, l’eventuale squalifica irrogata comincia a decorrere sin dall’emanazione del provvedimento di primo grado della giustizia sportiva) - non risultano direttamente impugnabili innanzi al T.A.R. Lazio (ma soltanto dopo avere esperito tutti i gradi di giustizia sportiva): tale situazione sembra porsi in palese contrasto con la normativa costituzionale di cui agli artt. 24

(diritto alla tutela giurisdizionale in generale) ⁽¹⁸⁾ e 113 (diritto alla tutela giurisdizionale nei confronti degli atti delle P.A.) ⁽¹⁹⁾.

1. L'inammissibilità dei ricorsi al T.A.R. Lazio proposti prima della conclusione del procedimento amministrativo sportivo.

Nonostante tale evidente aporia del sistema, la proposizione di un ricorso in sede giurisdizionale amministrativa prima del definitivo esaurimento di tutti i gradi della giustizia sportiva è stata, finora - in tutti i casi di presentazione di ricorsi innanzi al T.A.R. Lazio senza avere esperito la fase del c.d. "arbitrato" innanzi alla Camera di Conciliazione del C.O.N.I. - sempre rigidamente sanzionata dalla giurisprudenza del T.A.R. Lazio con pronunce di inammissibilità e/o di improcedibilità dei relativi ricorsi o comunque con il rigetto della richiesta di misure cautelari, con l'effetto che i ricorrenti sono stati obbligati a tornare (laddove ancora in termini) innanzi agli organi di giustizia sportiva per ultimarne i relativi gradi; ciò è avvenuto, in particolare, con le seguenti decisioni:

- a) "sentenza-breve" 29 luglio 2004, n. 7550 (Soc. Napoli Sportiva / FIGC) ⁽²⁰⁾;
- b) sentenza 31 maggio 2005, n. 4284 (Fallimento Brindisi / FIGC) ⁽²¹⁾;
- c) "sentenza-breve" 14 dicembre 2005, n. 13616 (Matteis / FIGC) ⁽²²⁾;
- d) sentenza 15 giugno 2006, n. 4604 (Nuova Nardò / FIGC) ⁽²³⁾;

¹⁸ "Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi" (primo comma).
"La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento" (secondo comma).

¹⁹ "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" (primo comma).
"Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti" (secondo comma).

²⁰ "Deve, infine, essere dichiarata inammissibile anche la, invero contraddittoria nel contesto argomentativo e processuale che informa il ricorso, domanda di accertamento del diritto della ricorrente all'iscrizione del torneo di calcio di Serie B, in quanto, anche a tacere dei profili di litispendenza derivanti dalla pendenza di giudizio arbitrale dinanzi alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo sport presso il CONI, la stessa risulta esperita senza il previo esperimento dei gradi della giustizia sportiva, in difformità di quanto prescritto dall'art. 3 della legge n. 280/2003. Al riguardo sembra sufficiente ricordare il recente insegnamento giurisprudenziale secondo cui la pronuncia di ultimo grado della giustizia sportiva è quella della Camera di Conciliazione ed Arbitrato, le cui decisioni non costituiscono un vero e proprio lodo arbitrale, ma hanno carattere sostanziale di provvedimento amministrativo (Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025)".

²¹ "Ne consegue che le norme dell'ordinamento sportivo che impongono il previo ricorso alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato risultano applicabili anche al fallimento ricorrente; il mancato previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva nei confronti del provvedimento di esclusione dal campionato di Serie C2 della società Brindisi Calcio rende il ricorso avverso l'esclusione improcedibile ai sensi dell'art. 3 della L. n. 280/03".

²² "Ritenuto, peraltro, che appaiono invece fondate le ulteriori eccezioni di inammissibilità / improcedibilità ...in quanto è stato dichiaratamente omesso il previo esperimento dei rimedi interni all'ordinamento sportivo...sussiste anche in materia disciplinare l'onere di adire gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo prima di rivolgersi al Giudice statale...nella vicenda in esame il ricorrente non contesta, ed anzi allega, il mancato esperimento della 'pregiudiziale sportiva' (ed anche il passaggio dell'Arbitrato dinanzi alla Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport presso il CONI), caratterizzantesi come condizione di procedibilità del ricorso giurisdizionale".

²³ "Ciò premesso, il Collegio condivide le eccezioni di inammissibilità del ricorso formulate dalle controparti... la ricorrente non ha infatti esaurito i gradi della giustizia sportiva; non ha, cioè, posto in essere la condizione alla quale è subordinata la devoluzione della controversia al giudice amministrativo ai sensi dell'art. 3, co. 1, del D.L. 19 agosto 2003 n. 220 (conv. in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della l. 17 ottobre 2003 n. 280), secondo cui solo 'Esauriti i gradi della giustizia sportiva (...) ogni (...) controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico

- e) ordinanza 22 agosto 2006, n. 4666 (Moggi / FIGC) ⁽²⁴⁾;
- f) ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671 (Girauda / FIGC) ⁽²⁵⁾.

In teoria, al fine di vedersi riconosciuta l'ammissibilità di un ricorso al T.A.R. proposto prima della conclusione dei gradi di giustizia sportiva, si potrebbe anche sostenere che tale ricorso sia stato presentato al fine di ottenere soltanto una pronuncia cautelare per evitare di subire un danno grave ed irreparabile (che si realizzerebbe con la "partenza" dei campionati). Tale tesi, pur presentando un indiscutibile fondamento giuridico, è stata però finora "bocciata" dai Giudici amministrativi sulla base della considerazione del fatto che l'ordinamento giuridico statale italiano non prevede (se non per la materia specifica degli appalti, deroga di carattere eccezionale e, come tale, non suscettibile di estensione per analogia) la possibilità di ottenere una tutela cautelare ante causam (in tal senso si è pronunciato il T.A.R. Lazio con la sopra richiamata sentenza n. 7550/2004) ⁽²⁶⁾.

nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo'.

Non è dubbio che, nella specie, la controversia rientri nel novero di quelle da sottoporre prioritariamente alla giustizia sportiva, e, a termine dell'art. 27, co. 3, dello Statuto della F.I.G.C., precisamente alla cognizione conciliativa e arbitrale della predetta Camera di Conciliazione e Arbitrato dello Sport presso il CONI, davanti alla quale, d'altra parte, la ricorrente avrebbero potuto prospettarsi doglianze riguardanti anche il presupposto lodo, quanto meno in relazione al termine prefissato dal Collegio arbitrale per l'intervento di terzo.

Dunque, disattese le argomentazioni difensive della difesa della Nuova Nardò, il ricorso dev'essere dichiarato inammissibile".

²⁴ Con tale decisione, il TAR ha rigettato la richiesta di misure cautelari "sul rilievo che il sig. Moggi ha adito questo Tribunale senza attendere l'esito del tentativo di conciliazione presso la Camera di conciliazione e di arbitrato per lo sport (fissato per il 7 settembre 2006), non sussistendo un danno attuale ed irreparabile".

²⁵ Il contenuto di tale ordinanza è testualmente identico a quello della n. 4666/2006.

²⁶ "Ritiene il Collegio che il ricorso sia inammissibile in quanto volto ad ottenere una tutela cautelare pura, scissa dal giudizio di merito e dunque un rimedio non previsto in via generale nell'ordinamento processuale amministrativo...la giurisprudenza comunitaria ha enucleato la indefettibilità della tutela cautelare ante causam contro gli atti adottati dalle Amministrazione aggiudicatrici, affermando dunque un principio valido solamente nell'ambito degli appalti pubblici comunitari...nelle altre materie, tra cui quella in esame, concernente l'impugnativa di un provvedimento di non ammissione al campionato di calcio di Serie B, non esiste una disposizione...la quale prevede che la tutela cautelare può essere richiesta anche prima dell'instaurazione del giudizio di merito".

Tale decisione assunta dal TAR Lazio è stata (giustamente) oggetto di critiche dalla dottrina: in particolare, si veda SANDULLI M.A., *Le nuove frontiere della giustizia amministrativa tra tutela cautelare ante causam e confini della giurisdizione esclusiva*, in www.giustizia-amministrativa.it; la posizione assunta dal TAR è sembrata, infatti, caratterizzarsi per un'eccessiva rigidità nell'interpretazione della normativa di settore, che ha determinato la negazione del diritto della Società ricorrente ad ottenere una tutela giurisdizionale cautelare. Nel senso sotto riportato, si è, dunque, espressa l'Autrice.

"Con decisione 29 aprile 2004, proseguendo nella linea sostenuta nel 1996 per la Grecia (sent. 19 settembre 1996), la Corte di Giustizia ha confermato, anche in riferimento al sistema italiano, la posizione già assunta con la più nota pronuncia 15 maggio 2003 nei confronti della Spagna: un sistema di giustizia amministrativa che non consente, nel settore degli appalti pubblici, una tutela cautelare d'urgenza piena ed autonoma dalla proposizione di un'azione di merito contrasta con i principi del diritto comunitario in tema di effettività della tutela.

Quali sono la reale portata e le conseguenze immediate della pronuncia?

Quali i suggerimenti che dalla dottrina e giurisprudenza possono essere offerti al futuro legislatore?

Sul primo punto, non mi sembra possa revocarsi in dubbio che, pur con tutti i problemi che, come vedremo, ne conseguono sul piano applicativo, la pronuncia vincoli sin da ora il giudice amministrativo a "disattendere" i limiti posti attualmente dal sistema, ammettendo di conseguenza una tutela cautelare autonoma dalla proposizione di un giudizio di merito anche nell'ambito della giurisdizione di legittimità. Il vincolo scaturente dalla pronuncia investe tuttavia in quanto tale soltanto la materia degli appalti: ne ha già dato atto il T.A.R. Lazio quando, con la sentenza della Sezione III ter in data 30 luglio 2004, n. 7550, ne ha escluso la valenza in riferimento alla questione del campionato di calcio.

E' tuttavia altrettanto indubbio che una tale disparità di trattamento contrasta con i principi costituzionali in tema di uguaglianza e di diritto di difesa. È pertanto auspicabile che il legislatore intervenga sollecitamente a

Anche alla luce di tale “rigidità” dell’interpretazione data finora dal Giudice amministrativo con riferimento alla pregiudiziale sportiva, il destinatario di provvedimenti federali, pertanto, è piuttosto obbligato ad esperire tutto l’iter della giustizia sportiva, con l’effetto che tali provvedimenti diventano impugnabili al T.A.R. Lazio solo in un momento in cui (dopo avere esperito tale iter), il più delle volte, la sanzione oggetto del provvedimento ha avuto ormai esecuzione totale o quasi e il relativo interesse all’annullamento è venuto meno (residuando soltanto un interesse al risarcimento dei danni, in ordine ai quali - pur essendo stata prevista la relativa competenza dei giudici amministrativi con la legge n. 205/2000 - i giudici amministrativi hanno finora dimostrato di mantenere una certa “riottosità”).

La realtà storica ha, pertanto, dimostrato che il sistema, così come è attualmente strutturato (obbligo di esperire tutti i gradi di giustizia sportiva), non funziona: i casi della passata estate, e specificamente le vicende relative alla c.d. “Calciopoli”, hanno oggettivamente dimostrato che il sistema sportivo, ad oggi, non è in grado di emanare un provvedimento finale (decisione della Camera di Conciliazione del CONI) nei tempi utili a consentire l’espletamento di tutti i gradi di giustizia sportiva ed amministrativa (almeno nella fase cautelare) prima dell’inizio dei relativi campionati ⁽²⁷⁾.

2. La necessità di sopprimere la fase obbligatoria di conciliazione di fronte alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport.

La ragione di tale paradossale situazione, nella quale ogni possibilità di tutela è del tutto preclusa (in quanto, in attesa della definizione delle questioni innanzi alla Camera di Conciliazione, agli interessati non è permesso di ricorrere al giudice amministrativo, pena l’inammissibilità della relativa azione) è fundamentalmente determinata da una “inadeguata” strutturazione del giudizio innanzi alla Camera di Conciliazione in due fasi autonome (entrambe obbligatorie), ovvero la “fase della conciliazione” e la “fase dell’arbitrato” (art. 4, quinto comma, del Regolamento della Camera di Conciliazione), tra l’altro non proprio caratterizzate da immediatezza e celerità.

E’, infatti, evidente che la previsione di un’autonoma (e obbligatoria) fase della conciliazione risulta non solo del tutto inutile, ma anche estremamente dannosa a tutto il sistema dal punto di vista pratico, come oggettivamente dimostrato dall’esperienza storica della scorsa estate, nonché da considerazioni estremamente elementari.

In particolare, l’assoluta inutilità di tale fase (“matematicamente” destinata a concludersi con esito negativo) risulta da quanto segue:

disciplinare la materia o che quanto meno i giudici amministrativi sottopongano in tempi brevi la questione alla Consulta che, a differenza da quanto avvenuto nel 2002 (quando, con ord.za 179 del 10 maggio dichiarò la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del sistema che non prevedeva per gli interessi legittimi garanzie di tutela cautelare analoghe a quelle operanti per i diritti soggettivi), si troverebbe, questa volta, di fronte ad una tutela difforme di situazioni soggettive identiche e dunque, analogamente a quanto deciso con la sentenza 28 giugno 1985, n. 190, ne dichiarerebbe presumibilmente la fondatezza”.

²⁷ Con riferimento alla vicenda di “Calciopoli-1”, infatti, pur essendo state decise le relative questioni innanzi agli organi di giustizia federale della FIGC entro la data del 25 luglio 2006 (in particolare, la decisione della CAF è stata emanata in data 14 luglio 2006, mentre il dispositivo della Corte Federale è stato pubblicato in data 25 luglio 2006), le relative questioni, pur se immediatamente proposte dalle parti con tempestive azioni innanzi alla Camera di Conciliazione, hanno continuato a “giacere” innanzi a tale organo fino alla fine del mese di ottobre 2006, ovvero ben dopo l’inizio dei campionati sportivi.

- a) in primo luogo, le pretese che vengono fatte valere dalle società o dai tesserati nei confronti delle rispettive federazioni attengono a posizioni di interesse legittimo, subordinato rispetto al potere pubblico autoritativo federale, e ciò tanto nelle questioni relative ad impugnazioni di sanzioni disciplinari quanto nelle questioni relative alle ammissioni ai campionati di competenza: ne consegue che, in relazione a tali situazioni, risulta del tutto “inconciliabile”, in quanto giuridicamente indisponibile, il relativo potere pubblico esercitato dalle federazioni in sede di emanazione dei relativi provvedimenti⁽²⁸⁾;
- b) in secondo luogo, anche ad ammettere la astratta “conciliabilità” delle questioni sportive, la realtà ha dimostrato che, di fatto, è del tutto impossibile realizzare una “conciliazione” per la inevitabile opposizione fatta valere dai controinteressati, ovvero dai titolari di interessi legittimi contrapposti a quelli dei ricorrenti⁽²⁹⁾;
- c) del resto, risulta più che ovvia (al punto tale da non essere mai stata valutata) la considerazione che, qualora due parti (tesserato e federazione) intendano conciliare, esse non hanno certo necessità di una fase autonoma della conciliazione per farlo, mentre, se due parti non hanno intenzione di conciliare, non sarà certo la necessità di dovere esperire una fase autonoma della conciliazione, a fare loro cambiare idea e quindi a farle conciliare;
- d) infine, la realtà dell’estate 2006 ha dimostrato che la stessa federazione resistente (nella fattispecie la F.I.G.C.), verosimilmente proprio alla luce delle sopra esposte considerazioni, spesso non si presenta neanche all’incontro fissato per la conciliazione (tanto che il comportamento della stessa è stato ampiamente stigmatizzato dalla stessa Camera di Conciliazione), come è avvenuto nelle questioni relative alle Società Casale, Forlì, Latina e Modica.

Oltre che inutile, la previsione di tale fase obbligatoria di conciliazione risulta palesemente dannosa a tutto il sistema: infatti - in una situazione in cui risulta estremamente urgente ottenere tutte le decisioni della giustizia sportiva e della giustizia amministrativa prima dell’inizio dei campionati - si determina una situazione di totale “stallo” nell’attesa di esperire tale fase, con la conseguenza che, nella maggior parte dei casi, le decisioni della giustizia sportiva ed amministrativa arrivano molto più tardi: ciò determina una situazione di grave “incertezza agonistica” e comporta l’effetto che, laddove poi i Giudici Amministrativi accolgano le pretese delle società ricorrenti, l’esecuzione delle relative decisioni può essere realizzata soltanto ampliando il “format” dei campionati, inserendo in sovrannumero le società riammesse in sede giurisdizionale⁽³⁰⁾.

²⁸ La fondatezza di tale assunto giuridico, risulta, del resto, essere stata anche pubblicamente ribadita dal Commissario Straordinario della FIGC la scorsa estate, con l’affermazione del fatto che sarebbe stato “*impensabile*” che la Federazione si mettesse a “*mercanteggiare*” sanzioni disciplinari di estrema rilevanza sportiva, giuridica ed economica, irrogate dai propri organi di giustizia sportiva in piena “*autonomia*”.

²⁹ Infatti, ad ogni società retrocessa nella categoria inferiore per ragioni disciplinari o non ammessa al relativo campionato per carenza dei requisiti finanziari, che ricorre innanzi alla Camera di Conciliazione per vedersi reintegrare il proprio diritto a partecipare al campionato conquistato sul campo, si contrappone, inevitabilmente, la Società che sarebbe “ri pescata” in tale campionato al posto di essa; allo stesso modo, ad una società che abbia ricevuto una sanzione anche solo di “penalizzazione di punti” in classifica e che ricorre per vedersi annullare o quantomeno ridurre tale sanzione, si contrappongono, inevitabilmente, tutte le società partecipanti a tale campionato, interessate, nel naturale gioco della “concorrenza agonistica”, ad opporsi ad una eventuale riduzione della sanzione irrogata alla società sanzionata: sulla base di tali considerazioni, del resto, la Camera di Conciliazione ha accolto la richiesta di intervento proposta dalla Società Messina nei giudizi proposti dalle Società Fiorentina, Lazio e Milan avverso le sanzioni disciplinari (penalizzazioni di punti in classifica) loro irrogate.

³⁰ La necessità di disporre l’inserimento delle società “vincitrici” in sede giurisdizionale in sovrannumero, anziché in sostituzione di quelle, intanto, “ri pescate” al posto di esse, è determinata esclusivamente dal fatto che i

Risulta, inoltre, evidente come la previsione di una fase autonoma di conciliazione obbligatoria sia in pieno contrasto con quello che è sempre stato uno dei “cavalli di battaglia” della ratio della stessa esistenza della giustizia sportiva, ovvero con la necessità di garantire in tempi estremamente brevi la risoluzione di tutte le controversie mediante una celerità di giudizio imposta dalla naturale fisiologia del sistema sportivo, che ha necessità di ottenere risposte certe e definitive in tempi stretti, proprio per garantire il regolare ed incessante svolgimento dei campionati.

Sembra, dunque, veramente paradossale il fatto che – laddove anche il legislatore della Repubblica, al momento di “conferire” la giurisdizione in materia sportiva al Giudice amministrativo (con l’emanazione della legge n. 280/2003), si è preoccupato di garantire che i giudizi davanti allo stesso in tale materia si svolgessero in tempi estremamente ristretti (proprio per tale ragione la legge n. 280/2003 prevede l’applicazione dell’art. 23 bis della legge n. 1034/1971 e la decisione di tali giudizi con sentenza-breve ⁽³¹⁾) – il corso della giustizia in materia sportiva venga “rallentato” in partenza (rectius “precluso”, visto che tale sembrerebbe essere l’unica possibile logica del “legislatore sportivo” nel predisporre la normativa regolante i procedimenti innanzi alla Camera di Conciliazione), con una obbligatoria “stagnazione” (di una durata media di circa un mese) delle pretese delle Società e dei tesserati sportivi nella “melma” della fase di conciliazione.

Al contrario, l’esperienza storica ha dimostrato che - laddove non sia prevista una fase autonoma di “conciliazione” (come nel caso di impugnazione di provvedimenti di diniego di ammissione ai campionati emanati nei confronti di società professionistiche per carenza di requisiti finanziari, materia in cui il Regolamento ad hoc della Camera di Conciliazione prevede l’espletamento direttamente della fase c.d. “arbitrale”) - il “sistema” funziona, in quanto, in passato (in particolare, nell’estate del 2005), è stato realizzato l’espletamento di tutti i gradi di giustizia sportiva ed amministrativa (almeno nella fase cautelare) prima dell’inizio dei campionati successivi ⁽³²⁾.

relativi campionati sono, nel frattempo, già partiti e, quindi, le società “riparate” al posto di quelle escluse hanno assunto una posizione consolidata ed “intoccabile” al mantenimento della relativa categoria: ciò è avvenuto, ad esempio, nel 2004, quando le Società Como e Viterbo, non ammesse dalla FIGC al campionato di Serie C per carenza dei requisiti finanziari, furono prima “riammesse” dalla Camera di Conciliazione (fine agosto), poi nuovamente escluse dal TAR Lazio in accoglimento dei ricorsi di Fidelis Andria e Pro Vasto (6 settembre) ed, infine, nuovamente “riammesse” dal Consiglio di Stato (10 settembre) con ordinanze nn. 4267/2004 e 4268/2004; in tale situazione, la FIGC, visto l’ormai imminente inizio dei campionati (previsto per domenica 12 settembre), non “ricacciò” nella categoria inferiore Andria e Pro Vasto e riammise Como e Viterbo in sovrannumero.

³¹ L’art. 3, terzo comma, della legge in questione ha, infatti, 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;
- 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.

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*”.

³² In particolare, nell’estate 2005 (passata alla storia come l’estate dei dinieghi di ammissione ai campionati per carenza dei requisiti finanziari, in quanto ben 15 società professionistiche furono “bocciate” dalla FIGC in sede di controllo sull’equilibrio finanziario delle stesse, tre delle quali - Gela, Messina e Torres - sono state riammesse “al novantesimo” dal Consiglio di Stato, con ordinanze sopra richiamate), la tempistica dei giudizi sportivi ed amministrativi in sede di impugnazione di provvedimenti federali emanati in data 15 luglio 2005, fu la seguente:

- a) Covisoc: decisioni assunte in data 6 luglio 2005;

Il problema di fondo (rectius il “guaio”) è, dunque, che l’ordinamento sportivo nazionale, ad oggi (Terzo Millennio, sic), continua a mantenere una anacronistica visione di “rifiuto” della realtà esterna, ovvero della propria posizione di ordinamento settoriale derivato e, come tale, subordinato (come tutti gli ordinamenti settoriali), in quanto dotato di potestà normativa di livello solo secondario (regolamentare) all’ordinamento statale, nonché alle norme (fonti normative di livello costituzionale e primario) ed ai Giudici dello stesso (ricostruzione istituzionale ormai pacificamente “codificata” anche nella legge n. 280/2003).

Ne consegue che, nel predisporre i propri regolamenti, l’ordinamento sportivo – anziché ragionare nell’ottica di consentire il possibile espletamento della fase dei ricorsi giurisdizionali prima possibile (e, soprattutto, prima dell’inizio dei campionati) – ha deliberatamente preferito costruire un sistema, controproducente, che, quantomeno, ritardi più possibile la proposizione dei ricorsi al Giudice amministrativo.

Del resto, proprio in tale (immatura) ottica, si inquadra e risulta quasi “comprensibile” il fatto, addirittura “raccapricciante”, che, nella “sottocultura” del mondo sportivo, viga ancora il “regime terroristico della minaccia” – anti giuridico ⁽³³⁾, ma tristemente efficace ⁽³⁴⁾ – di sanzioni

- b) Coavisoc: decisioni assunte in data 12 luglio 2005;
- c) Consiglio Federale della FIGC: decisioni assunte in data 15 luglio 2005;
- d) Camera di Conciliazione (fase solo “arbitrale”): decisioni assunte in data 25 luglio 2005;
- e) TAR Lazio: ordinanze cautelari e sentenze-brevi assunte in data 2 agosto 2005;
- f) Consiglio di Stato: ordinanze cautelari assunte in data 9 agosto 2005.

Tutte le questioni (insorte comunque alla metà del mese di luglio), pertanto – proprio per il fatto che la materia de qua fosse sottratta alla fase obbligatoria di conciliazione – furono definitivamente “chiuso” con decisioni passate in giudicato, quantomeno a livello cautelare, ben oltre un mese prima dell’inizio dei campionati, dando così la possibilità a tutte le società di conoscere il proprio destino (ovvero il campionato al quale avrebbero partecipato) con sufficiente anticipo e, conseguentemente, di potere organizzare la propria attività e gli organici della squadra.

³³ La minaccia (da parte di organismi sportivi nazionali ed internazionali) di sanzioni disciplinari nei confronti di soggetti che abbiano proposto ricorso al giudice statale si “fonda” sul c.d. “vincolo di giustizia” (cfr., per il calcio, art. 27 dello Statuto della FIGC): in base a tale norma (di rango regolamentare) è precluso ai soggetti tesserati e affiliati all’ordinamento sportivo, di fare valere i propri interessi fuori dall’“alveo” della giustizia sportiva.

Tale minaccia è palesemente destituita di ogni fondamento, in quanto tutte le norme federali (di rango regolamentare) che prevedono il vincolo di giustizia sono evidentemente viziato da illegittimità per violazione della superiore normativa costituita dalla legge n. 280/2003 (fonte di rango primario) e dagli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione (fonti di rango costituzionale), che riconoscono a tutti i cittadini (ed anche ai tesserati sportivi) il diritto alla tutela giurisdizionale dei propri interessi.

L’illegittimità del vincolo di giustizia e, conseguentemente, delle relative sanzioni disciplinari irrogate per violazione dello stesso è dovuta all’applicazione del “primo principio di diritto”, ovvero del principio di “gerarchia delle fonti del diritto”, in base al quale, laddove una norma subordinata abbia un contenuto che contrasti con quello di una (o più) norme sovraordinate, la prima deve essere annullata o comunque disapplicata dal Giudice.

La fondatezza di tale modus ragionandi è stata acclarata anche dal TAR Lazio, il quale, con ordinanza 21 aprile 2005, n. 2244, ha accolto il ricorso della Società Cosenza 1914 proposto avverso la sanzione disciplinare di tre punti di penalizzazione in classifica, irrogata dalla FIGC per avere la Società, in precedenza, proposto ricorso innanzi al TAR Lazio (per il riconoscimento del proprio titolo sportivo), in violazione del c.d. “vincolo di giustizia”; orbene, ben conscia dei principi sopra esposti, nella fattispecie, la FIGC non solo non ha proposto appello avverso tale ordinanza, ma successivamente ha addirittura annullato essa stessa (con pronuncia della CAF in accoglimento del ricorso del Presidente Federale) la sanzione precedentemente irrogata al Cosenza (peraltro inefficace, in quanto già sospesa dal TAR Lazio con l’ordinanza citata). Con riferimento a tale vicenda, si consenta di citare l’articolo di LUBRANO E., *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia, la FIGC si adegua*, in Rivista di Diritto ed Economia dello Sport n. 2/2005, Edus Law International.

Alla luce di tale precedente, risulta, pertanto, evidente che le minacce di irrogazioni di sanzioni disciplinari per violazione del vincolo di giustizia appaiono come un “cerbero” che “abbaia”, ma che è del tutto “privo di denti”, in quanto eventuali sanzioni, laddove impugnate dagli interessati, sarebbero verosimilmente annullate dalla giustizia amministrativa. Lo stesso vale per sanzioni eventualmente irrogate in ambito internazionale, per la stessa ragione.

disciplinari nei confronti di società o tesserati sportivi che “osino” fare ricorso al Giudice amministrativo a tutela dei propri interessi.

3. L'illegittimità del sistema della pregiudiziale sportiva nella sua attuale configurazione.

Se, dunque, da una parte, dal punto di vista di una elementare “analisi logica” della situazione descritta, la fase obbligatoria della conciliazione si appalesa inutile e dannosa, dall'altra parte, ad un primo approccio di “analisi giuridica”, il sistema della pregiudiziale sportiva, così come attualmente strutturato, risulta palesemente viziato da illegittimità per violazione dei principi fondamentali di svolgimento dell'attività amministrativa.

La previsione di una fase autonoma di “conciliazione obbligatoria”, infatti, costituisce un inutile aggravio del procedimento amministrativo sportivo, in palese contrasto con i più elementari principi di “*buon andamento*” (art. 97 Cost.) e di “*economicità ed efficacia*” dell'azione amministrativa, ⁽³⁵⁾, nonché del divieto di “aggravamento” del procedimento amministrativo in generale ⁽³⁶⁾, di cui all'art. 1 della legge n. 241/1990. Essa, inoltre, si pone in violazione dell'art. 24 (diritto alla tutela giurisdizionale) e dell'art. 113 (diritto di impugnare tutti i provvedimenti immediatamente lesivi innanzi al Giudice amministrativo) della Costituzione, in quanto determina una assoluta “paralisi” del diritto alla tutela giurisdizionale, “bloccato” a “giacere” inutilmente nella fase di “conciliazione obbligatoria” e “liberato” soltanto al momento in cui, ormai, “partiti” i campionati, la piena reintegrazione della propria posizione giuridica (ovvero la riammissione al campionato di competenza) è ormai impossibile da realizzare (emblematico il caso della Juventus della passata estate ⁽³⁷⁾).

Ciò che fa riflettere, sul “delirio agonistico” che sembra pervadere i rappresentanti delle massime istituzioni sportive nazionali ed internazionali, è che, talvolta, tali minacce vengono “sparate” pubblicamente anche da chi, essendo professore ordinario presso Facoltà di Giurisprudenza, del principio di gerarchia delle fonti avrebbe dovuto quantomeno averne sentito parlare in gioventù....

³⁴ La cosa che però ancora sorprende è che le minacce in questione, per quanto prive di ogni fondamento giuridico, riescano in certi casi a realizzare una sorta di “terrorismo psicologico” che induce i legali rappresentanti delle società a rinunciare a tutelare i propri interessi nelle sedi di giustizia amministrativa per paura di ricevere sanzioni disciplinari per violazione del vincolo di giustizia (e, in tal senso, si sono pubblicamente esposti alcuni Presidenti di società di calcio anche nel corso dell'estate del 2006).

³⁵ “*L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario*” (art. 1, primo comma).

³⁶ “*La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria*” (art. 1, secondo comma).

³⁷ Nulla come la descrizione della realtà può dare la dimensione dell'“assurdo” del sistema della pregiudiziale sportiva così come finora configurato. Neppure la fantasia più creativa del più “artista” dei professori avrebbe potuto pensare ad un “caso di scuola” capace di evidenziare la “paradossalità” del sistema della pregiudiziale sportiva, come quello che si è invece verificato nella realtà effettiva dello scorso agosto: la massima Società italiana, “zeppa” a tale momento di “freschi” Campioni del Mondo (la Juventus appunto), mai retrocessa sul campo in tutta la propria storia ultracentenaria, si trova ad essere destinataria, alla data del 25 luglio 2006, di un provvedimento di ultimo grado di giustizia federale, con il quale si vede revocare due scudetti e retrocedere in Serie B con 17 punti di penalizzazione; orbene, dovendo impugnare un provvedimento di tale portata lesiva, la Società - “stanca” di attendere inutilmente l'espletarsi dei “tempi biblici” del giudizio innanzi alla Camera di Conciliazione (la fase di conciliazione si era conclusa dopo quasi un mese in modo ovviamente negativo, mentre la fase di arbitrato si concluderà soltanto alla fine del mese di ottobre 2006, ovvero dopo oltre tre mesi dall'emanazione del provvedimento di ultimo grado di giustizia federale) e visto l'imminente inizio dei campionati - ha proposto ricorso innanzi al TAR Lazio, ma, alla luce della prevedibile emanazione di una decisione di inammissibilità dello stesso per mancato esperimento della pregiudiziale sportiva (come era avvenuto nei casi analoghi relativi alle Società Napoli e Fallimento Brindisi ed ai tesserati Matteis,

Tale sistema risulta, inoltre, essere in palese contrasto con quanto già statuito dal Consiglio di Stato, Sezione Sesta, nella propria prima decisione in materia sportiva dopo la legge n. 280/2003, ovvero nella ben nota sentenza n. 5025/2004, nella quale il massimo consesso amministrativo ebbe modo di chiarire che la pregiudiziale sportiva avrebbe potuto reggere al rischio di declaratoria di incostituzionalità soltanto nel caso in cui il sistema di giustizia sportiva fosse stato strutturato in modo tale che l'espletamento di tutte le fasi e di tutti i gradi della giustizia sportiva potesse essere completato in tempi talmente ristretti da garantire il diritto di esperire anche i gradi di tutela giurisdizionale (quantomeno nella fase cautelare) prima dell'inizio dei successivi campionati ⁽³⁸⁾.

La pregiudiziale sportiva risulta, inoltre, di dubbia legittimità costituzionale anche laddove, imponendo l'obbligo di esperire tutti i gradi di giustizia sportiva prima di potere adire il T.A.R. Lazio, essa determina un indiretto (ma inevitabile) illegittimo "accorciamento" dei termini di impugnazione innanzi alla giustizia amministrativa per effetto del fatto che i termini per ricorrere (obbligatoriamente) agli organi di giustizia sportiva sono inferiori rispetto al termine di 60 giorni imposto dalla legge n. 1034/1971 per ricorrere al T.A.R. ⁽³⁹⁾.

Moggi e Giraudo, sopra richiamati), essa ha preferito rinunciare a tale ricorso e, conseguentemente, a fare valere le proprie ragioni in ordine alla illegittimità del provvedimento impugnato nella parte in cui disponeva la retrocessione in Serie B (cioè in quanto, partecipando al campionato di Serie B, la Juventus ha concretamente rinunciato alla possibilità di vedersi riassegnare il titolo sportivo a partecipare al campionato di Serie A con una misura cautelare da parte del Giudice amministrativo).

E se "anche i ricchi piangono", i "poveri non ridono" di certo; se la vicenda della Juventus - da una parte "imbrigliata" ed incapace di liberarsi dai vincoli delle normative sportive e, dall'altra parte, "spaventata" da minacce di squalifiche anche a livello internazionale per avere "osato" tutelare i diritti costituzionalmente garantiti di una "povera" società quotata in Borsa (minacce "sterili" anche agli occhi di un "fanciullino" del primo anno della Facoltà di Giurisprudenza, che abbia acquisito un minimo di confidenza quantomeno con il principio di "gerarchia delle fonti del diritto") - fa "accapponare la pelle", anche la vicenda delle tre "piccole" Società non ammesse al campionato di Serie D per carenza dei requisiti finanziari (Forlì, Latina e Modica) fa riflettere su quelli che sono i "tempi" della giustizia sportiva rispetto a quelli della giustizia amministrativa: tali Società, infatti, non ammesse al campionato di Serie D 2006-2007 in data 27 luglio 2006 hanno impiegato ben 40 giorni per esperire il solo grado della Camera di Conciliazione, 30 giorni per la fase di conciliazione (ovviamente "fallita" senza che la FIGC si sia neanche "degnata" di presentarsi ai relativi incontri fissati per la conciliazione) e 10 giorni per la fase del c.d. "Arbitrato", conclusosi in data 8 settembre 2006; da lì, considerato il fatto che la Federazione (e le relative articolazioni, quali il Comitato Interregionale) hanno "pensato bene" di anticipare l'inizio del campionato di Serie D dal 1 ottobre 2006 (come era stato originariamente previsto) al 17 settembre 2006, i due gradi (cautelari) di giustizia amministrativa si sono svolti in soli 20 giorni (in data 15 settembre 2006 si è pronunciato il TAR Lazio e in data 29 settembre 2006 si è pronunciato il Consiglio di Stato).

Se dunque la principale prerogativa della giustizia sportiva dovrebbe essere quella della "celerità" e il ricorso al Giudice statale è stato sempre "malvisto" proprio perché questo avrebbe potuto comportare un'incertezza sui tempi di conclusione dei relativi giudizi, viene da chiedersi come sia possibile che la giustizia sportiva impieghi, per percorrere un solo grado (Camera di Conciliazione) oltre il doppio del tempo impiegato dalla giustizia amministrativa per svolgere due gradi di giudizio (TAR e Consiglio di Stato); eppure, a fronte delle poche questioni (e spesso di limitato rilievo giuridico-economico) che ogni anno impegnano i signori "Arbitri" della Camera di Conciliazione, il TAR Lazio ed il Consiglio di Stato ricevono ciascuno una media di circa 10.000 ricorsi l'anno...

³⁸ In particolare, con tale decisione il Consiglio di Stato aveva testualmente chiarito che *"anche con riguardo alla fase finale del ricorso alla Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport sarà necessario prevedere termini contenuti, in modo da esaurire i gradi della giustizia sportiva con sufficiente anticipo rispetto all'inizio del campionato senza pregiudicare l'effettività dell'eventuale tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo; solo in tal modo, il previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva, previsto dall'art. 3 della legge n. 280/2003 può essere ritenuto compatibile con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale"* (cfr. pag. 29 della sentenza).

³⁹ In sostanza, poiché il termine per ricorrere innanzi alla Camera di Conciliazione, ovvero per presentare la c.d. "istanza di conciliazione", è di 30 giorni dall'emanazione del provvedimento federale da impugnare, una volta decorso il termine di 30 giorni, l'interessato non potrà più ricorrere non solo alla Camera di Conciliazione, essendo il relativo

In virtù di tutte le considerazioni svolte, dunque, la pregiudiziale sportiva - anche alla luce dell'attuale strutturazione del giudizio innanzi alla Camera di Conciliazione del C.O.N.I. (con la previsione di una inutile, quanto "defatigante", fase obbligatoria di conciliazione, prevista da fonti di livello secondario, quali sono tutti i regolamenti sportivi) – risulta viziata da illegittimità, in quanto si pone in evidente contrasto con la superiore normativa costituzionale, in particolare, con gli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto sopra chiarito, sarebbe, pertanto, opportuno che, innanzitutto, il C.O.N.I. ponesse mano ai Regolamenti della propria Camera di Conciliazione e sopprimesse, con riferimento ad ogni genere di questioni (anche quelle di carattere disciplinare e non solo quelle relative al diniego o revoca di ammissione ai campionati) la fase obbligatoria della conciliazione, prevedendo sempre e comunque l'espletamento diretto del giudizio vero e proprio innanzi alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport (organo da "ribattezzare" eliminandone i riferimenti alla natura di organo di "conciliazione", visto che la relativa fase è da sopprimere, e di "arbitrato", visto che tale non è, come del resto ormai pacificamente riconosciuto dalla giustizia amministrativa).

In ogni caso sarebbe comunque opportuno che la questione della dubbia legittimità costituzionale della c.d. "pregiudiziale sportiva" di cui all'art. 3 della legge n. 280/2003 venisse evidenziata nel corso di un giudizio innanzi ai Giudici amministrativi e che questi, in ragione della verosimile "*non manifesta infondatezza della questione*", rimettessero alla Corte Costituzionale tale questione di legittimità costituzionale oppure, piuttosto, ritenessero (come non hanno fatto finora) di interpretare la pregiudiziale sportiva come una mera facoltà⁽⁴⁰⁾ ovvero come un obbligo non determinante alcuna inammissibilità dei ricorsi innanzi alla giustizia amministrativa ("sanzione" dell'inammissibilità del resto neanche prevista dalla legge n. 280/2003), con la conseguenza di ammettere che, anche in questa particolare materia del Diritto Amministrativo dello Sport (come, del resto, in tutti i settori del Diritto Amministrativo) gli interessati possano impugnare da subito innanzi al T.A.R. Lazio i provvedimenti (anche non di ultimo grado di giustizia sportiva) immediatamente lesivi dei propri interessi.

termine scaduto, ma anche al T.A.R. Lazio, essendo necessariamente propedeutico, per l'ammissibilità del ricorso alla giustizia amministrativa, che sia stato esperito nei termini il ricorso innanzi alla Camera di Conciliazione.

Il problema si pone in termini ancora più evidenti in relazione a procedimenti particolari (quali le questioni relative all'ammissione ai campionati delle società in sede di controllo federale sull'equilibrio finanziario delle stesse), disciplinati da Regolamenti ad hoc della Camera di Conciliazione, che prevedono termini per la proposizione della c.d. "istanza di arbitrato" ben inferiori a 30 giorni (nel caso del Regolamento per le controversie in materia di ammissione ai campionati, il relativo termine è di due giorni: art. 5, comma quarto, del Regolamento ad hoc).

⁴⁰ Del resto, in diritto amministrativo vige il principio generale di "facoltatività del ricorso gerarchico": in tal senso, per tutti, VIRGA P., *Diritto Amministrativo: Atti e ricorsi*, Milano, Giuffrè, pag. 207: "*essendo stato ammesso il ricorso giurisdizionale al tribunale amministrativo contro i provvedimenti non definitivi (art. 20 Legge TAR), è stata resa facoltativa la proposizione del ricorso gerarchico; l'abolizione della obbligatorietà del previo esperimento del gravame amministrativo per potere adire la via giurisdizionale è stata introdotta nel quadro dell'acceleramento dei tempi per la tutela giurisdizionale, dato che la proposizione del ricorso gerarchico spesso si risolveva in un'inutile perdita di tempo*"; nello stesso senso, si veda anche DE ROBERTO, *Sulla facoltatività dei rimedi amministrativi avverso atti non definitivi dopo le recenti riforme*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1973, pag. 664.

Ad una tale impostazione conseguirebbe che l'eventuale proposizione di un ricorso innanzi al T.A.R. Lazio avverso provvedimenti non di ultimo grado emanati dagli ordinamenti sportivi dovrebbe essere riconosciuta come ammissibile, mentre essa determinerebbe soltanto una automatica rinuncia a percorrere tutti i gradi di giustizia sportiva che l'interessato abbia implicitamente e volontariamente deciso di "saltare" con l'immediata proposizione del ricorso al T.A.R. Lazio (⁴¹).

Tale ultima soluzione (praticabile senza neanche "disturbare" i giudici della Corte Costituzionale), oltre ad essere conforme ad una lettura logica, teleologica e sistematica della pregiudiziale sportiva, consentirebbe di garantire tutti gli interessi in gioco (interesse del ricorrente ad adire direttamente gli organi di giustizia amministrativa, previa rinuncia automatica ad adire agli organi di giustizia sportiva non aditi; interesse istituzionale a garantire il diritto di difesa in forma piena, senza "accorciamento" dei termini di impugnazione giurisdizionale e senza alcun differimento della tutela giurisdizionale su provvedimenti amministrativi immediatamente esecutivi; interesse del sistema sportivo ad avere risposte certe e definitive in ordine alla legittimità o meno dei provvedimenti dallo stesso emanati).

Dunque, non ci resta che... attendere... e fidare nella coscienza del legislatore sportivo ed in quella dei Giudici amministrativi, che già tanto hanno fatto per dare un senso ed una logica ad una legge n. 280/2003, varata con dei "nodi" la cui soluzione è stata inevitabilmente devoluta alla "buona volontà" delle istituzioni sportive o, in mancanza, alla inevitabile "pettinatura interpretativa" dei giudici amministrativi...

⁴¹ Tale soluzione sarebbe, del resto, in linea con il c.d. "principio di "prevalenza" del ricorso giurisdizionale sul ricorso amministrativo; in tal senso, si veda, per tutti, VIRGA P., cit., pag. 208: *"il ricorso giurisdizionale proposto dopo la proposizione del ricorso gerarchico contro il medesimo provvedimento, prima della decisione di questo e prima del decorso del termine di novanta giorni dalla data di presentazione, è da considerarsi ammissibile e ciò in base alla considerazione che, nel comportamento di colui che, dopo avere proposto il ricorso gerarchico, adisce il tribunale amministrativo, è da ravvisare una rinuncia implicita al ricorso amministrativo precedentemente proposto"*; sul punto, si veda anche Cons. Stato, Ad. Plen., 27 gennaio 1978, n. 2 (con nota adesiva di ANTONUCCI).