

I RAPPORTI TRA ORDINAMENTO SPORTIVO ED ORDINAMENTO STATALE NELLA LORO ATTUALE CONFIGURAZIONE.

Enrico Lubrano

INTRODUZIONE.

I. L'ORDINAMENTO STATALE NELLA SUA ATTUALE CONFIGURAZIONE.

1. Il concetto di ordinamento giuridico nella sua evoluzione storica.
2. La pluralità degli ordinamenti giuridici.
3. I rapporti tra l'autonomia degli ordinamenti settoriali e la supremazia dello Stato.

II. IL SISTEMA SPORTIVO COME ORDINAMENTO SETTORIALE.

1. L'ordinamento sportivo internazionale e nazionale.
2. La "rivendicazione" di autonomia da parte dell'ordinamento sportivo.

III. I RAPPORTI TRA SPORT E STATO NELLA LORO EVOLUZIONE STORICA.

1. La storica incertezza del diritto sulla tutela giurisdizionale nello sport.
2. I principi generali fissati dalla giurisprudenza.
3. L'inadeguatezza e la non univocità delle soluzioni adottate dalla giurisprudenza.

IV. LA LEGGE 17 OTTOBRE 2003, N. 280.

1. L'autonomia dell'ordinamento sportivo ed i limiti di essa: le situazioni di "rilevanza giuridica" nelle quali si ha giurisdizione statale:
 - 1.A. Questioni tecniche.
 - 1.B. Questioni disciplinari.
 - 1.C. Questioni amministrative.
 - 1.D. Questioni patrimoniali tra pariordinati.
 - 1.E. Considerazioni conclusive con riguardo al principio di rilevanza.
2. La giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo in materia sportiva.
 - 2.A. Natura pubblicistica dell'attività svolta dal C.O.N.I. e dalle Federazioni.
 - 2.B. Impugnabilità degli atti dell'ordinamento sportivo al Giudice Amministrativo.
 - 2.C. L'applicazione dei principi del diritto amministrativo alle Istituzioni sportive.
3. La competenza funzionale del T.A.R. Lazio.
4. La pregiudiziale sportiva.
 - 4.A. L'ipotesi di ricorso presentato direttamente al Giudice Amministrativo.
 - 4.B. Il principio del c.d. "vincolo dei motivi".
 - 4.C. L'illegittimità del vincolo di giustizia.
5. Disposizioni processuali specifiche.

CONCLUSIONI

I RAPPORTI TRA ORDINAMENTO SPORTIVO ED ORDINAMENTO STATALE NELLA LORO ATTUALE CONFIGURAZIONE.

Enrico Lubrano

INTRODUZIONE. - I. L'ORDINAMENTO STATALE NELLA SUA ATTUALE CONFIGURAZIONE. - 1. Il concetto di ordinamento giuridico nella sua evoluzione storica. - 2. La pluralità degli ordinamenti giuridici. - 3. I rapporti tra l'autonomia degli ordinamenti settoriali e la supremazia dello Stato. - II. IL SISTEMA SPORTIVO COME ORDINAMENTO SETTORIALE. - 1. L'ordinamento sportivo internazionale e nazionale. - 2. La "rivendicazione" di autonomia da parte dell'ordinamento sportivo. - III. I RAPPORTI TRA SPORT E STATO NELLA LORO EVOLUZIONE STORICA - 1. La storica incertezza del diritto sulla tutela giurisdizionale nello sport. - 2. I principi generali fissati dalla giurisprudenza. - 3. L'inadeguatezza e la non univocità delle soluzioni adottate dalla giurisprudenza. - IV. LA LEGGE 17 OTTOBRE 2003, N. 280. - 1. L'autonomia dell'ordinamento sportivo ed i limiti di essa: le situazioni di "rilevanza giuridica" nelle quali si ha giurisdizione statale: - 1.A. Questioni tecniche. - 1.B. Questioni disciplinari. - 1.C. Questioni amministrative. - 1.D. Questioni patrimoniali tra pariordinati. - 1.E. Considerazioni conclusive con riguardo al principio di rilevanza. - 2. La giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo in materia sportiva. - 2.A. Natura pubblicistica dell'attività svolta dal C.O.N.I. e dalle Federazioni. - 2.B. Impugnabilità degli atti dell'ordinamento sportivo al Giudice Amministrativo. - 2.C. L'applicazione dei principi del diritto amministrativo alle Istituzioni sportive. - 3. La competenza funzionale del T.A.R. Lazio. - 4. La pregiudiziale sportiva. - 4.A. L'ipotesi di ricorso presentato direttamente al Giudice Amministrativo. - 4.B. Il principio del c.d. "vincolo dei motivi". - 4.C. L'illegittimità del vincolo di giustizia.- 5. Disposizioni processuali specifiche. - CONCLUSIONI

INTRODUZIONE.

L'analisi dei rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale (e delle problematiche che ne derivano) presuppone necessariamente una ricostruzione del "quadro di sistema" dell'ordinamento generale nell'attuale configurazione (cfr. poi par. I).

Una volta inquadrato il "sistema" dell'ordinamento statale, si potrà intendere come (e perché) il sistema sportivo sia oggi inteso come "ordinamento settoriale", dotato di una (limitata) autonomia (cfr. poi par. II) ed inquadrare i rapporti di esso con l'ordinamento dello Stato nel corso di tutta la loro evoluzione storica, prima (indefiniti e conflittuali) (cfr. poi par. III) e dopo (definiti e coordinati) l'emanazione della legge n. 280/2003 (cfr. poi par. IV).

I. L'ORDINAMENTO STATALE NELLA SUA ATTUALE CONFIGURAZIONE.

Per inquadrare correttamente l'ordinamento statale nella sua attuale configurazione (ed i rapporti di questo con i c.d. "ordinamenti settoriali") risulta necessario ripercorrere l'evoluzione storica del concetto di "ordinamento giuridico" in generale (cfr. poi par. 1), riconoscere il corollario dell'esistenza di una "pluralità di ordinamenti giuridici" nell'ambito del "sistema-Stato" (cfr. poi par.

2) ed individuare i rapporti tra l'autonomia degli ordinamenti settoriali e la supremazia del potere statale (cfr. poi par. 3).

1. Il concetto di ordinamento giuridico nella sua evoluzione storica.

L'inquadramento del concetto di ordinamento giuridico ⁽¹⁾, nella attuale individuazione, risulta necessario per comprendere, nell'ambito della "pluralità degli ordinamenti giuridici", la configurazione del sistema sportivo come ordinamento giuridico, la corretta collocazione dello stesso all'interno dell'ordinamento statale, l'esatto significato della c.d. "autonomia dell'ordinamento sportivo" ed i limiti di essa.

Nell'evoluzione storica della teoria generale del diritto, il concetto di "ordinamento giuridico" viene originariamente individuato - in base alla c.d. dottrina normativistica ⁽²⁾ che ha il suo massimo esponente in Hans Kelsen - esclusivamente nel sistema di norme poste dallo Stato: secondo tale impostazione, l'ordinamento giuridico viene individuato come "sistema normativo", composto dal solo elemento della "normazione".

¹ Cfr. tra gli altri, BARILLARI, *Considerazioni sulla dottrina dell'ordinamento giuridico*, in Scritti Giuridici in onore di Santi Romano, I, Padova 1940; BENTIVOGLIO, *Ordinamento giuridico e sistema di diritto*, in Riv. trim. dir. pubblico 1976, 873 ss.; BONUCCI, *Ordinamento giuridico e Stato*, in Riv. di dir. pubblico e p. a. in Italia, 1920, XII, pt. I, 97 ss.; CARNELUTTI F., *Appunti sull'ordinamento giuridico*, in Riv. dir. proc., 1964, 361 ss.; CATANIA A., *Argomenti per una teoria dell'ordinamento giuridico*, Napoli, Iovene, 1976. Sull'argomento cfr. inoltre MENEGHELLI R., *Validità giuridica nel normativismo e nell'istituzionalismo*, in Dir. e società, 1991, 1, e dello stesso Autore, *Di alcune applicazioni del concetto di validità giuridica nel normativismo e nell'istituzionalismo*, in Dir. e società, 1991, 381; CRISAFULLI V., *Sulla teoria della norma giuridica*, Roma 1985; BOBBIO N., *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino 1960; PIOVANI, *Normativismo e società*, Napoli 1949; TARANTINO A., *Dell'istituzionalismo – Ancora sui precedenti dottrinali di Santi Romano*, in Materiali storia cultura giur., 1981, 169; RICCOBONO F., *Idealismo e istituzionalismo nella cultura giuridica italiana del Novecento*, in Riv. trim. dir. e proc. civ., 1981, 877.

² Si veda sull'argomento la voce "normativismo" di MODUGNO F., sull'Enciclopedia del diritto; cfr. inoltre (l'ordine di citazione è in senso cronologico): CASTIGLIONE S., voce *Normativismo*, in Digesto civ., UTET Torino, 1998; SAGNOTTI S. C., *La filosofia del diritto tra normativismo e metaetica secondo Gaetano Carcaterra*; BONGIOVANNI G., *Reine rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato- H. Kelsen e la costituzione austriaca del 1920*, Giuffrè, Milano, 1998; FROSINI V., *Saggi su Kelsen e Capograssi – Due interpretazioni del diritto*, II ed., Giuffrè, Milano, 1998; DE ALOYSIO F., *Kelsen, la dottrina pura del diritto e il puzzle del formalismo*, Riv. dir. comm., 1996, I, 177; LONGO G., *Il concetto del mutamento costituzionale in Hans Kelsen e Carl Schmitt.*, Riv. Internaz. filosofia diritto, 1996, 256; DE ALOYSIO F., *Kelsen e il giuspositivismo- Un'affinità ipotetica*, Riv. internaz. diritto, 1995, 291; ERRAZURIZ M. C. J., *Riflessioni sulla critica di Kelsen al diritto naturale*, Istitutia, 1994, 235; IRTI N., *Autonomia privata e forma di Stato (intorno al pensiero di Hans Kelsen)*, Riv. dir.civ. 1994, I, 15; CATANIA A., *Kelsen e la democrazia*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1992, 377; KOJA F., *Hans Kelsen – Ritratti di un grande austriaco*, Iustitia, 1993, 26; TREVES R., *Società e natura nell'opera di Hans Kelsen*, Sociologia dir., fasc. 3, 33; ROSSELLI F., *L'attività giurisdizionale nella teoria di Kelsen*, Riv. dir. civ., 1991, I, 153; CARRINO A., *Autopoiesi e ordinamento dinamico – Diritto e sociologia in Kelsen*, Sociologia dir., 1991, fasc. 2, 13; CELANO B., *L'interpretazione del conflitto fra norme nell'ultimo Kelsen*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1990, 13; MATERAZZI F., *Hans Kelsen e il sillogismo normativo*, Studi senesi, 1989, 299; CATTANEO M. A., *Kelsen tra neo-kantismo e positivismo giuridico*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1987, 476; PARODI G., *Sul concetto di "norma giuridica" nell'"Allgemeine theorie der normen" di Hans Kelsen*, Materiali storia cultura giur., 1985, 153; LUTHARDT W., *Aspetti teorico-politici nell'opera di Hans Kelsen*, Materiali storia cultura giur. 1984, 367; CALVO F., *Norma e applicazione: Hans Kelsen tra Kant e Aristotele*, Legalità e giustizia, 1984, 8; GIOVANNELLI A., *Dottrina pura e teoria della costituzione in Kelsen*, Giuffrè, Milano; FROSINI V., *Kelsen e Romano*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1983, 199; AMATO S., *Hans Kelsen nella cultura filosofico-giuridica del Novecento*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1981, 627; BOBBIO N., *Kelsen e il problema del potere*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1981, 549.

Successivamente, tale impostazione viene superata dalla c.d. dottrina istituzionalistica ⁽³⁾ di Santi Romano, secondo la quale l'elemento della "normazione" non risulta affatto sufficiente ad esprimere il concetto di ordinamento giuridico, in quanto esso risulta essere il prodotto della coscienza sociale, posto in essere dai rappresentanti del popolo; viene, pertanto, riconosciuto che gli elementi della "plurisoggettività" (ovvero il tessuto sociale) e della "organizzazione" (ovvero l'insieme delle Istituzioni politiche) preesistono e producono l'elemento della "normazione", con la conseguenza che il concetto di ordinamento giuridico si sovrappone (e coincide) con il concetto di società ("*ubi societas, ibi ius*") ⁽⁴⁾.

2. La pluralità degli ordinamenti giuridici.

Corollario di tale impostazione – in base alla quale deve individuarsi un ordinamento giuridico in ogni espressione associazionistica che abbia i caratteri della plurisoggettività, organizzazione e normazione – risulta essere il riconoscimento dell'esistenza di una "pluralità degli ordinamenti giuridici" ⁽⁵⁾: si prende atto, pertanto, anche dal punto di vista della teoria generale del diritto, del fatto che, nell'ambito ed all'interno dell'ordinamento statale, vi sono tutta una serie di

³ La teoria c.d. "istituzionalista" (Santi Romano, "*L'ordinamento giuridico*", 1918) disconosce il fatto che il diritto possa ridursi alla norma o all'insieme delle norme che costituiscono l'ordinamento, in quanto quest'ultimo, inteso come "*Istituzione*" o organizzazione, trascende e condiziona il suo aspetto meramente normativo: la "*Istituzione*" (ovvero l'ordinamento) è, per questa teoria, organizzazione, posizione della società ed il "*momento istitutivo*" precede e produce quello normativo.

Per un approfondimento sulla teoria istituzionalista si veda MODUGNO F., voce "*Istituzione*" nell'Enciclopedia del diritto; ARATA L., "*L'ordinamento giuridico*" di Santi Romano, Riv. Corte conti, 1998, fasc. 1, 253; FROSINI V., *Santi Romano e l'interpretazione giuridica della realtà sociale*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1989, 706; FUCHSAS M., *La "genossenschaftstheorie" di Otto von Gierke come fonte primaria della teoria generale del diritto di Santi Romano*, Materiali storia cultura giur., 1979, 65.

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

⁴ Secondo l'impostazione "istituzionalista", l'insufficienza della nozione di diritto come esclusivo insieme di norme si manifesta in tutta la propria evidenza allorché si ha riguardo all'intero ordinamento giuridico di uno Stato, ad esempio, quando si parla di diritto italiano o francese, abbracciandoli nella loro rispettiva totalità: l'ordinamento giuridico di un intero Stato, anche solo in base alla generale esperienza, va infatti ben oltre l'idea dello stesso come un insieme di regole. La definizione stessa di ordinamento giuridico, come evidenziato da Santi Romano, implica dunque, già di per sé, l'idea di qualche cosa di "*più vivo e di più animato: è, in primo luogo, la complessa e varia organizzazione dello Stato, i numerosi meccanismi, i collegamenti di autorità o di forza, che producono, modificano, applicano, garantiscono le norme giuridiche, ma non si identificano con le stesse*".

⁵ Sulla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, si vedano tra gli altri in particolare: ALLORIO, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'accertamento giudiziale*, Riv. dir. civile 1955, 247; BOSCO, *La pluralità degli ordinamenti giuridici nell'ambito del diritto delle genti*, in Studi in memoria di Guido Zanobini, IV, 93; CAMMAROTA, *Il concetto di diritto e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Catania 1926, ora in Formalismo e sapere giuridico, Milano 1963; CAPOGRASSI, *Note sulla molteplicità degli ordinamenti giuridici*, in Opere, IV, Milano 1959, pagg. 181 ss.; GIANNINI, *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in Atti del Congresso internazionale di sociologia; GUELI, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e condizioni della loro consistenza*, Milano 1949; LAMBERTI A., *Gli ordinamenti giuridici: unità e pluralità*, Salerno 1980, 148 ss.; PANUNZIO S. Sen., *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'unità dello Stato*, in Studi filosofici-giuridici dedicati a G. Del Vecchio nel XXV anno di insegnamento, 11, Modena, 1931; PICCARDI L., *La pluralità degli ordinamenti giuridici e il concetto di rinvio*, in Scritti giuridici in onore di Santi Romano, pag. 249 ss.; SATTA F., *Introduzione ad un corso di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1980.

“sotto-sistemi”, qualificabili come “ordinamenti settoriali”, i quali perseguono ciascuno la realizzazione di interessi di un determinato settore ⁽⁶⁾.

L’esistenza di un pluralismo giuridico-sociale viene successivamente espressa anche nella Carta Costituzionale, con il riconoscimento del valore positivo delle “formazioni sociali” come momento di espressione della personalità dell’individuo (art. 2) ⁽⁷⁾, dei principi di “autonomia” e “decentramento” (art. 5) ⁽⁸⁾, del diritto di associazione in generale (art. 18) ⁽⁹⁾ ed, in particolare, nell’ambito della famiglia (art. 29) ⁽¹⁰⁾, dei sindacati (art. 39) ⁽¹¹⁾ e dei partiti politici” (art. 49) ⁽¹²⁾: in sostanza, già nell’immediato secondo dopoguerra, il modello (storicamente e politicamente superato) di Stato come apparato accentratore viene sostituito da un modello di Stato policentrico, le cui funzioni vengono decentrate sia a livello territoriale (agli enti locali), sia a livello istituzionale (ad organizzazioni, anche di natura ed origine privatistica, che realizzano il perseguimento di interessi collettivi e talvolta anche pubblici).

Secondo tale modello, in sostanza, accanto allo Stato, unica Istituzione che persegua interessi generali di tutta la collettività, vengono riconosciute tutta una serie di Istituzioni costituite (spesso in forma spontanea, in espressione dell’associazionismo privatistico) per il perseguimento di interessi collettivi di vari settori: tali “formazioni sociali” vengono riconosciute come “ordinamenti settoriali” (ordinamento militare, ordinamento delle varie professioni, ordinamento ecclesiastico, ordinamento universitario, ordinamento sportivo ecc.), i quali - nell’ambito del decentramento delle funzioni amministrative - svolgono la propria attività con una certa autonomia; tale autonomia si concreta nella facoltà di stabilire un’organizzazione propria (auto-organizzazione) e di porre in essere una normazione propria (auto-normazione) ⁽¹³⁾.

⁶ Nell’ambito dunque di quel macrocosmo giuridico costituito dall’ordinamento statale (o generale), si rinvencono una molteplicità di piccole Istituzioni che vengono comunemente definite come “ordinamenti settoriali” (o “particolari”), costituenti ciascuna un microcosmo a sé; questi enti istituzionali hanno fini non generali ma particolari, e sono composti da persone che, per la loro appartenenza ad una classe o professione o attività, hanno interessi comuni.

Tra gli ordinamenti settoriali si deve poi distinguere tra quelli posti in essere dallo Stato (con la predeterminazione, da parte di questo, della loro plurisoggettività, dell’organizzazione autoritativa e dei loro modi di normazione) e quelli a formazione spontanea, i quali invece determinano, almeno in parte, i propri elementi costitutivi.

⁷ L’art. 2 della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*”.

⁸ L’art. 5 della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento*”.

⁹ L’art. 18, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale*”.

¹⁰ L’art. 29, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio*”.

¹¹ L’art. 39, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*l’organizzazione sindacale è libera*”.

¹² L’art. 49, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*”.

¹³ Secondo la ben nota teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici (SANTI ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, 1918), esistono nell’ambito di ciascun ordinamento statale - in concreta applicazione dei principi di autonomia e decentramento sanciti dall’art. 5 della Costituzione - oltre al sistema-Stato, anche una vasta e variegata gamma di “sistemi” minori, i quali sono comunemente riconosciuti come ordinamenti giuridici settoriali, che si pongono all’interno dell’ordinamento statale: accanto allo Stato (composto da tutte le persone fisiche e giuridiche ad esso “affiliate”, unica

3. I rapporti tra l'autonomia degli ordinamenti settoriali e la supremazia dello Stato.

Tali ordinamenti settoriali “vivono” ed esistono all'interno dell'ordinamento statale, del quale fanno parte come “ordinamenti derivati”: tale legame di “derivazione” risulta determinato da due fattori essenziali ed oggettivi, ovvero:

- a) dal fatto che, nella maggior parte dei casi, in ragione della riconosciuta meritevolezza dei fini collettivi o pubblici dagli stessi perseguiti, lo Stato “finanzia” (con contributi pubblici anche consistenti) tali ordinamenti;
- b) dal fatto che i soggetti dei vari ordinamenti settoriali (militari, professionisti, ecclesiastici, universitari, sportivi ecc.) sono anche soggetti dell'ordinamento statale, che svolgono la propria attività professionale proprio all'interno dell'ordinamento settoriale.

Ne consegue che anche atti emanati all'interno dei singoli ordinamenti settoriali (ad esempio, provvedimenti disciplinari emanati nei confronti di un affiliato, militare, avvocato o sportivo che sia, con i quali venga inibito lo svolgimento della relativa attività all'interno dell'ordinamento settoriale per un certo tempo) possono assumere una “rilevanza giuridica” (ed anche economica) esterna all'ordinamento settoriale nell'ambito del quale l'appartenente ad esso svolge la propria attività, in quanto lesivi della sfera giuridica del destinatario come cittadino dell'ordinamento dello Stato e dei propri diritti fondamentali nell'ambito di esso (diritto di espressione della propria personalità, diritto al lavoro e, nel caso di associazioni o società, diritto di svolgere iniziativa economica, garantiti dagli artt. 1, 4 e 41 della Costituzione) ⁽¹⁴⁾.

Ne consegue che - in conseguenza di tale relazione di “derivazione”, in cui gli ordinamenti settoriali svolgono interessi collettivi e talvolta anche pubblici (ricevendo anche “cospicue” erogazioni di denaro pubblico) e regolamentano l'attività anche professionale o imprenditoriale di cittadini della Repubblica - il rapporto tra i singoli ordinamenti settoriali e lo Stato non può certamente ricostruirsi in termini di “separazione”, ma, al limite, in termini di mera “autonomia”, con la conseguenza che gli ordinamenti settoriali, in quanto Istituzioni esistenti all'interno dell'ordinamento statale, sono comunque sottoposti alla giurisdizione dei Giudici dello Stato (innanzi ai quali sono impugnabili gli atti normativi e provvedimenti dagli stessi emanati).

L'unitarietà di tale organizzazione statale “policentrica” viene, infatti, garantita dall'esistenza di una “gerarchia delle Istituzioni” (al cui vertice, si colloca lo Stato) determinata dall'esistenza della “gerarchia delle fonti del diritto”: soltanto lo Stato, infatti, ha una potestà normativa di fonte

istituzione che persegue interessi generali di tutta la collettività) ed all'interno di questo, si collocano una miriade di sistemi associazionistici, composti da persone fisiche e giuridiche ad essi “affiliati” o “tesserati”, ovvero una serie di istituzioni che perseguono interessi (non generali, ovvero di tutta la collettività nazionale, ma) collettivi (ovvero propri soltanto della collettività di soggetti che ne fanno parte).

Alcuni di tali “sistemi” o “ordinamenti settoriali”, spesso a formazione spontanea, fondati sull'associazionismo, nella loro evoluzione, hanno assunto una notevole complessità sia sotto il profilo quantitativo (ovvero con riferimento al numero di associati), sia sotto il profilo qualitativo (ovvero con riferimento alla struttura organizzativa, istituzionale ed anche normativa degli stessi) e conseguentemente una notevole importanza nel sistema economico-sociale complessivo: dall'ordinamento militare, all'ordinamento ecclesiastico, da tutti gli ordinamenti delle varie categorie professionali (avvocati, commercialisti, medici, ingegneri, architetti ecc.) all'ordinamento giudiziario fino all'ordinamento sportivo.

¹⁴ Come ben noto (ma mai abbastanza), l'art. 1, primo comma, della Costituzione stabilisce testualmente che *“l'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro”* (o dovrebbe essere?..).

L'art. 4, primo comma, della Costituzione stabilisce testualmente che *“la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto”*.

L'art. 41, primo comma, della Costituzione stabilisce testualmente che *“l'iniziativa economica privata è libera”*.

primaria (potendo emanare leggi ed atti con forza di legge), mentre tutti gli altri ordinamenti settoriali hanno una potestà normativa di fonte secondaria (potendo emanare atti normativi di livello soltanto regolamentare); ne consegue che la normativa interna degli ordinamenti settoriali deve sempre essere conforme ai principi stabiliti dalle superiori norme (di fonte costituzionale o di fonte primaria) poste dallo Stato (¹⁵).

Il concetto di autonomia (degli ordinamenti settoriali) esprime, pertanto, il riconoscimento di una libera sfera di azione di tali Istituzioni, ma contiene *in nuce* una limitazione intrinseca di tale libertà, determinata dal fatto di doversi esplicitare nell'ambito della supremazia dell'ordinamento statale e nel rispetto delle normative da questo poste in essere: infatti, laddove la normativa (regolamentare) di un ordinamento settoriale si ponga in contrasto con la superiore normativa (di fonte costituzionale o legislativa) dello Stato, essa potrebbe essere riconosciuta come illegittima ed annullata dagli organi giurisdizionali statali (innanzi ai quali sia stata impugnata come atto presupposto di un provvedimento lesivo emanato in sua applicazione) (¹⁶).

II. IL SISTEMA SPORTIVO COME ORDINAMENTO SETTORIALE.

Alla luce di quanto sopra chiarito, in via generale, con riferimento al riconoscimento della esistenza di una pluralità di ordinamenti settoriali ed ai rapporti tra l'autonomia degli ordinamenti settoriali e la supremazia del potere statale, si può indiscutibilmente inquadrare il sistema sportivo come "ordinamento settoriale".

1. L'ordinamento sportivo internazionale e nazionale.

¹⁵ Nell'ambito dei rapporti tra tali ordinamenti, e in particolare tra l'ordinamento dello Stato e i vari ordinamenti settoriali, la "chiave di volta" per la corretta lettura, sotto il profilo giuridico, del giusto inquadramento di essi è costituita dalla necessaria applicazione del principio di "gerarchia delle fonti" e, conseguentemente, della "gerarchia delle Istituzioni o degli ordinamenti" (art. 1 delle disposizioni sulla legge in generale, ovvero la A del diritto, il primo insegnamento che si dà agli studenti alla prima ora del primo giorno in cui si "affacciano" alla Facoltà di Giurisprudenza): in sostanza, deve, in primis, prendersi atto del fatto che - nell'ambito delle gerarchie delle fonti del diritto (costituita nell'ordine da: norme comunitarie, norme costituzionali, norme di legge, norme regolamentari, circolari e usi) - soltanto l'ordinamento statale, per il fatto di perseguire interessi generali (di tutta la collettività nazionale), ha la c.d. "potestà normativa primaria" (ovvero di emanare norme di rango costituzionale e di rango normativo primario, ovvero leggi ed atti con forza di legge), mentre invece tutti gli ordinamenti settoriali, per il fatto di perseguire interessi collettivi (della collettività dei loro tesserati), hanno una "potestà normativa secondaria", ovvero hanno il potere di emanare norme di grado soltanto regolamentare (o inferiori, quali le circolari), ovviamente subordinate come tali alle norme superiori, di rango costituzionale o legislativo, poste in essere dallo Stato.

¹⁶ Ne consegue che - poiché, proprio in base al principio di "gerarchia delle fonti", una norma di livello inferiore non può assolutamente violare una norma di livello superiore - le normative regolamentari poste in essere dai vari ordinamenti settoriali devono necessariamente conformarsi alle norme costituzionali e legislative dell'ordinamento statale, ovvero non violare i principi stabiliti da tali norme superiori (art. 4 delle disposizioni sulla legge in generale "*i regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni di legge*"): in caso contrario, nel caso in cui una norma regolamentare violi i principi stabiliti da una superiore norma statale (o anche dell'Unione Europea), essa può essere "incriminata" di illegittimità da un tesserato dell'ordinamento settoriale, "colpito" da un provvedimento emanato in applicazione di tale norma; tale tesserato (persona fisica o giuridica che sia) - in quanto soggetto facente parte non solo dell'ordinamento settoriale, ma anche dell'ordinamento statale - potrebbe impugnare di fronte agli organi di giustizia statale non solo il provvedimento emanato nei suoi confronti in applicazione della normativa regolamentare settoriale, ma anche la stessa normativa settoriale (come atto presupposto del provvedimento impugnato), chiedendo al Giudice statale di annullare non solo il provvedimento impugnato, ma anche la norma-presupposto, in quanto emanata in violazione di norme superiori dell'ordinamento statale.

L'attuale sistema sportivo risulta strutturato su base internazionale: in sostanza, esso trova il vertice della propria struttura piramidale nell'ambito del C.I.O. (Comitato Internazionale Olimpico) ⁽¹⁷⁾, vertice dell'ordinamento sportivo internazionale, che persegue il fine di organizzare e promuovere lo sport in generale a livello mondiale ⁽¹⁸⁾. Ad esso sono affiliati tutti i Comitati olimpici nazionali dei vari Paesi (in Italia il C.O.N.I., vertice dell'ordinamento sportivo nazionale italiano), che perseguono il fine di organizzare e promuovere lo sport sul relativo territorio nazionale.

Il sistema sportivo complessivo si articola poi in una serie di "sotto-sistemi" (federazioni), sia a livello internazionale che a livello nazionale, per la disciplina e l'organizzazione delle singole discipline sportive (calcio, basket, pallavolo, tennis, automobilismo ecc.): si parla, pertanto, in maniera tecnicamente corretta, di "pluralità degli ordinamenti sportivi", con riferimento agli ordinamenti delle singole federazioni; in particolare:

- a) a livello internazionale, al C.I.O. sono affiliate anche le federazioni sportive internazionali ⁽¹⁹⁾, che hanno il compito di organizzare le competizioni internazionali relative a singole discipline sportive ⁽²⁰⁾ (per il calcio, ad esempio, la F.I.F.A., che costituisce il vertice dell'ordinamento giuridico internazionale del giuoco calcio ⁽²¹⁾);
- b) a livello delle singole Nazioni, ai vari comitati olimpici nazionali (e, pertanto, in Italia, al C.O.N.I.) sono affiliate le federazioni sportive nazionali (per il calcio, ad esempio, la F.I.G.C., che costituisce il vertice dell'ordinamento giuridico internazionale del giuoco

¹⁷ Il CIO fu fondato nel 1894 al Congresso di Parigi per volere del noto Barone De Coubertin e con il fine di istituire le Olimpiadi dell'età moderna, la cui prima edizione fu disputata ad Atene nel 1896.

¹⁸ L'ordinamento sportivo si manifesta dunque, innanzi tutto, come organizzazione a livello mondiale: è cioè un ordinamento sovranazionale, del quale i vari Stati costituiscono soltanto sedi di riferimento. L'ordinamento sportivo mondiale ha pertanto il carattere della originarietà, in quanto fonda la propria efficacia esclusivamente sulla forza propria e non su quella di altri ordinamenti, ma non ha il carattere della "sovranità" non avendo la piena effettività della forza su un determinato territorio.

¹⁹ Si parla, infatti, correttamente in dottrina, di "pluralità degli ordinamenti sportivi" (si veda in proposito MARANI MORO I. e A, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Giuffrè 1977), in quanto, in realtà, seppure i vari ordinamenti federali (uno per ogni sport) si riferiscono tutti all'unico ordinamento sportivo mondiale facente capo al C.I.O., ogni ordinamento sportivo di ogni singolo sport costituisce sicuramente una struttura autonoma, qualificabile come "Istituzione" o "Ordinamento" in quanto dotata dei requisiti individuati dalla dottrina (plurisoggettività, organizzazione e normazione) per essere riconosciuto come tale.

²⁰ Ogni singola Federazione Sportiva Internazionale – per il calcio è la F.I.F.A. (Federation International Football Association) – costituisce, pertanto, un "ordinamento giuridico sportivo internazionale" per ogni singolo sport: la funzione dell'esistenza di un tale organismo internazionale (al quale fanno obbligatoriamente riferimento le singole Federazioni Sportive Nazionali) sta soprattutto nella necessità di garantire che ogni singolo sport (mediante la relativa Federazione Internazionale) abbia delle regole tecniche uniformi in tutto il mondo, in modo da potere organizzare delle competizioni internazionali (ad es. Mondiali di calcio o Olimpiadi di Atletica Leggera o Invernali ecc.). Per tale ragione la Federazione Internazionale di una singola disciplina sportiva detta le regole tecniche di tale disciplina sportiva ed a tali regole le singole Federazioni nazionali di tale singola disciplina sportiva devono necessariamente uniformarsi.

²¹ La F.I.F.A. è stata costituita nel 1904 a Parigi dai rappresentanti delle Federazioni nazionali di calcio di Francia, Belgio, Olanda, Danimarca, Spagna, Svezia e Svizzera. Il primo Presidente della F.I.F.A. è stato il francese Guerin (1904-1906), al quale sono succeduti prima l'inglese Burley Woolfall (1906-1918) e poi il francese Rimet (1918-1954), Presidente storico della F.I.F.A. per oltre trentacinque anni: non a caso la prima Coppa del Mondo di calcio, disputata per la prima volta nel 1930 in Uruguay (e vinta dallo stesso Uruguay) ed assegnata definitivamente nel 1970 al Brasile per averla tale nazione vinta per la terza volta (1958-1962-1970), porta proprio il nome del terzo Presidente della F.I.F.A. ("Coppa-Rimet"). Altri Presidenti della F.I.F.A. che si sono poi succeduti allo storico Rimet sono stati, tra gli altri, il brasiliano Havelange (1974-1998) ed, infine, lo svizzero Blatter (1998-) attualmente in carica. Per ogni eventuale informazione sia di carattere storico che di ogni altro genere relative alla F.I.F.A. si può consultare il relativo sito web www.fifa.com.

calcio (²²)), che hanno il compito di organizzare le competizioni relative alle varie discipline sportive sul territorio nazionale; le federazioni nazionali sono poi affiliate anche alle relative federazioni sportive internazionali (²³).

Ad un livello intermedio del sistema sportivo complessivo, nell'ambito dei vari continenti, si collocano i Comitati olimpici continentali (in Europa il C.O.E., Comitato Olimpico Europeo), che hanno il compito di organizzare le competizioni sportive a livello continentale; mentre, nei singoli sistemi sportivi delle varie discipline sportive, si collocano (a livello intermedio tra federazione internazionale e federazioni nazionali) le Confederazioni continentali che hanno il compito di organizzare le competizioni continentali delle varie discipline sportive (per il calcio, in Europa, l'U.E.F.A. (²⁴)).

Nella attuale ricostruzione di sistema (che trae origine nel riconoscimento del pluralismo giuridico sociale di derivazione dalla dottrina istituzionalistica), il sistema sportivo viene, pertanto, riconosciuto come ordinamento giuridico (²⁵); si distingue inoltre:

²² La F.I.G.C. è stata costituita a Torino nel 1898: in tale occasione fu disputato il primo campionato (svoltosi in un'unica giornata), vinto dal Genoa. Nel 1910 la Nazionale italiana ha disputato la sua prima partita ufficiale (Italia-Francia=6-2). Nel 1913 è stato disputato il primo campionato nazionale italiano di calcio, vinto dalla Pro Vercelli. Tra gli "allori" memorabili della nostra Federazione: le quattro vittorie mondiali (1934-1938-1982-2006) e la vittoria del Torneo Olimpico di calcio (1936). Per ogni eventuale informazione di carattere sia storico che organizzativo si può consultare il relativo sito www.figc.it.

²³ Il rapporto tra ordinamento sportivo internazionale (ovvero, per il giuoco del calcio, l'ordinamento costituito dalla F.I.F.A.) e ordinamento sportivo nazionale (ovvero, per il giuoco del calcio in Italia, l'ordinamento costituito dalla F.I.G.C.) è un rapporto definibile come di "supremazia necessaria" del primo sul secondo: in sostanza, l'ordinamento sportivo mondiale (ovvero la relativa Federazione internazionale) riconosce (mediante la c.d. "affiliazione" delle varie Federazioni nazionali) soltanto quegli ordinamenti sportivi nazionali che ad esso si conformino; in pratica, qualora un ordinamento sportivo nazionale non si voglia conformare alle "direttive" del rispettivo ordinamento sportivo mondiale, questo può "disconoscerlo" (mediante la c.d. "revoca dell'affiliazione"), ovvero in sostanza espellerlo dal relativo ordinamento sportivo internazionale, con la conseguenza di non ammettere più le sue squadre (la Nazionale o le squadre di "club") alle competizioni organizzate in sede mondiale (ad esempio Mondiali di Calcio o Olimpiadi).

Vi è pertanto un rapporto di vera e propria "supremazia gerarchica" tra la Federazione Internazionale e le varie Federazioni Nazionali (e questo discorso è valido per ogni Sport) per le ragioni sopraesposte: tale rapporto gerarchico non si esplica soltanto nel senso dell'osservanza delle regole "tecniche" (quali ad esempio la regola del "retropassaggio"), ma si estende anche a vari aspetti istituzionali della vita del singolo ordinamento sportivo nazionale. La tanto rivendicata "autonomia", sia sotto il profilo normativo che sotto il profilo giurisdizionale, dell'ordinamento sportivo (nazionale) dall'ordinamento giuridico del proprio Stato è, pertanto, dovuta proprio alla sua dipendenza dal relativo ordinamento sportivo mondiale.

²⁴ Per un'analisi della U.E.F.A. dal punto di vista strutturale e funzionale, si veda oltre nel capitolo nel capitolo relativo alla Statuto della U.E.F.A. (si veda anche il sito internet www.uefa.com). L'U.E.F.A. ha il fine istituzionale di organizzare le competizioni "continentali" europee, sia per Nazioni (ad esempio il Campionato Europeo di Calcio per Nazioni), sia per Clubs (ad esempio la Champions League e la Coppa U.E.F.A.)

²⁵ "Pioniere" del riconoscimento del fenomeno sportivo, dal punto di vista giuridico, come ordinamento settoriale fu Massimo Severo Giannini, nell'immediato dopoguerra (GIANNINI M. S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, Riv. dir. sportivo 1949, 1, 10; poi "ripresa" dallo stesso Autore a distanza di quasi cinquanta anni: GIANNINI M.S. *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, Riv. trim. dir. pubbl., 1996, 671.

- a) un ordinamento sportivo internazionale generale, come l'insieme dell'intero sistema facente capo al C.I.O. (comprensivo di tutti i soggetti ad esso affiliati, ovvero, da un lato, di tutti i comitati olimpici nazionali e, dall'altro, di tutte le federazioni sportive internazionali);
- b) vari ordinamenti sportivi nazionali generali, come l'insieme dell'intero sistema facente capo al relativo comitato olimpico nazionale (costituito da tutte le varie federazioni sportive nazionali affiliate, da un lato, ad esso, dall'altro, alle relative federazioni sportive internazionali).

2. La "rivendicazione" di autonomia da parte dell'ordinamento sportivo.

Proprio per le sue innegabili peculiarità (articolazione dello stesso a livello internazionale, incessante progredire dei campionati sportivi, con conseguente necessità di garantire soluzioni immediate e certe di ogni eventuale controversia con speditezza e con competenza tecnica ecc.), il sistema sportivo ha sempre evidenziato la propria "specificità" e, di conseguenza, rivendicato la propria "autonomia" dai vari ordinamenti giuridici statali: esso, pertanto, al fine di garantire all'interno di se stesso la soluzione di tutte le controversie derivanti dall'attività sportiva, ha predisposto un sistema di giustizia interna per fornire una soluzione (rapida e da parte di soggetti tecnicamente competenti) di tutte le questioni (c.d. "giustizia sportiva")⁽²⁶⁾.

Inoltre, su indicazione da parte dell'ordinamento sportivo internazionale, i vari ordinamenti sportivi nazionali hanno elaborato all'interno dei propri regolamenti una normativa che preclude ai

Sull'ordinamento sportivo come ordinamento settoriale si vedano, inoltre: ALBANESI A., *Natura e finalità del diritto sportivo*, Nuova giur. civ. comm. 1986, II, 321; DE SILVESTRI A., *Il diritto sportivo oggi*, Riv. dir. sportivo, 1988, 189 ss.; FRASCAROLI R., Sport, in Enc. dir. Vol. XLIII, 513; GRASSELLI S., *Profili di diritto sportivo*, Roma, Lucarini, 1990; LANDOLFI S., *L'emersione dell'ordinamento sportivo*, Riv. dir. sportivo, 1982, 36; MIRTO P., *Autonomia e specialità del diritto sportivo*, Riv. dir. sportivo, 1959, I, 8; NUOVO R., *L'ordinamento giuridico sportivo in rapporto al suo assetto economico-sociale*, Riv. dir. sportivo, 1958, 3; RENIS V., *Diritto e sport*, Riv. dir. sportivo, 1962, 119; SIMONETTA R., *Etica e diritto nello sport*, Riv. dir. sportivo, 1956, 25; ZAULI B., *Essenza del diritto sportivo*, Riv. dir. sportivo, 1962, 239. Sulla configurabilità di un ordinamento sportivo soggettivamente costituito dal C.O.N.I. e dalle Federazioni e perciò unitariamente operante si veda Cass., SS. UU., 12 maggio 1979, n. 2725, Giust. civ. 1979, I, 1380.

²⁶ L'ordinamento sportivo manifesta infatti la propria spinta autonomistica, non solo nel momento normativo, nel quale pone norme proprie autonome, ma anche in un secondo momento c.d. "giustiziale" (volto alla attuazione coattiva o a sanzionare la mancata attuazione delle proprie norme), con la predisposizione di un sistema di giustizia interna, comunemente nota come "giustizia sportiva", costituita dal complesso di organi giudicanti previsti dagli statuti e dai regolamenti federali per dirimere le controversie che insorgono tra gli atleti, le loro associazioni di appartenenza e le Federazioni.

"La progressiva emersione di un apparato giustiziale interno all'organizzazione dello sport ha storicamente costituito il logico precipitato del riconoscimento dell'autonomia, e ancor prima della giuridicità, dell'ordinamento sportivo stesso": MANZELLA A., *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, Riv. dir. sportivo 1993, 6.

Sulla giustizia sportiva, si vedano inoltre i lavori di DE SILVESTRI A., *La giustizia sportiva nell'ordinamento federale*, Riv. dir. sportivo 1981, 3; FRASCAROLI R., *Le soluzioni possibili a garanzia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e della sua giurisdizione nell'attuale assetto normativo*, in Atti del Convegno di Roma su "Giustizia e sport" del 13 dicembre 1993; GATTI A., *La giustizia sportiva*, Riv. dir. sportivo 1987, 48; IANNUZZI A., *Per la legittimità della giurisdizione sportiva*, Riv. dir. sportivo 1955, 241; LUISO F.P., *La giustizia sportiva*, cit.; LANDOLFI S., *Autorità e consenso nella giustizia federale calcistica*, Riv. dir. sportivo 1979, 336; MANNA B., *La giustizia sportiva: indirizzi giurisprudenziali e proposte parlamentari*, in Atti del Convegno del 13 dicembre 1993, cit.; RAMAT M., *Alcuni aspetti fondamentali della giurisdizione sportiva*, Riv. dir. sportivo 1954, 128; RAMAT M., *Ordinamento sportivo e processo*, Riv. dir. sportivo 1957, 147; VIGORITA A., *Validità della giustizia sportiva*, Riv. dir. sportivo 1970, 3.

tesserati di adire gli organi di giustizia statale per la tutela dei propri interessi, prevedendo addirittura sanzioni disciplinari in caso di violazione di essa (c.d. “vincolo di giustizia”).

Con tale normativa, in sostanza, l’ordinamento sportivo ha cercato di affermare la propria autonomia dai vari ordinamenti statali in termini assoluti, ovvero come “separazione”, negando ai soggetti ad esso affiliati (le società ed associazioni sportive) o tesserati (gli atleti ed i tecnici) - pur essendo questi (oltre che soggetti dell’ordinamento sportivo) anche soggetti dell’ordinamento statale - l’esercizio del diritto alla tutela dei propri interessi innanzi agli organi di giustizia dello Stato.

Per tale ragione – pur essendo ampiamente discutibile la legittimità del vincolo di giustizia per violazione della normativa superiore (di fonte costituzionale) prevista dagli art. 24 (diritto alla tutela giurisdizionale ⁽²⁷⁾), 102 (monopolio statale della funzione giurisdizionale ⁽²⁸⁾), 103 (giurisdizione amministrativa sugli atti della Pubbliche Amministrazioni) ⁽²⁹⁾) e 113 (diritto alla tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della P.A.) ⁽³⁰⁾) della Costituzione – l’eventuale azione innanzi alle sedi giurisdizionali dello Stato proposta da parte di un soggetto dell’ordinamento sportivo per la tutela dei propri interessi derivanti dall’attività sportiva è sempre stata oggetto di contestazione (e, talvolta, causa di irrogazione di sanzioni disciplinari) da parte delle Istituzioni sportive.

III. I RAPPORTI TRA SPORT E STATO NELLA LORO EVOLUZIONE STORICA.

Prima dell’emanazione della legge 17 ottobre 2003, n. 280, i rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale (dopo una iniziale fase della c.d. “indifferenza” da parte dell’ordinamento statale nei confronti delle problematiche giuridiche che investivano l’attività sportiva ed una successiva c.d. “fase dei 700 selvaggi”⁽³¹⁾) sono stati caratterizzati da una totale

²⁷ L’art. 24, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi*”; il secondo comma specifica inoltre che “*la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento*”.

²⁸ L’art. 102, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull’ordinamento giudiziario*”.

²⁹ L’art. 103, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi*”.

³⁰ L’art. 113, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*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*”. Il secondo comma specifica inoltre che “*Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti*”.

³¹ Con tale espressione le Istituzioni sportive hanno contestato l’emanazione di alcuni decreti cautelari ai sensi dell’art. 700 c.p.c. da parte di varie Autorità giudiziarie: deve, però, darsi atto della portata positiva di tale fase di “700 selvaggi”, se si pensa che, in sostanza, è proprio grazie ad uno di questi decreti che lo Stato Italiano si è posto il problema del professionismo sportivo ed è arrivato ad emanare una serie di Decreti Legge prima e la legge 23 marzo 1981, n. 91 poi.

Storicamente, infatti, la necessità di una legge statale in materia di rapporti tra sportivi professionisti e Società Sportive fu “violentemente” sollevato dal c.d. “blocco del calcio-mercato” disposto il 4 luglio 1978 dal pretore di Milano al fine di accertare eventuali violazioni della disciplina di cui alla legge 29 aprile 1949, n. 264, che prevedeva il divieto di intermediazione in materia di collocamento.

indefinizione, con conseguente incertezza del diritto: la proposizione di azioni in sede statale da parte di tesserati dell'ordinamento sportivo era, infatti, del tutto priva di ogni "regolamentazione" da parte dello Stato, con la conseguenza che, talvolta, si sono anche determinate situazioni di conflittualità tra tali ordinamenti (³²).

1. La storica incertezza del diritto sulla tutela giurisdizionale nello sport.

In tale realtà storica - da una parte di rivendicazione di un'autonomia assoluta (espressione di posizioni "separatistiche" da parte dell'ordinamento sportivo) e, dall'altra, di inesistenza di regole certe (scritte con fonte legislativa) relative alla proponibilità dell'azione innanzi alla autorità giudiziaria statale per i soggetti dell'ordinamento sportivo (ed agli eventuali limiti o condizioni o modalità per l'esercizio di tale azione) - si è determinata storicamente una situazione di grave incertezza giuridica (colmata, soltanto in parte, dalle pronunce, spesso "altalenanti", della giurisprudenza).

In particolare - pur avendo il fenomeno sportivo acquisito una notevole rilevanza non solo sociale, ma anche economica (soprattutto dalla fine degli anni novanta) - in relazione ai giudizi intentati da soggetti dell'ordinamento sportivo innanzi agli organi di giustizia dell'ordinamento statale, si ponevano, prima dell'emanazione della legge 17 ottobre 2003, n. 280, tutta una serie di profili di incertezza del diritto con riferimento ad aspetti essenziali della proponibilità di azioni innanzi ai Giudici dello Stato da parte di soggetti dell'ordinamento sportivo.

Infatti - proprio in conseguenza del conflitto irrisolto tra autonomia dell'ordinamento sportivo e supremazia dell'ordinamento statale, in una situazione in cui risultavano del tutto indefiniti i limiti dell'autonomia del sistema sportivo - non vi era una risposta univoca a profili relativi a:

- 1) la configurabilità della giurisdizione del giudice statale in materia sportiva;
- 2) l'individuazione della giurisdizione statale (ordinaria o amministrativa) eventualmente competente a decidere le questioni sportive;
- 3) l'individuazione del giudice territorialmente competente;
- 4) la vincolatività delle decisioni assunte dalla giustizia statale in materia sportiva.

Nell'imminenza di tali fatti, e nel panico generale scatenatosi, il "calcio-mercato" ed il conseguente inizio del campionato successivo furono "salvati" con l'emanazione del Decreto legge 14 luglio 1978, n. 367 (*"interpretazione autentica in tema di disciplina giuridica dei rapporti tra enti sportivi ed atleti iscritti alla Federazione di categoria"*) - poi convertito in legge 4 agosto 1978, n. 430 - che stabilì che *"gli atti relativi all'acquisto ed al trasferimento del titolo sportivo dei giocatori di calcio o degli atleti praticanti altri sports, nonché le assunzioni dei tecnici da parte di Società od associazioni sportive, devono intendersi non assoggettati alla disciplina in materia di collocamento prevista dalla legge 29 aprile 1949, n. 264 e successive modificazioni"*.

Ma il problema relativo alla definizione della natura giuridica dell'attività dello sportivo professionista - spinto soprattutto dall'esigenza di liberare lo sportivo professionista dal regime del "vincolo sportivo" (ormai divenuto obsoleto ed anacronistico) - era ormai "esploso" in tutta la propria dimensione reale ed effettiva davanti non solo agli "addetti ai lavori" ma anche all'opinione pubblica: occorreva, pertanto, intervenire con legge statale per disciplinare in maniera organica una serie di principi relativi al rapporto trilatero tesserato-Società-Federazione.

³² Tra il vincolo di giustizia da una parte e il diritto alla tutela giurisdizionale dall'altra, il problema del conflitto tra ordinamento sportivo e ordinamento statale e il problema dell'impugnabilità dei provvedimenti federali innanzi agli organi giurisdizionali statali da parte dei tesserati sportivi è rimasto un problema aperto (con grave incertezza del diritto) fino al "tourbillon-Catania" del 2003 ed alla conseguente emanazione della legge 17 ottobre 2003, n. 280, che ha regolamentato tali aspetti, codificando, in sostanza, i principi fondamentali espressi negli anni dalla giurisprudenza civile ed amministrativa.

2. I principi generali fissati dalla giurisprudenza.

La giurisprudenza aveva cercato di fornire una risposta di giustizia che potesse garantire delle certezze almeno in astratto. In particolare:

- 1) per quanto riguarda il profilo relativo all'individuazione delle situazioni in cui fosse configurabile una giurisdizione statale in materia sportiva, la giurisprudenza, riprendendo un criterio fatto proprio dalla Corte di Giustizia della U.E. sin dagli anni '70 ⁽³³⁾, aveva elaborato un criterio di c.d. "rilevanza", in base al quale - laddove gli interessi lesi acquisissero una rilevanza (oltre che sportiva) anche economico-giuridica, con conseguente capacità di incidere negativamente sulla sfera giuridica del destinatario del provvedimento, inteso (oltre che come sportivo) anche come cittadino dello Stato - si riconosceva la giurisdizione del giudice statale ⁽³⁴⁾: tale principio di rilevanza veniva normalmente applicato in relazione a tutte le questioni che potevano insorgere nell'ambito dell'ordinamento sportivo, ovvero le questioni tecniche, disciplinari, amministrative e patrimoniali ⁽³⁵⁾;
- 2) per quanto riguarda l'individuazione della giurisdizione (ordinaria o amministrativa) competente nella materia sportiva, la giurisprudenza aveva fornito una risposta secondo gli ordinari canoni di riparto della giurisdizione, ovvero aveva ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice ordinario ogni qualvolta si avesse riguardo alla tutela di diritti soggettivi (ovvero fondamentalmente nei casi di controversie relative a rapporti patrimoniali tra pariordinati) e la giurisdizione del giudice amministrativo ogni qualvolta si avesse

³³ Il riferimento è alle decisioni della Corte di giustizia dell'Unione Europea relative ai casi Walrave (sentenza 12 dicembre 1974, Walrave/U.C.I., in Raccolta delle sentenze della Corte di Giustizia, 1974, 1405) e Donà (sentenza 14 luglio 1976, Donà/Mantero, in Raccolta delle sentenze della Corte di Giustizia, 1976, 1333), nonché alla successiva sentenza 15 dicembre 1995 (sentenza-Bosman).

³⁴ Il problema che si è sempre posto (anche prima dell'emanazione della legge n. 280/2003) è stato costituito dalla difficoltà di individuare quali provvedimenti emanati dai vari ordinamenti sportivi (C.O.N.I. o federazioni sportive) potessero avere una rilevanza esterna all'ordinamento sportivo e come potesse essere ravvisata tale rilevanza; la risposta fornita da giurisprudenza e dottrina è sempre stata nel senso di riconoscere una rilevanza giuridica degli interessi lesi laddove fosse ravvisabile una rilevanza anche economica di tali interessi: in sostanza, laddove un provvedimento federale, oltre a ledere interessi sportivi, potesse dirsi lesivo di interessi anche economicamente rilevanti, è sempre stata comunemente riconosciuta la rilevanza giuridica dello stesso e, per l'effetto, la impugnabilità anche innanzi al giudice statale; in pratica, in applicazione di un principio generale sancito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sin dagli anni '70, il concetto di "rilevanza giuridica" è stato fatto coincidere con il concetto di "rilevanza economica".

³⁵ Le questioni di diritto dello sport sono state comunemente distinte in quattro aree, in particolare:

- a) le questioni c.d. tecniche sono quelle relative all'applicazione da parte del sistema sportivo (federazioni) per mezzo dei propri giudici di gara, dei profili tecnici del gioco (ad esempio, concessione o meno di calcio di rigore ecc);
- b) le questioni c.d. disciplinari sono quelle relative all'applicazione, da parte del sistema sportivo (federazioni), delle sanzioni disciplinari nei confronti dei soggetti che abbiano violato le regole (ad esempio, squalifica del tesserato, penalizzazione della Società ecc.); esse sono di carattere pecuniario (multa), temporaneamente interdittivo (squalifica), penalizzativo (sottrazione di punti in classifica o retrocessione al campionato inferiore) e definitivamente interdittivo (radiazione o revoca dell'affiliazione);
- c) le questioni c.d. amministrative sono quelle relative all'esplicazione del potere istituzionale organizzativo da parte delle Federazioni ed attengono al mantenimento del c.d. "rapporto associativo" di tesserati ed affiliati e del livello di tale status di associato (questioni relative al tesseramento di atleti, tecnici, direttori sportivi, arbitri ecc., all'affiliazione delle associazioni e società, nonché alla ammissione ai campionati di società);
- d) le questioni patrimoniali tra pariordinati sono quelle relative alle controversie di carattere meramente patrimoniale tra soggetti inseriti allo stesso livello all'interno del sistema sportivo (ad esempio, azione del calciatore contro la propria società per il risarcimento dei danni o per il mancato pagamento degli stipendi, azione di una società contro un'altra società per il pagamento del "prezzo" per il trasferimento di un calciatore ecc.).

riguardo alla tutela di interessi legittimi (ovvero fondamentalmente nei casi di impugnazione di provvedimenti emanati da Federazioni nei confronti di tesserati o affiliati);

- 3) anche per quanto riguarda l'individuazione del giudice (ordinario o amministrativo a seconda dei casi) territorialmente competente, la giurisprudenza aveva applicato i normali criteri processuali civilistici (nel caso di giurisdizione del giudice ordinario) ⁽³⁶⁾ o amministrativistici (in caso di giurisdizione del giudice amministrativo) ⁽³⁷⁾ di riparto della competenza (centralizzata nel caso di efficacia su tutto il territorio nazionale da parte dei provvedimenti impugnati - in applicazione delle ordinarie regole processuali amministrativistiche - localizzata in caso di efficacia territorialmente limitata da parte dei provvedimenti impugnati);
- 4) per quanto riguarda, infine, la vincolatività delle proprie decisioni, i Giudici statali avevano cercato di garantire l'esecuzione delle proprie decisioni con i mezzi a loro disposizione (Commissario ad acta ecc), ma con esiti spesso negativi, tanto che si era posto storicamente un grave problema di mancata esecuzione, da parte delle istituzioni sportive, delle decisioni assunte dai giudici dell'ordinamento statale in materia sportiva.

3. L'inadeguatezza e la non univocità delle soluzioni adottate dalla giurisprudenza.

Per quanto la giurisprudenza avesse cercato di elaborare dei criteri univoci di soluzione dei vari profili relativi alle controversie sportive innanzi alla giustizia statale, in realtà, rimaneva una situazione di grave incertezza del diritto in materia, in particolare:

- 1) il criterio della rilevanza delle situazioni giuridico-soggettive dedotte in giudizio (determinante per individuare la sussistenza o meno della giurisdizione statale nel caso di specie) era forse l'unico che garantiva una certa uniformità di vedute, in quanto, pur venendo generalmente applicato alle situazioni specifiche dedotte in giudizio, aveva permesso di configurare un principio generale di irrilevanza delle sole questioni c.d. "tecniche" ⁽³⁸⁾,

³⁶ In particolare, per quanto riguarda le questioni proposte avverso persone giuridiche o associazioni non riconosciute, l'art. 19 c.p.c. prevede il criterio del c.d. "foro del convenuto", che dispone quanto segue: "*Salvo che la legge disponga altrimenti, qualora sia convenuta una persona giuridica, è competente il giudice del luogo ove essa ha sede...*".

³⁷ In particolare, l'art. 3 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 stabilisce:

- a) nel caso di impugnazione di provvedimenti con efficacia soltanto infraregionale, la competenza del TAR locale (secondo comma: "*per gli atti emessi da organi centrali dello Stato o di enti pubblici a carattere ultraregionale, la cui efficacia è limitata territorialmente alla circoscrizione del tribunale amministrativo regionale ... la competenza è del tribunale amministrativo regionale medesimo*");
- b) nel caso di impugnazione di provvedimenti con efficacia ultraregionale, la competenza del TAR Lazio (terzo comma: "*negli altri casi, la competenza, per gli atti statali, è del tribunale amministrativo regionale con sede a Roma; per gli atti degli enti pubblici a carattere ultraregionale è del tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede l'ente*").

³⁸ In base al principio di rilevanza, in genere, le questioni c.d. tecniche, ovvero quelle relative al maturarsi del risultato di gioco sul campo (concessione o meno di un calcio di rigore, concessione o meno di un goal ecc.), sono state comunemente riconosciute come irrilevanti per l'ordinamento generale, in quanto inidonee a determinare la lesioni di interessi qualificabili come diritti soggettivi o come interessi legittimi.

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

mentre aveva portato a riconoscere la rilevanza di tutte le altre questioni, ovvero quelle di carattere disciplinare ⁽³⁹⁾, patrimoniale ⁽⁴⁰⁾ o amministrativo ⁽⁴¹⁾;

carenza di giurisdizione del giudice statale in ordine alla organizzazione di competizioni sportive, Rivista di diritto sportivo, 1997, pag. 548).

³⁹ Le questioni disciplinari, ovvero tutti gli atti (irrogazione di sanzioni per avere assunto comportamenti in violazione della normativa sportiva: sanzioni pecuniarie, penalizzative, temporaneamente interdittive, definitivamente espulsive dal sistema sportivo ecc.) sono state riconosciute potenzialmente rilevanti, laddove, in relazione alla loro entità ed al livello agonistico del soggetto sanzionato, fossero idonee ad incidere negativamente, oltre che sullo status del tesserato come sportivo, anche sullo status del tesserato come lavoratore, o (laddove società sportiva) come impresa, determinando una lesione rispettivamente del diritto al lavoro o del diritto di iniziativa economica.

Alla luce di tale impostazione, sono state riconosciute come rilevanti tutte le varie tipologie di sanzioni disciplinari, ovvero, in particolare:

1. le sanzioni disciplinari espulsive dall'ordinamento sportivo (radiazione o revoca dell'affiliazione).
in tal senso si veda la pacifica giurisprudenza in materia, secondo la quale *“la clausola compromissoria, che affida al giudizio esclusivo della giustizia sportiva la risoluzione di controversie concernenti l'applicazione di norme rilevanti nella sfera sportiva, non preclude la proponibilità del ricorso al giudice amministrativo tutte le volte che si faccia questione di provvedimenti disciplinari di carattere espulsivo dall'organizzazione sportiva, che costituiscono atti autoritativi lesivi della sfera giuridica del destinatario, giacché la valutazione dell'interesse pubblico cui si ricollega la posizione sostanziale di interesse legittimo incisa da detti provvedimenti, non può eseguirsi da organo diverso da quello precostituito istituzionalmente”* (T.A.R. Emilia Romagna, Sez. I, 4 maggio 1998, n. 178; T.A.R. Valle d'Aosta, 27 maggio 1997, n. 70; Cons. Stato, Sez. VI, 7 luglio 1996, n. 654; idem, 30 settembre 1995, n. 1050; idem, 20 dicembre 1993, n. 997; idem, 20 dicembre 1996, n. 996; T.A.R. Lazio, Sez. III, 16 luglio 1991, n. 986; idem, 25 maggio 1989, n. 1079; idem, 8 febbraio 1988, n. 135; idem, 18 gennaio 1986, n. 103; idem, 23 agosto 1985, n. 1286; idem, 4 aprile 1985, n. 364; Corte d'Appello di Bari 8 febbraio 1984; Trib. Trani 17 aprile 1981; T.A.R. Lazio, Sez. III, 13 ottobre 1980, n. 882);
2. le sanzioni disciplinari temporaneamente interdittive (squalifica);
in particolare si veda T.A.R. Lazio, Sez. III, 26 aprile 1986, n. 1641, per il quale *“le norme regolamentari delle Federazioni sportive che disciplinano la partecipazione dei privati agli organi rappresentativi delle Federazioni stesse, poiché incidono sui diritti che l'ordinamento giuridico riconosce e garantisce all'individuo come espressione della sua personalità, rilevano sul piano giuridico generale: pertanto, rientra nella giurisdizione amministrativa la controversia incentrata su provvedimenti con cui le Federazioni sportive, nell'esercizio di poteri che tali norme loro concedono, menomano la detta partecipazione infliggendo l'interdizione temporanea dalla carica di consigliere federale”*;
nello stesso senso si veda anche l'ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 12 gennaio 1996, n. 1, la quale ha sospeso l'efficacia di una sanzione disciplinare interdittiva (due anni di squalifica) al pugile Gianfranco Rosi, riducendola a 10 mesi (sull'argomento si veda AIELLO G. e CAMILLI A., *Il caso Rosi: il riparto di giurisdizione nel provvedimento disciplinare sportivo*, Riv. dir. sport. 1996, 2741). In genere, sotto tale profilo, i provvedimenti disciplinari di “squalifica” o inibizione a svolgere attività in ambito federale, vengono ritenuti sindacabili dalla giurisdizione amministrativa quando siano “idonei ad incidere in misura sostanziale” sulla posizione giuridica soggettiva del tesserato (cfr., da ultimo, T.A.R. Lazio Sez. III, 16 aprile 1999, nn. 962 e 963; idem, 29 marzo 1999, n. 781); pertanto, in astratto, tutti i provvedimenti di squalifica, a prescindere dalla durata della sanzione irrogata, possono essere impugnati innanzi alla giustizia amministrativa, la quale, caso per caso, dovrà preliminarmente analizzare se il singolo provvedimento disciplinare incide o meno “in misura sostanziale” sulla posizione giuridica soggettiva del tesserato, sulla base della durata e della rilevanza della sanzione e degli effetti della stessa sull'attività agonistica del destinatario;

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

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

3. le sanzioni disciplinari pecuniarie (ammende);

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

40

Le questioni patrimoniali tra pariordinati si concretano in controversie tra soggetti privati (atleti, società, associazioni sportive) per questioni puramente patrimoniali (ad esempio, azioni per il pagamento di stipendi arretrati, per il risarcimento dei danni, per il mancato pagamento di quanto pattuito per il trasferimento di un calciatore ecc.): in ordine a tali controversie, la giurisprudenza aveva da sempre riconosciuto la oggettiva rilevanza (stante la presenza certa dell'aspetto economico) ed aveva stabilito un principio di alternatività (a scelta del tesserato attore) tra la soluzione offerta dalla giustizia sportiva in via arbitrale e la soluzione offerta dalla giustizia ordinaria (Tribunale Civile Ordinario o Tribunale del Lavoro a seconda dei casi).

Per un'approfondita analisi delle problematiche relative alle questioni di carattere patrimoniale in ambito sportivo, si veda DE SILVESTRI A., *Il contenzioso tra pariordinati nella F.I.G.C.*, in Riv. dir. sport., 2000, pagg. 503-581.

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

- 2) il criterio della situazione giuridico-soggettiva dedotta (determinante per l'individuazione di quale giurisdizione, ordinaria o amministrativa, fosse competente a decidere il caso di specie) era risultato, invece, estremamente "ondivago" per la difficoltà di individuare l'esatta natura degli interessi lesi (ovvero se si trattasse di diritti soggettivi o di interessi legittimi), difficoltà conseguente anche alla questione (da sempre irrisolta) relativa alla individuazione della

⁴¹ L'area delle c.d. "questioni amministrative" (di carattere residuale) comprende tutte le altre tipologie di questioni che possono intercorrere tra federazioni e tesserati, che non abbiano carattere tecnico o disciplinare, ovvero essenzialmente le questioni relative all'esistenza (an) ed al livello (quantum e quomodo) del rapporto associativo; in sostanza:

1. i provvedimenti che determinano la perdita definitiva (an) del rapporto associativo (decadenza dall'affiliazione per le associazioni o Società e decadenza dal tesseramento per le persone fisiche quali atleti, tecnici, arbitri ecc.) oppure la mancata acquisizione di esso (diniego di affiliazione o diniego di tesseramento), determinando una totale lesione del diritto al lavoro (preclusione definitiva a svolgere il proprio mestiere di atleta o tecnico o arbitro) o del diritto di impresa (fallimento della società) che tali soggetti svolgevano nell'ambito dell'organizzazione federale;
2. i provvedimenti che, pur non determinando la perdita definitiva dello status di associato, incidono sul livello (quantum o quomodo) di tale status (ad esempio, diniego di ammissione al campionato di competenza per le società per questioni di disequilibrio finanziario, retrocessione dell'arbitro dai ruoli della CAN A e B alla CAN Dilettanti ecc.) determinando una notevole riduzione del diritto di impresa (riduzione della capacità di generare utili in conseguenza della retrocessione di una o più categorie) o del diritto al lavoro (riduzione della capacità di guadagno in conseguenza della retrocessione di una o più categorie) che tali soggetti svolgevano nell'ambito dell'organizzazione federale.

In applicazione di tali principi è stata riconosciuta la rilevanza:

1. di provvedimenti determinanti la perdita definitiva dello status di associato (o la mancata concessione di tale status), in casi di:
 - a) decadenza dall'affiliazione di una società Con sentenza 30 settembre 1995, n. 1050, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato ha ammesso la conoscibilità, da parte del giudice statale, dei provvedimenti di diniego di iscrizione al campionato di competenza quando essi abbiano come destinataria una Società sportiva professionistica, precisando che anche *"la delibera, assunta da una Federazione, di non ammissione di una Società sportiva professionistica al campionato di competenza costituisce espressione di una potestà pubblicistica demandata alle Federazioni sportive nazionali dal C.O.N.I. ed è quindi assoggettata alla giurisdizione del giudice statale amministrativo"*;
 - b) diniego di tesseramento di un atleta o di un aspirante arbitro: in tal senso si è, in particolare, pronunciata la Cassazione a Sezioni Unite con le c.d. "sentenze gemelle" nn. 3091 e 3092 del 1986, con le quali essa ha stabilito che *"rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la cognizione della domanda con la quale il giocatore professionista di pallacanestro proveniente da una Federazione straniera, in possesso della cittadinanza italiana, cui sia stato negato, in base all'art. 61 del Regolamento della Federazione, il tesseramento chiesto da una Società nazionale, sollecita l'accertamento del diritto al rilascio del cartellino necessario per svolgere attività agonistica in Italia, previa diversa interpretazione della norma federale o disapplicazione della stessa"* (sentenza 9 maggio 1986, n. 3091), ed inoltre che analogamente *"rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la cognizione della domanda di ammissione nei ruoli della A.I.A. da parte di una donna, cui l'Associazione arbitri della F.I.G.C. abbia negato l'inclusione dei ruoli arbitrali in base all'art. 17 del regolamento dell'A.I.A. che la prevede soltanto per soggetti di sesso maschile, previo annullamento di tale norma regolamentare"* (sentenza 9 maggio 1986, n. 3092); nello stesso senso si veda anche T.A.R. Lazio, Sez. III, 11 agosto 1986, n. 2746, per il quale *"la decisione della Commissione d'Appello della F.I.G.C. che respinge l'impugnativa di una Società sportiva contro la mancata ratifica della stessa F.I.G.C. del tesseramento di un giocatore di calcio presso la medesima Società sostanzia un atto autoritativo che impinge nell'ordinamento giuridico generale, il quale favorisce e tutela l'attività sportiva, e pertanto rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo"*; nello stesso senso si veda anche, da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, 12 dicembre 2000, n. 6564;
2. di provvedimenti determinanti una "reductio" dello status di associato, come nel caso di diniego di ammissione al campionato di una società; con sentenza 30 settembre 1995, n. 1050, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato ha ammesso la conoscibilità, da parte del giudice statale, dei provvedimenti di diniego di iscrizione al campionato di competenza quando essi abbiano come destinataria una Società sportiva professionistica, precisando che anche *"la delibera, assunta da una Federazione, di non ammissione di una Società sportiva professionistica al campionato di competenza costituisce espressione di una potestà pubblicistica demandata alle Federazioni sportive nazionali dal C.O.N.I. ed è quindi assoggettata alla giurisdizione del giudice statale amministrativo"*.

natura delle federazioni sportive (privata, pubblica o doppia, a seconda delle diverse interpretazioni) e, conseguentemente, alla natura degli atti dalle stesse posti in essere (qualificati come atti privati o come provvedimenti amministrativi a seconda delle diverse interpretazioni);

- 3) i normali principi processuali amministrativistici e civilistici per l'individuazione della competenza territoriale erano stati quasi sistematicamente "aggirati" dai soggetti ricorrenti, i quali si erano rivolti quasi sempre al giudice "di casa", ottenendo almeno una pronuncia in sede cautelare ⁽⁴²⁾;
- 4) la mancata definizione del ruolo dell'ordinamento sportivo nell'ambito dell'ordinamento statale, aveva determinato, infine, il fatto che, diverse volte, le Istituzioni sportive, sconfitte innanzi ai giudici statali, si erano rifiutate (talvolta "spalleggiate" dalle Istituzioni politiche di fronte all'opinione pubblica) - rivendicando una presunta autonomia assoluta dell'ordinamento sportivo - di dare esecuzione alle relative decisioni (con ciò ponendo in essere comportamenti potenzialmente rilevanti sul piano penale, ai sensi degli artt. 328 e 650 c.p. ⁽⁴³⁾ e frustrando i diritti degli interessati, le cui ragioni erano state riconosciute fondate in sede giurisdizionale) ⁽⁴⁴⁾.

⁴² In particolare:

- a) i normali criteri processual-amministrativistici (previsti dall'art. 3 della legge n. 1034/1971) avrebbero teoricamente dovuto condurre ad individuare, nel caso di impugnazione di provvedimenti del CONI o di federazioni sportive, quasi sempre la competenza del TAR Lazio (la competenza territoriale avrebbe dovuto essere centralizzata in ragione della efficacia, in genere, su tutto il territorio nazionale dei provvedimenti assunti in sede sportiva, in quanto normalmente un provvedimento federale che comporta effetti negativi nei confronti di una società, comporta anche, come conseguenza indiretta, effetti positivi nei confronti di altra società): in realtà, tali criteri venivano, in pratica, sistematicamente "aggirati" dai tesserati sportivi, i quali - sfruttando il fatto che la competenza territoriale nel processo amministrativo è derogabile, ai sensi degli artt. 30 e 31 della legge n. 1034/1971 - si rivolgevano innanzi al TAR "di casa", ottenendo una pronuncia quantomeno sull'istanza cautelare (Catania *docet*...);
- b) i normali criteri processual-civilistici (art. 19 c.p.c.) avrebbero teoricamente dovuto condurre ad individuare, nel caso di impugnazione di provvedimenti del CONI o di federazioni sportive, la competenza del Tribunale di Roma (avendo ivi sede sia il CONI che le Federazioni): in realtà, in molti casi di rilievo (casi Ekong, Sheppard, Hernandez Paz), i ricorrenti hanno adito il Tribunale "di casa", in base all'art. 44 del D.Lgs. n. 286/1998 (Decreto Turco-Napolitano), ai sensi del quale *"quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, il giudice però, su istanza di parte, ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione; la domanda si propone con ricorso depositato, anche personalmente dalla parte, nella cancelleria del pretore del luogo di domicilio dell'istante"*.

⁴³ Tali disposizioni sanzionano rispettivamente l'omissione di atti d'ufficio (art. 328) e l'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità (art. 650 c.p.).

⁴⁴ I rapporti tra ordinamento sportivo e statale sono stati storicamente difficili: da una parte l'ordinamento sportivo nazionale ha sempre rivendicato la propria autonomia dall'ordinamento giuridico statale, autonomia necessitata dal fatto di costituire esso un soggetto a sua volta affiliato all'ordinamento sportivo internazionale; dall'altra parte, l'ordinamento statale ha sempre ribadito la propria supremazia sull'ordinamento sportivo (come su ciascun ordinamento settoriale) e, per l'effetto, frequenti sono stati gli interventi di organi giurisdizionali (aditi da soggetti tesserati sportivi) in materia sportiva, interventi che il sistema sportivo non ha mai gradito, tanto da arrivare in più occasioni a disconoscere decisioni assunte dai giudici statali.

In particolare, nel 1993 la FIGC si rifiutò di eseguire due ordinanze cautelari (nn. 802/1993 e 929/1993) con le quali il TAR Sicilia, Sezione di Catania, aveva riammesso la società Catania a partecipare al campionato di Serie C1; fu solo uno dei numerosi casi di diniego di esecuzione di una decisione del giudice statale da parte dell'ordinamento sportivo: per una più ampia disamina di tali vicende, relative sia al caso-Catania del 1993, sia ad altri successivi casi analoghi (da Reynolds nel 1992 ai pallavolisti cubani nel 2001), si consenta di richiamare LUBRANO E., *L'ordinamento giuridico del giuoco calcio*, Istituto Editoriale Regioni Italiane, Roma, 2004, pagg. 47-62 (il paragrafo *"Il problema dell'esecuzione delle decisioni del giudice statale"*).

In sostanza, la situazione di totale indefinizione dei rapporti tra autonomia dell'ordinamento sportivo e supremazia dell'ordinamento statale aveva determinato, pertanto, nel settore della tutela giurisdizionale degli interessi dei soggetti sportivi, una grave incertezza del diritto su aspetti fondamentali, ovvero su profili preliminari (configurabilità della giurisdizione, individuazione della giurisdizione competente e della competenza territoriale) e su profili successivi allo svolgimento della controversia (esecuzione delle decisioni del giudice statale).

La necessità di stabilire delle regole certe in materia, che fornissero ai giuristi ed agli operatori del settore una certezza del diritto, era, pertanto, sempre più sentita, anche in considerazione del fatto che - in conseguenza della sempre maggiore crescita degli interessi economici nel settore sportivo e della inadeguatezza di questo a gestire tale crescita del sistema - si era assistito (soprattutto dai primi anni novanta) ad una sempre maggiore domanda di giustizia in sede statale da parte dei soggetti dell'ordinamento sportivo.

Nonostante fosse sempre più sentita di emanazione di una legge statale che resolvesse le varie questioni aperte - dando una collocazione giuridica al sistema sportivo all'interno dell'ordinamento dello Stato, individuando i limiti dell'autonomia dello stesso, la natura delle Istituzioni sportive (in particolare, delle federazioni nazionali) e dei relativi atti, al fine di definire tutti gli aspetti di incertezza giuridica sopra evidenziati - il tanto atteso intervento del legislatore è giunto soltanto in sede di urgenza (ed in circostanze davvero surreali ⁽⁴⁵⁾), con l'emanazione del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, poi convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280.

⁴⁵ Verso la fine del campionato 2002-2003 di Serie B, il risultato della gara Catania-Siena (finita 1-1 sul campo) viene prima confermato dalla Commissione Disciplinare, poi annullato dalla Commissione di Appello Federale (CAF) ed omologato con il risultato di 2-0 a tavolino a favore del Catania (per l'irregolare utilizzazione di un calciatore squalificato da parte del Siena) ed infine riomologato dalla Corte Federale con il risultato del campo. Successivamente, a seguito di ricorso al giudice amministrativo (T.A.R. Sicilia prima e Consiglio di Giustizia Siciliano poi), il Catania ottiene la sospensione della decisione della Corte Federale (per incompetenza) e quindi la riassegnazione della vittoria a tavolino (sancita dalla CAF) e dei due punti conseguenti, nel frattempo divenuti determinanti per la classifica finale (che vede il Catania "salvo" al quint'ultimo posto, laddove, senza quei due punti, il Catania si sarebbe classificato al quart'ultimo posto e quindi era retrocesso in Serie C1). Nel frattempo, essendo ormai impossibile determinare quale Società era arrivata quart'ultima (in virtù del fatto il Campionato era ormai finito e che, in tale posizione - a seguito dello "scavalamento" operato dal Catania con i due punti riassegnati a seguito della decisione del T.A.R. - si trovavano appaiate Napoli e Venezia e che era materialmente impossibile disporre uno spareggio, essendo ormai i calciatori di entrambe tali Società in vacanza da tempo) si profila in ambito federale l'ipotesi per la stagione 2003/2004 di una Serie B a 21 squadre (ovvero le 20 ordinarie più il Catania, ormai da riammettere in esecuzione delle ordinanze dei giudici amministrativi). In tale situazione, le altre tre Società retrocesse come il Catania (ovvero Cosenza, Genoa e Salernitana) presentano tre separati ricorsi ai vari T.A.R. locali, richiedendo di disporre il "blocco delle retrocessioni", in quanto le norme della F.I.G.C. non prevedevano un organico della Serie B a 21 squadre e, pertanto, tale organico avrebbe dovuto o rimanere a 20 oppure essere ampliato a 24 squadre: tali ricorsi diventano poi particolarmente "pericolosi" per l'avvio dei campionati 2003-2004, soprattutto perché uno di essi (quello della Salernitana) era già stato accolto con decreto presidenziale, mentre gli altri due (quelli del Cosenza e del Genoa, identici nel contenuto a quello della Salernitana) erano stati fissati per la discussione in date collocate proprio in prossimità del previsto inizio del campionato stesso; in sostanza, il calcio italiano correva il serio rischio di vedere partire il campionato di Serie B a 21 squadre e di dovere poi ampliare tale organico a 22, 23 o 24 squadre a campionato ormai iniziato per eseguire le decisioni dei vari T.A.R.; nasce allora l'idea in sede di Governo di risolvere la situazione conferendo immediatamente (con Decreto Legge) alla F.I.G.C. ed al C.O.N.I. un potere straordinario per garantire l'avvio dei campionati - emanando atti anche in deroga con le proprie norme (in particolare con gli artt. 49 e 50 delle N.O.I.F., che prevedono un organico della Serie B a 20 squadre e che eventuali modifiche di tale organico assumono efficacia soltanto dopo decorsi due anni dalla loro introduzione) - risolvendo l'"eccezionale situazione determinatasi per il contenzioso in essere" (art. 3, comma quinto, del Decreto Legge n. 220/2003): avvio dei campionati possibile soltanto ampliando l'organico della Serie B a 24 squadre mediante il "ripescaggio" delle Società ricorrenti, poi concretamente effettuato solo per 3 delle 4 Società ricorrenti (Catania, Genoa e Salernitana), alle quali è stata "aggiunta" la Fiorentina.

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

IV. LA LEGGE 17 OTTOBRE 2003, N. 280.

La legge n. 280/2003, pur limitandosi, di fatto, a codificare i principi già espressi negli anni dalla giurisprudenza in materia di rapporti tra ordinamento sportivo e statale (⁴⁶), ha fornito - per il solo fatto di avere messo tali principi “nero su bianco” in una norma di fonte primaria ed anche grazie allo “scioglimento” di alcuni “nodi” di essa, effettuato in sede di interpretazione dalla giurisprudenza successiva - una risposta efficace quantomeno con riferimento agli aspetti di incertezza del diritto in precedenza esistenti.

Essa, infatti, ha chiarito definitivamente i profili essenziali fino a quel momento ancora “indefiniti”, in particolare, tale legge:

- 1) ha sancito che si deve riconoscere la configurabilità della giurisdizione statale in materia sportiva nei casi di rilevanza giuridica degli interessi lesi (cfr. poi par. 1);
- 2) ha stabilito che, nei casi di rilevanza giuridica degli interessi lesi, tutte le controversie relative ad atti del C.O.N.I. e delle federazioni sportive nazionali appartengono alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo (salvo i casi di “controversie patrimoniale tra pari ordinati”, devoluti alla competenza del giudice ordinario) (cfr. poi par. 2);
- 3) ha individuato, nei casi in cui vi sia giurisdizione del Giudice Amministrativo, la competenza funzionale esclusiva del T.A.R. Lazio, sede di Roma (cfr. poi par. 3);

31/2003, intitolato *Storie da TAR...Sport, i quattro mesi che hanno sconvolto il calcio*, con nota di GIACOMARDO L., *Caso Catania: l'autonomia dello sport è normale autogoverno di una comunità*.

⁴⁶ Sui rapporti tra ordinamento sportivo e statale si veda: ANTONIOLI M., *Sui rapporti tra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, in Dir. Proc. Amm., 2005, pagg. 1026 e segg.; BOTTAR C., *L'ordinamento sportivo alla prova del TAR: la difficile “autonomia” dell'ordinamento sportivo*, in Rivista di Diritto dello Sport n. 3/2007, pagg. 397 e segg.; COLAGRANDE R., *Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*, in Le nuove leggi civili commentate, n. 4/2004, pagg. 705 e segg.; DE PAOLIS S., *Cartellino rosso per il giudice amministrativo; il sistema di giustizia sportiva alla luce della legge n. 280/2003*, in Foro Amm. – TAR – n. 9/2005, pagg. 2874 e segg.; D'ONOFRIO P., *Giustizia sportiva, tra vincolo di giustizia e competenza del TAR*, in Rivista di Diritto dello Sport n. 1/2007, pagg. 69 e segg.; FERRARA L., *Federazione italiana pallavolo e palleggi di giurisdizione: l'autonomia dell'ordinamento sportivo fa da spettatore?*, in Foro Amministrativo – Cons. Stato – n. 1/2004, pagg. 93 e segg.; FERRARA L., *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in Diritto Pubblico, ed. Il Mulino 2007; LUBRANO F., *Diritto dello Sport e “giustizia” sportiva*, in Rivista di Diritto dello Sport n. 1/2007, pagg. 11 e segg.; NAZZARO D., *I rapporti tra ordinamento sportivo e diritto statale nella giurisprudenza e nella legge n. 280/2003*, in Il nuovo diritto 2004, pagg. 597 e segg.; OLIVERIO A., *I limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo: lo svincolo dell'atleta*, in Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2007, Vol. III, Fasc. 2, pagg. 45 e segg.; ROMANO TASSONE A., *La giurisdizione sulle controversie con le federazioni sportive*, in Giurisdizione Civile / sport, 2005, parte prima, pagg. 280 e segg.; SANDULLI P., *La giurisdizione esclusiva in materia di diritto sportivo*, in Analisi Giuridica dell'Economia n. 2/2005, Il calcio professionistico, evoluzione e crisi tra football club e impresa lucrativa, a cura di MEO G., MORERA U. e NUZZO A.; pagg. 395 e segg.; SPASIANO M., *Sport professionistico, giustizia sportiva e sindacato del giudice ordinario*, in www.giustamm.it; VALERINI F., *Quale Giudice per gli sportivi ? (a margine del D.L. n. 220/2003)*, in Rivista dir. Proc., n. 4/2004, pagg. 1203 e segg.; VIDIRI G., *Le controversie sportive e il riparto della giurisdizione*, in Giustizia civile 2005, pagg. 1625 e segg.; VIDIRI G., *Organizzazione dell'attività agonistica, autonomia dell'ordinamento sportivo e D.L. n. 220/2003*, in Giustizia Civile, 2003, II, pagg. 509 e segg..

Tra i testi relativi in generale al Diritto dello Sport e, in particolare, ai rapporti tra ordinamento sportivo e statale, si vedano: AA.VV. (COCCA M., DE SIVESTRI A., FORLENZA O., FUMAGALLI L., MUSUMARRA L., SELLI L.), *Diritto dello Sport*, Le Monnier 2004; COLUCCI M., *Lo sport e il diritto: profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Jovene 2004; FRANCHINI C., *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Giappichelli 2004; MANFREDI G., *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale: i rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Giappichelli 2007; MORO P., DE SILVESTRI A., CROCETTI BERNARDI E., LUBRANO E., *La giustizia sportiva: analisi critica della legge n. 280/2003*, Esperta 2004; SANINO M., *Diritto sportivo*, Cedam 2002; VALORI G., *Il diritto nello sport: principi, soggetti, organizzazione*, Giappichelli 2005.

- 4) ha determinato, di fatto, la fine di ogni rifiuto, da parte dell'ordinamento sportivo, di eseguire decisioni emanate dai giudici statali (⁴⁷).

Tale legge ha poi dettato disposizioni specifiche relative alle modalità di proposizione delle azioni innanzi alla giustizia statale - con la previsione di una c.d. "pregiudiziale sportiva" (cfr. poi par. 4) - ed alla disciplina di profili processuali specifici del giudizio "sportivo" innanzi al Giudice amministrativo (cfr. poi par. 5).

1. L'autonomia dell'ordinamento sportivo ed i limiti di essa: le situazioni di "rilevanza giuridica" nelle quali si ha giurisdizione statale:

Il decreto legge n. 220/2003 aveva configurato un sistema in cui risultava centrale (e prevalente, se non addirittura "assoluta") l'autonomia dell'ordinamento sportivo (art. 1, comma 1 (⁴⁸)), con conseguente impossibilità pratica di configurare una giurisdizione statale in materia sportiva, per due ragioni:

- a) perché questa poteva esplicarsi soltanto in caso di "*effettiva rilevanza*" di situazioni giuridico soggettive insorte nell'ambito dell'ordinamento sportivo (art. 1, comma 2 (⁴⁹));
- b) perché l'art. 2 del decreto legge *de quo* aveva "riservato" alla giustizia sportiva (nell'ambito delle lettere a, b, c e d contenute nel secondo comma di esso) ogni tipologia di questione sportiva - ovvero le questioni tecniche (lett. a), le questioni disciplinari (lett. b) e le questioni amministrative (lett. c e d) - con ciò svuotando di fatto la prevista giurisdizione del giudice amministrativo in materia (⁵⁰).

⁴⁷ La configurazione del ruolo dell'ordinamento sportivo come ordinamento settoriale (dotato sì di una propria autonomia, ma limitata) all'interno dell'ordinamento statale (quale ordinamento "derivato" e sottoposto alla supremazia dello Stato) ha, infatti, determinato *ex se* l'eliminazione del problema relativo alla mancata esecuzione delle decisioni dei giudici statali in materia sportiva (in quanto, dall'emanazione di tale legge, non si è più assistito, nella realtà di fatto, a fenomeni di "rifiuto", da parte delle Istituzioni sportive, di esecuzione delle decisioni della giustizia statale intervenute in materia sportiva, come invece era avvenuto in passato, segno indiscutibile del fatto che lo Sport ha culturalmente acquisito il proprio ruolo di ordinamento settoriale sottoposto alla supremazia dello Stato e dei suoi Giudici).

⁴⁸ Art. 1, comma 1, del Decreto Legge n. 220/2003: "*La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale*".

⁴⁹ Art. 1, comma 1, del Decreto Legge n. 220/2003: "*I rapporti tra gli ordinamenti di cui al comma 1 sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di effettiva rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive, connesse con l'ordinamento sportivo*".

⁵⁰ In particolare, l'art. 2 del Decreto Legge n. 220/2003 stabiliva che, "*in applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:*

- a) *il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche;*
- b) *i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive;*
- c) *l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società di associazioni sportive e di singoli tesserati;*
- d) *l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti*".

Risultava, infatti, evidente, nell'immediatezza dell'emanazione del Decreto Legge n. 220/2003, che, avendo esso "riservato" alla giustizia sportiva, con l'art. 2, tutta la gamma delle questioni astrattamente ipotizzabili (salvo le questioni patrimoniali tra pariordinati, devolute alla competenza del giudice ordinario dal successivo art. 3), ovvero non solo tutte le questioni tecniche (lett. a), ma anche tutte le questioni disciplinari (lett. b) ed amministrative (lett. c e d), non vi sarebbe potuto essere alcuno spazio per l'esplicazione della giurisdizione del Giudice Amministrativo in materia sportiva.

La legge n. 280/2003, apportando (poche, ma sostanziali) modifiche al testo del decreto legge, ha drasticamente ridotto l'area di autonomia dell'ordinamento sportivo ed ampliato l'area di supremazia dell'ordinamento statale: in particolare, tale legge, pur confermando il riconoscimento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale (in quanto articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale), ha apportato due modifiche fondamentali che hanno ricondotto l'autonomia dell'ordinamento sportivo nei limiti dei superiori principi costituzionali, ovvero:

- a) ha ampliato l'area di intervento del giudice statale a tutti i casi di “rilevanza” ⁽⁵¹⁾ (sopprimendo il termine “effettiva” previsto dall'art. 1, comma 2, del decreto legge, che limitava fortemente l'intervento del giudice statale soltanto ai casi estremi di notevole rilevanza giuridico-economica degli interessi lesi);
- b) ha previsto la giurisdizione del giudice statale con riferimento a tutte le questioni c.d. “amministrative” (sopprimendo le lettere c e d del secondo comma dell'art. 2), ovvero alle questioni relative rispettivamente all'affiliazione ed al tesseramento (lett. c.) ed all'ammissione ai campionati delle società e degli atleti (lett. d).

In sostanza, la legge n. 280/2003 ha riconosciuto l'irrilevanza delle questioni tecniche (art. 2 lett. a) e delle questioni disciplinari (art. 2 lett. b), ma ha sancito la rilevanza delle questioni amministrative (con la soppressione delle lettere c e d dell'art. 2); successivamente la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto, con una serie di decisioni (tramite un'interpretazione sistematica dell'art. 2, lett. b richiamata), la potenziale rilevanza anche delle questioni disciplinari.

Alla luce del quadro di sistema delineato dal legislatore della legge n. 280/2003 e “corretto” dalla successiva giurisprudenza dei Giudici amministrativi, si evidenzia quanto segue in ordine alla questione della “rilevanza giuridica” con riferimento alle varie tipologie di questioni giuridiche nell'ambito del diritto dello sport.

1.A. Questioni tecniche.

Alla luce dei principi sanciti dalla legge n. 280/2003 (art. 2, lett. a), le questioni tecniche (ovvero le questioni relative all'applicazione delle regole tecnico-sportive, quali, ad esempio, le

⁵¹ La legge n. 280/2003 ha risolto, almeno ovviamente in termini generali ed astratti (lasciando poi ai giudici, in sede di interpretazione, il compito di risolvere i casi specifici e concreti), la annosa diatriba tra autonomia dell'ordinamento sportivo e supremazia dell'ordinamento statale, riconoscendo l'esistenza, ma anche e soprattutto i limiti ed i confini della prima: l'ordinamento statale riconosce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, in quanto diretta emanazione dell'ordinamento sportivo internazionale dal quale promana, la quale autonomia si esplica liberamente nell'ambito della gestione degli interessi prettamente sportivi, ma trova un limite laddove, nell'espletamento dell'attività sportiva, rilevino interessi giuridicamente rilevanti anche per l'ordinamento statale.

In sostanza, i provvedimenti emanati dagli ordinamenti sportivi non sono sindacabili dai giudici dell'ordinamento statale soltanto nel caso in cui essi coinvolgano interessi meramente sportivi dei tesserati, ma - nel momento in cui essi coinvolgano interessi dei tesserati che assumono un rilievo anche per l'ordinamento statale, come posizioni giuridico-soggettive rilevanti in quanto costituenti diritti soggettivi o interessi legittimi - tali provvedimenti diventano impugnabili innanzi al giudice statale, in quanto non ledono solo gli interessi sportivi del tesserato come “cittadino” dell'ordinamento sportivo, ma anche gli interessi giuridicamente rilevanti del tesserato come “cittadino” dell'ordinamento statale.

La regola posta dalla legge n. 280/2003 è stata dunque quella di riconoscere “l'autonomia, salvo i casi di rilevanza giuridica”: nell'interpretazione comunemente data al concetto di “rilevanza giuridica” dalla giurisprudenza comunitaria e statale, tale concetto ha finito per coincidere con la “rilevanza economica” degli interessi lesi; in sostanza, nel momento in cui un provvedimento emanato da una federazione sportiva nei confronti di un proprio tesserato (persona fisica) o affiliato (società) va ad incidere ed a ledere non soltanto gli interessi sportivi del destinatario, ma anche gli interessi economici e giuridici dello stesso (incidendo ad esempio sulla capacità di esercitare la propria attività professionale o commerciale e quindi sulla propria capacità di produzione economica), tale provvedimento assume indiscutibilmente una rilevanza giuridica anche per l'ordinamento statale, e, pertanto, può essere impugnato innanzi ai giudici dello Stato.

decisioni dell'Arbitro sul campo di gioco) continuano, allo stato attuale, ad essere comunemente riconosciute come rientranti nella presunta area dell'“indifferente giuridico” per l'ordinamento generale, con la conseguenza che esse vengono normalmente riconosciute come questioni non rilevanti ed in ordine alle quali non si può invocare il controllo giurisdizionale da parte del Giudice statale.

In realtà, non può non negarsi come – alla luce della sempre maggior crescente presenza di (forti) interessi economici nel settore dello sport – anche le questioni tecniche possono assumere, in certi casi, una potenziale rilevanza anche per l'ordinamento statale, in quanto, ad esempio, anche un'errata valutazione tecnica (convalida o meno di un goal) può determinare conseguenze dirette e determinanti, oltre che sotto il profilo tecnico-agonistico (assegnazione o meno di un titolo), anche sotto il profilo giuridico-economico (partecipazione o meno ad una competizione internazionale) ⁽⁵²⁾.

Si ritiene, pertanto, che la “riserva” disposta ai sensi della lett. a dell'art. 2 in questione di tutta la sfera delle questioni tecniche all'ordinamento sportivo, debba essere interpretata in senso logico, teleologico e sistematico, in combinato disposto con il principio di rilevanza di cui all'art. 1, non in senso rigoroso, ma come mera indicazione programmatica, che stabilisca soltanto una “presunzione di irrilevanza” delle questioni tecniche, superabile nelle singole fattispecie, con la dimostrazione della specifica rilevanza di esse.

1.B. Questioni disciplinari.

Alla luce dei principi sanciti dalla legge n. 280/2003 (art. 2, lett. b), anche le questioni disciplinari (ovvero quelle relative all'applicazione delle sanzioni disciplinari nei confronti dei tesserati) dovrebbero essere comunemente riconosciute come rientranti nella presunta area dell'“indifferente giuridico” per l'ordinamento generale, con la conseguenza che esse, in linea puramente teorica, dovrebbero essere riconosciute come questioni non rilevanti ed in ordine alle quali non si potrebbe invocare il controllo giurisdizionale da parte del Giudice statale

In realtà, la “riserva” di tutte le questioni disciplinari in favore dell'ordinamento sportivo (confermata dal legislatore anche in sede di conversione del Decreto Legge n. 220/2003) ha destato subito grandi perplessità ⁽⁵³⁾, in quanto non era neanche lontanamente ammissibile (se non in palese

⁵² Deve evidenziarsi come, se è pur vero che generalmente la materia tecnica risulta costituita da provvedimenti privi di rilevanza esterna all'ordinamento sportivo (le decisioni dell'arbitro di gara), non si può dire in astratto che tale sfera di questioni sia a priori del tutto irrilevante: si pensi al caso in cui - in una partita valida come “spareggio-promozione” (finale play-off) o come “spareggio-salvezza” (finale di play-out) e nella quale sia prevista la regola del “golden-goal” (in pratica, chi segna, vince) - una squadra realizzi il goal-vittoria, ma l'arbitro non si avveda del fatto che il pallone è entrato di oltre un metro oltre la linea (fatto in ipotesi oggettivamente documentato da tutte le televisioni) e, sul capovolgimento di fronte, la squadra avversaria realizzi essa il “golden-goal”; è evidente che, in una ipotetica situazione di tale genere, l'errore tecnico compiuto dall'arbitro di gara (e il conseguente provvedimento di omologazione della gara con acquisizione del “fasullo” risultato del campo) determina una serie di conseguenze (partecipazione, per la stagione successiva, ad un campionato inferiore rispetto a quello che avrebbe effettivamente conquistato sul campo se il risultato non fosse stato falsato da un errore tecnico) che incidono gravemente sulla capacità economica della società-azienda, con l'effetto che il provvedimento-tecnico potrebbe assumere una indiscutibile rilevanza economica e quindi una rilevanza lesiva degli interessi giuridicamente rilevanti (art. 41 Cost.: diritto di iniziativa economica) della stessa.

Sul problema della rilevanza delle questioni tecniche, si veda: MORBIDELLI A., *Giudice Amministrativo e errore dell'Ufficiale di gara nelle competizioni sportive (e connesse considerazioni circa la difficile convivenza tra interesse legittimo e autonomia dello sport)*, in www.giustamm.it.

⁵³ In particolare, si consenta di richiamare quanto indicato, a tale riguardo, subito dopo l'emanazione della legge, da E. LUBRANO, *L'ordinamento giuridico del giuoco calcio* (2004), pag. 66: “le questioni di carattere disciplinare sono state specificamente riconosciute dall'art. 2, lettera b, della legge de quo, come materia oggetto della riserva in

violazione degli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione) sottrarre al controllo giurisdizionale del Giudice statale, in via generale, una sfera di questioni nell'ambito delle quali vi possono essere situazioni di notevole rilevanza giuridico-economica ⁽⁵⁴⁾ (tanto è che la giurisprudenza precedente alla legge n. 280/2003, come si è visto, aveva riconosciuto la rilevanza di tutte le diverse tipologie di sanzioni disciplinari).

Proprio sulla base di tali considerazioni, la giurisprudenza amministrativa - con un'interpretazione logica, teleologica e sistematica della lettera b del secondo comma dell'art. 2 (che prevede, tuttora, il fatto che tutta la sfera di questione disciplinari sarebbe riservata alla giustizia sportiva, con conseguente preclusione all'impugnazione delle sanzioni disciplinari sportive innanzi al Giudice Amministrativo) - ha ulteriormente ampliato l'area di questioni rilevanti nell'ambito dell'ordinamento statale, ammettendo la impugnabilità innanzi al giudice amministrativo anche delle sanzioni disciplinari sportive in tutti quei casi in cui esse assumano una rilevanza giuridico-economica (ovvero nei casi in cui siano idonee ad incidere negativamente, in relazione alla loro entità o al livello agonistico del destinatario, sul diritto al lavoro o sul diritto di iniziativa economica, rispettivamente garantiti dagli artt. 1, 4 e 41 della Costituzione, del tesserato o della società affiliata) ⁽⁵⁵⁾.

favore dell'ordinamento sportivo; sotto tale profilo, si osserva però che, se dal punto di vista dell'interpretazione letterale, il contenuto della norma sembra non dare adito a dubbi, diversa è la soluzione alla quale si perviene a seguito di un'operazione ermeneutica sotto il profilo logico e teleologico: l'art. 2 costituisce, infatti, come nello stesso testualmente indicato, un'"applicazione dei principi di cui all'art. 1", ovvero del "principio di autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale", autonomia che si esplica in maniera assoluta soltanto nell'ambito delle questioni con rilevanza esclusivamente interna all'ordinamento sportivo, ma che trova un limite invalicabile, oltre il quale si riconosce l'esplicarsi della supremazia dell'ordinamento statale, nei "casi di rilevanza", anche per l'ordinamento giuridico statale, di situazioni soggettive connesse con l'ordinamento sportivo; tale art. 2 deve, pertanto, leggersi in combinato disposto con il principio generale di cui all'art. 1: ne consegue che anche le questioni di carattere disciplinare non devono considerarsi riservate all'ordinamento sportivo, quando le decisioni emanate dagli organi di giustizia sportiva in tale ambito vengano ad assumere un rilievo effettivo anche nell'ordinamento statale, ovvero vengano a ledere posizioni giuridiche soggettive dei destinatari di tali provvedimenti, riconoscibili come diritti soggettivi o come interessi legittimi, nel qual caso sicuramente non può escludersi la configurabilità del diritto di tali soggetti ad adire gli organi giurisdizionali statali per la tutela dei propri interessi, come del resto da sempre pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza".

⁵⁴ Si pensi soltanto che - per fare riferimento a quello che una volta poteva essere solo un caso di scuola di carattere estremo e che poi la realtà ha invece trasformato in un caso effettivamente reale - la retrocessione in Serie B della Juventus per ragioni disciplinari ha comportato un danno alla Società ed agli azionisti della stessa, quotata in Borsa, quantificato in oltre cento milioni di euro, in ordine al quale, neanche nel Sultanato del Brunei, non si potrebbe non rilevare una "leggerissima" rilevanza giuridico-economica.

⁵⁵ In particolare, si vedano a tale riguardo le seguenti decisioni:

- a) T.A.R. Lazio, Sez. III Ter, ordinanza 28 luglio 2004, n. 4332: con tale decisione (Cottu/Unire) è stato accolto il ricorso contro una sanzione disciplinare pecuniaria (20.000 euro) a carico di un tesserato sportivo (allenatore di cavalli).
- b) T.A.R. Lazio, Sez. III ter, ordinanza 21 aprile 2005, n. 2244: con tale decisione è stato accolto il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione in classifica (3 punti) a carico di una società di calcio di Serie D, contro la squalifica di un anno del proprio legale rappresentante e contro l'irrogazione di una sanzione disciplinare pecuniaria (2.000 euro).
- c) T.A.R. Lazio, Sez. III ter, sentenza 28 aprile 2005, n. 2801. con tale decisione (Guardiola/FIGC) è stata riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 4 mesi a carico di un calciatore di Serie A.
- d) T.A.R. Lazio, Sez. III ter, sentenza, 14 dicembre 2005, n. 13616: con tale decisione (Matteis/FIGC) è stata riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 12 mesi a carico di un calciatore del campionato di Eccellenza.
- e) T.A.R. Lazio, Sez. III ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4666: con tale decisione (Moggi/FIGC), è stata riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 5 anni a carico di un Dirigente sportivo di una Società di Serie A.

Nello stesso senso (impugnabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi innanzi ai Giudici dello Stato) si è sempre posta anche la giurisprudenza sia straniera (si vedano i casi “Krabbe” e “Reynolds” in precedenza citati) che comunitaria (⁵⁶).

-
- f) T.A.R. Lazio, Sez. III ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671. Tale decisione (Giraud/FIGC) ha contenuto identico alla precedente.
 - g) TAR Lazio, Sez. III ter, sentenza 22 agosto 2006, n. 7331. Con tale decisione (Trapani/FIGC), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione in classifica (12 punti) a carico di una società di calcio di Serie D.
 - h) TAR Lazio, Sez. III Ter, ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664. Con tale decisione (abbonati-Catania/FIGC), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica del campo (6 mesi) a carico di una società di calcio di Serie A;
 - i) TAR Sicilia, Sez. Catania, sentenza 19 aprile 2007, n. 679. Con tale decisione (abbonati-Catania/FIGC), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica del campo (6 mesi) a carico di una società di calcio di Serie A;
 - j) TAR Lazio, Sez. III Ter, sentenza 8 giugno 2007, n. 5280: Con tale decisione (De Santis/FIGC) è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica (5 anni) a carico di un Arbitro di calcio della CAN A e B;
 - k) TAR Lazio, Sez. III Ter, sentenza 21 giugno 2007, n. 5645. Con tale decisione (Arezzo/FIGC), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione di sei punti a carico di una società di calcio di Serie B.

In sostanza, con tali decisioni, il TAR Lazio ha tracciato una linea interpretativa unitaria, ritenendo che, a fronte di una norma di legge di dubbia costituzionalità, sia compito del Giudice, prima di rimettere la questione di legittimità costituzionale alla Corte, valutare se la norma possa essere interpretata in senso conforme a Costituzione.

Tale indirizzo risulta ribadito in tutte le decisioni richiamate; per completezza si riporta lo stralcio di una di esse (l'ordinanza n. 1664/2007, che così dispone (giungendo poi a concludere per l'ammissibilità del ricorso avverso la sanzione disciplinare, alla luce della rilevanza giuridico-economica di essa:

“Ritenuto di dover disattendere l'eccezione di difetto di giurisdizione di questo giudice, sollevata dalle parti resistenti sul rilievo che i provvedimenti impugnati costituirebbero esercizio dell'autodichia disciplinare della Federazioni e riguarderebbero materia riservata all'autonomia dell'ordinamento sportivo ex art. 1 D.L. n. 220 del 2003;

Considerato infatti che, ancorché l'art. 2, lett. b, D.L. n. 220 del 2003, in applicazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo da quello statale, riservi al primo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto “i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive”, tuttavia detto principio, letto unitamente all'art. 1, secondo comma, dello stesso decreto legge, non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell'ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell'ordinamento generale dello Stato (T.A.R. Lazio, III Sez., 22 agosto 2006 n. 4666 (ord.); 18 aprile 2005 n. 2801 e 14 dicembre 2005 n. 13616);

Ritenuto che una diversa interpretazione del cit. art. 2 D.L. n. 220 del 2003 condurrebbe a dubitare della sua conformità a principi costituzionali, perché sottrarrebbe le sanzioni sportive alla tutela giurisdizionale del giudice statale;

Considerato comunque che costituisce principio ricorrente nella giurisprudenza del giudice delle leggi che, dinanzi ad un dubbio interpretativo di una norma o ad un'aporia del sistema, prima di dubitare della legittimità costituzionale della norma stessa occorre verificare la possibilità di darle un'interpretazione secondo Costituzione (Corte cost. 22 ottobre 1996 n. 356);

Ritenuto che nella vicenda in esame è impugnata la sanzione disciplinare della squalifica del campo di calcio e l'obbligo di giocare in campo neutro e a porte chiuse, e quindi senza la presenza del pubblico, le gare casalinghe, sanzione che comporta una indubbia perdita economica per la soc. Catania Calcio in termini di mancata vendita di biglietti ed esposizione a possibili azioni da parte dei titolari di abbonamenti; Ritenuto pertanto che detta sanzione, per la sua natura, assume rilevanza anche al di fuori dell'ordinamento sportivo ed è quindi impugnabile dinanzi a questo giudice”).

Con riferimento a tali decisioni, si veda AMATO P., *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari per l'ordinamento statale; brevi riflessioni alla luce delle recenti pronunce del TAR Lazio*, in Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2006, Vol. II, Fasc. 3; BAZZICHI A., *Diritto sportivo: illecito disciplinare*, in www.filodiritto.com.

⁵⁶

Da ultimo, si veda Corte di Giustizia, 18 luglio 2006, causa C-519/2004 (David Meca-Medina e Igor Majcen / Commissione delle Comunità Europee): con riferimento a tale decisione, si veda I. DEL GIUDICE, *La Corte di Giustizia delle Comunità Europee si pronuncia sulla possibile rilevanza esterna delle norme sportive (in margine alla sentenza della Corte di Giustizia, 18 luglio 2006, causa C-519/2004)*, in www.giustamm.it.

Sorprendente (ma isolata) risulta, in senso contrario, la recente decisione del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (sentenza 8 novembre 2007, n. 1048) il quale ha,

Tale decisione ha ribadito principi pacifici in giurisprudenza, quali:

- a) il principio di sindacabilità da parte del Giudice comunitario dei provvedimenti emanati in ambito sportivo dotati di una “rilevanza economica”:
“22. Si deve ricordare che, considerati gli obiettivi della Comunità, l’attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario in quanto sia configurabile come attività economica ai sensi dell’art. 2 CE (v. sentenze 12 dicembre 1974, causa 36/74, Walrave e Koch, Racc. pag. 1405, punto 4; 14 luglio 1976, causa 13/76, Donà, Racc. pag. 1333, punto 12; 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, Racc. pag. I-4921, punto 73; 11 aprile 2000, cause riunite C-51/96 e C-191/97, Deliège, Racc. pag. I-2549, punto 41, e 13 aprile 2000, causa C-176/96, Lehtonen e Castors Braine, Racc. pag. I-2681, punto 32).
23. Così, quando un’attività sportiva riveste il carattere di una prestazione di lavoro subordinato o di una prestazione di servizi retribuita come nel caso dell’attività degli sportivi professionisti o semiprofessionisti (v., in tal senso, citate sentenze Walrave e Koch, punto 5, Donà, punto 12, e Bosman, punto 73), essa ricade in particolare nell’ambito di applicazione degli artt. 39 CE e segg. o degli artt. 49 CE e segg.)”;
- b) il principio per cui anche le normative che prevedono sanzioni disciplinari (nonché le sanzioni disciplinari stesse) sono sindacabili dal Giudice comunitario quando abbiano effetti negativi sulla sfera professionale ed economica del destinatario:
“30. Del pari, nel caso in cui l’esercizio della detta attività debba essere valutato alla luce delle disposizioni del Trattato relative alla concorrenza, occorrerà verificare se, tenuto conto dei presupposti d’applicazione propri degli artt. 81 CE e 82 CE, le norme che disciplinano la detta attività provengano da un’impresa, se quest’ultima limiti la concorrenza o abusi della sua posizione dominante, e se tale restrizione o tale abuso pregiudichi il commercio tra gli Stati membri.
31. Parimenti, quand’anche si consideri che tali norme non costituiscono restrizioni alla libera circolazione perché non riguardano questioni che interessano esclusivamente lo sport e, come tali, sono estranee all’attività economica (citare sentenze Walrave e Koch nonché Donà), tale circostanza non implica né che l’attività sportiva interessata si sottragga necessariamente dall’ambito di applicazione degli artt. 81 CE e 82 CE né che le dette norme non soddisfino i presupposti d’applicazione propri dei detti articoli.
32. Orbene, al punto 42 della sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato che la circostanza che un regolamento puramente sportivo sia estraneo all’attività economica, con la conseguenza che tale regolamento non ricade nell’ambito di applicazione degli artt. 39 CE e 49 CE, significa, parimenti, che esso è estraneo ai rapporti economici che interessano la concorrenza, con la conseguenza che esso non ricade nemmeno nell’ambito di applicazione degli artt. 81 CE ed 82 CE.
33. Ritenendo che una regolamentazione poteva in tal modo essere sottratta ipso facto dall’ambito di applicazione dei detti articoli soltanto perché era considerata puramente sportiva alla luce dell’applicazione degli artt. 39 CE e 49 CE, senza che fosse necessario verificare previamente se tale regolamentazione rispondesse ai presupposti d’applicazione propri degli artt. 81 CE e 82 CE, menzionati al punto 30 della presente sentenza, il Tribunale è incorso in un errore di diritto.
34. Pertanto, i ricorrenti hanno ragione a sostenere che il Tribunale, al punto 68 della sentenza impugnata, ha ingiustamente respinto la loro domanda con la motivazione che la regolamentazione antidoping controversa non rientrava né nell’ambito di applicazione dell’art. 49 CE né nel diritto in materia di concorrenza. Occorre, quindi annullare la sentenza impugnata, senza che occorra esaminare né le altre parti del primo motivo né gli altri motivi dedotti dai ricorrenti.
47. A questo proposito, occorre ammettere che la natura repressiva della regolamentazione antidoping controversa e la gravità delle sanzioni applicabili in caso di sua violazione sono in grado di produrre effetti negativi sulla concorrenza perché potrebbero, nel caso in cui tale sanzioni s’avverassero, alla fine, immotivate, comportare l’ingiustificata esclusione dell’atleta dalle competizioni e dunque falsare le condizioni di esercizio dell’attività in questione. Ne consegue che, per potersi sottrarre al divieto sancito dall’art. 81, n. 1, CE, le restrizioni così imposte da tale regolamentazione devono limitarsi a quanto è necessario per assicurare il corretto svolgimento della competizione sportiva (v., in tal senso, sentenza DLG, cit., punto 35).
48. Una regolamentazione del genere potrebbe infatti rivelarsi eccessiva, da un lato nella determinazione delle condizioni atte a fissare la linea di demarcazione tra le situazioni che rientrano nel doping sanzionabili e quelle che non vi rientrano, e dall’altro nella severità delle dette sanzioni”.

Per una lettura del fenomeno sportivo nei propri rapporti con l’ordinamento comunitario, si veda COLUCCI M., *L’autonomia e la specificità dello sport nell’Unione Europea; alla ricerca di norme sportive, necessarie, proporzionali e di buon senso*, in Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2006, Vol. II, Fasc. 2.

invece, ritenuto inammissibile il ricorso proposto avverso una sanzione disciplinare (squalifica del campo del Catania Calcio per sei mesi) per difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo sulle questioni disciplinari (⁵⁷).

A questo punto, considerato il fatto che la giurisprudenza (molto consolidata) in materia di rilevanza delle questioni disciplinari è stata espressa esclusivamente dal T.A.R. Lazio, la questione potrà essereolta in maniera definitiva allorquando (ed i tempi dovrebbero essere molto stretti) essa arriverà al “vaglio” del Consiglio di Stato (che prima della legge n. 280/2003 aveva riconosciuto la rilevanza delle questioni disciplinari): in tale sede i Giudici di Palazzo Spada dovranno valutare se confermare l’impostazione (assolutamente corretta) assunta dal T.A.R. Lazio oppure (laddove non ritengano di potere risolvere la questione in sede di interpretazione della norma) rimettere la questione di legittimità costituzionale di essa alla Corte Costituzionale (⁵⁸).

⁵⁷ Con riferimento a tale decisione (pubblicata, tra l’altro, su “Guida al Diritto” 8 dicembre 2007, n. 48, a pagg. 95 e segg. (intitolato “Calcio: le cause sui provvedimenti disciplinari spettano agli organi della giustizia sportiva”), si vedano i seguenti dottrinari di (ordine alfabetico): E. LUBRANO, *La sentenza-abbonati-catania: il Consiglio Siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al paleozoico?!*, in *Rivista di Diritto dello Sport*, n. 6/2007, Bnomia Editore; S. MEZZACAPO, *Le Conseguenze patrimoniali delle sanzioni non travolgono il sistema delle competenze*, in “Guida al Diritto” 8 dicembre 2007, n. 48, a pagg. 103 e segg.; M. SANINO, *Il difficile approdo delle problematiche in tema di giustizia sportiva*, in *Rivista di Diritto dello Sport*, n. 6/2007, Bnomia Editore; I. SCUDERI, *Caso Catania*, in www.mondolegale.it.

⁵⁸ La soluzione offerta dal legislatore con l’art. 2, lett. b, richiamato, infatti, nel senso di ritenere “riservate” alla giustizia sportiva tutta la sfera delle questioni disciplinari, risulta, infatti, palesemente incostituzionale:

- a) nel caso di atleti o tecnici professionisti, per violazione del diritto al lavoro di cui agli artt. 1 (“*L’Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro*”) e 4 della Costituzione (“*La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto*”);
- b) nel caso, di società sportive che esercitano l’attività imprenditoriale nel settore dello sport, per violazione del diritto di impresa di cui all’art. 41 della Costituzione (“*L’iniziativa economica privata è libera*”);

Tale soluzione risulta, inoltre, in palese violazione:

- a) del principio di eguaglianza formale e sostanziale di cui all’art. 3 della Costituzione (“*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese*”), in quanto realizza una palese discriminazione tra tutti i soggetti che esercitano attività professionali o imprenditoriali nei vari ordinamenti settoriali (i quali hanno diritto ad impugnare innanzi ai Giudici statali gli eventuali provvedimenti disciplinari emanati nei loro confronti dall’Autorità del settore) ed i soggetti che svolgono attività professionale o imprenditoriale in ambito sportivo (i quali si vedono precluso il proprio diritto ad impugnare innanzi ai Giudici statali gli eventuali provvedimenti disciplinari emanati nei loro confronti dalle rispettive federazioni sportive).
- b) del diritto alla tutela giurisdizionale di cui agli artt. 24 (“*Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi*”), 103 (“*Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi*”) e 113 (“*Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa; tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti*”) della Costituzione, in quanto i tesserati sportivi si vedono precluso il proprio diritto alla tutela giurisdizionale di situazioni giuridiche soggettive che, avendo un indiscutibile rilievo economico e professionale, assumono un’oggettiva rilevanza giuridica anche nell’ambito dell’ordinamento statale.

1.C. Questioni amministrative.

Alla luce dei principi sanciti dalla legge n. 280/2003 (soppressione delle lettere c e d dell'art. 2 del Decreto Legge n. 220/2003), le questioni amministrative (relative al mantenimento dello status di associato e del livello di tale status, quali sono le questioni relative all'affiliazione, al tesseramento, all'ammissione ai campionati ecc.) sono pacificamente riconosciute come rilevanti per l'ordinamento generale, con la conseguenza che in ordine ad esse non si può negare la giurisdizione da parte del Giudice statale.

Tale profilo risulta pacificamente confermato dalla giurisprudenza (oltre che anteriore) anche successiva alla legge n. 280/2003, la quale ha evidenziato come proprio la soppressione delle lettere c e d dell'art. 2 di tale legge abbia eliminato ogni dubbio sulla rilevanza delle questioni amministrative e, in particolare - oltre che sulle questioni relative al mantenimento dello status di associato all'ordinamento sportivo (an), ovvero sulle questioni di affiliazione e tesseramento - anche sulle questioni relative al mantenimento del livello di tale status (quantum e quomodo), quali, in particolare, le questioni relative alle ammissioni ai campionati ⁽⁵⁹⁾ ed al tesseramento degli atleti e degli arbitri ⁽⁶⁰⁾.

⁵⁹ Sotto tale profilo, in particolare, il Consiglio di Stato, con la sentenza 9 luglio 2004, n. 5025, ha sancito che la stessa soppressione (da parte della legge n. 280/2003) delle lettere c e d dell'art. 2 del D.L. n. 220/2003 “*costituisce un chiaro indice della volontà del legislatore di non considerare indifferenti per l'ordinamento statale controversie, quali quelle inerenti l'affiliazione delle società e i provvedimenti di ammissione ai campionati, trattandosi di provvedimenti di natura amministrativa in cui le Federazioni esercitano poteri di carattere pubblicistico in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del C.O.N.I.; del resto una assoluta riserva all'ordinamento sportivo anche di tale tipologia di controversie avrebbe determinato seri dubbi sulla costituzionalità della disposizione sotto il profilo della lesione del principio della tutela giurisdizionale, sancito dall'art. 24 della Costituzione*” (cfr. pag. 14 sent. cit.).

La conferma di tale impostazione è data non soltanto dalla semplice lettura dell'art. 2 (che non comprende più, tra le materia riservata all'ordinamento sportivo, le questioni di carattere amministrativo), ma anche da un'interpretazione dello stesso in termini logici e teleologici: dal punto di vista logico, infatti, si osserva che tale materia non poteva rientrare nel novero di quelle “riservate”, in quanto manifestamente rilevante anche per l'ordinamento statale, dato che i relativi provvedimenti hanno sicuramente efficacia potenzialmente lesiva su situazioni giuridiche soggettive, qualificabili come diritti soggettivi o come interessi legittimi, rilevanti anche per l'ordinamento statale, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa ben prima della legge n. 280/2003 (per tutti Cons. Stato, Sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050). ”.

Per un approfondimento su tutte le questioni relative all'ammissione ai campionati di calcio, si consenta di richiamare E. LUBRANO, *Ammissione ai campionati di calcio e titolo sportivo: un sistema da rivedere?!*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, vol. n. 2/2005, Il calcio professionistico, a cura di G. MEO, U. MORERA e A. NUZZO.

⁶⁰ In particolare, la piena rilevanza delle questioni amministrative relative alla posizione degli Arbitri di calcio (nel caso di impugnazione di provvedimenti di “collocamento fuori ruolo” degli stessi) è stata riconosciuta dal Consiglio di Stato, Sezione VI, 14 novembre 2006, n. 6377, di conferma della decisione emanata in primo grado dal TAR Puglia, Bari, Sez. I, 11 settembre 2001, n. 3477: con tale decisione (Lo Russo / FIGC e AIA), il TAR ha sancito quanto segue: “*Orbene, appare davvero arduo negare che atti e norme regolamentari che attengono ad aspetti rilevanti dell'organizzazione e gestione di un settore essenziale per l'organizzazione e lo svolgimento delle competizioni sportive agonistiche, esplicando sulle medesime una decisiva incidenza in funzione della garanzia della regolarità e correttezza delle gare -quali sono gli atti di organizzazione intesi alla selezione degli arbitri nelle diverse categorie (direttori di gara, assistenti arbitrali, osservatori arbitrali, osservatori tecnici) che saranno designati, volta a volta, per l'intera stagione sportiva a svolgere i diversi compiti concorrenti ad assicurare in ciascuna gara il rispetto delle regole di giuoco, con tutti i connessi riflessi diretti e indiretti (sul risultato della gara, sulle classifiche, sui concorsi pronostici, sull'ordine pubblico)-, non integrino profili di quella “...disciplina procedimentale...attraverso atti amministrativi emessi dai competenti organi (dell'ordinamento settoriale sportivo, la cui violazione)...concreta la lesione degli interessi legittimi dei soggetti destinatari di tali provvedimenti, la cui conoscenza è riservata al giudice amministrativo” (Cons. Stato, Sez. VI, 12 dicembre 2000, n. 6564)*”.

Veramente sorprendente (e del tutto erronea) è risultata, invece, la posizione espressa dal TAR Lazio, Sezione III Ter, che, con due decisioni emanate in data 5 novembre 2007, nn. 10894 (Dattilo/FIGC) e 10911 (Mazzoleni/FIGC), ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione in relazione ad impugnazioni di provvedimenti con i quali due arbitri della CAN A e B erano stati destituiti e retrocessi (per presunti demeriti) al gradino più basso dell'AIA (ovvero a dirigere gare dei campionati giovanili e scolastici), ritenendo che – pur guadagnando tali arbitri la cifra di circa 150.000 euro

1.D. Questioni patrimoniali tra pariordinati.

Per quanto riguarda, infine, le questioni di carattere patrimoniale tra pariordinati (ovvero quelle relative alle controversie patrimoniali tra tesserati in ambito sportivo) si evidenzia come esse non sono menzionate nell'ambito delle materie riservate all'ordinamento sportivo; a tale proposito, anzi, l'art. 3, primo comma, della legge in questione riconosce specificamente *“la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra Società, associazioni e atleti”*, ovvero su tutte le questioni economiche tra pariordinati, sia che esse intercorrano tra Società o associazioni sportive, sia che esse intercorrano tra una Società ed un atleta o tra una Società ed un proprio tesserato (tecnico o direttore sportivo) ⁽⁶¹⁾.

1.E. Considerazioni conclusive con riguardo al principio di rilevanza.

Alla luce di tutto quanto sopra chiarito, si ritiene che il legislatore sia incorso in un grave errore, concretizzatosi in una vera e propria *“invasione di campo”*, ovvero della sfera di competenza riservata alla valutazione del Giudice, laddove - dopo avere correttamente delineato il quadro dei rapporti tra Sport e Stato in termini di *“autonomia, salvo rilevanza”* - non si è limitato a codificare tali principi, lasciando al Giudice l'individuazione della rilevanza delle singole situazioni dedotte in giudizio, ma ha preteso di individuare, in via generale, la rilevanza o meno delle situazioni giuridico soggettive con riferimento a ciascuna delle quattro macro-aree di questioni sportive (*“tecniche” “disciplinari”, “amministrative” e “patrimoniali”*).

annui sotto forma di indennità – la loro posizione non fosse rilevante né dal punto di vista giuridico (non trattandosi di lavoro vero e proprio), né dal punto di vista economico (non trattandosi di stipendi, ma di indennità). La motivazione di tale decisione costituisce veramente un passo indietro nella strada della tutela giurisdizionale nel mondo dello sport: *“manca nella specie il connotato della rilevanza esterna all'ordinamento sportivo degli effetti dei provvedimenti impugnati, che si esauriscono all'interno del predetto ordinamento non avendo alcun riflesso, né diretto né indiretto, nell'ordinamento generale..... Occorre infatti considerare che gli arbitri non sono dipendenti del C.O.N.I. e della F.I.G.C. e non percepiscono, quindi, una retribuzione ma una mera indennità, a nulla rilevando che questa, in una stagione, possa raggiungere i 120.000 euro e che, proprio in considerazione del suo rilevante ammontare, il ricorrente possa aver deciso di fare dell'attività arbitrale l'unica fonte di guadagno”*. Con riferimento a tale decisione, si veda: DE MARCO M.G., *La sentenza-Mazzoleni: un grave passo indietro per la tutela giurisdizionale nello sport?!*, in Rivista di Diritto dello Sport, n. 6/2007, Bonomia Editore.

⁶¹ Ne consegue che deve ritenersi ancora applicabile, anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 280/2003, il principio, già sancito in precedenza dalla giurisprudenza, della c.d. *“alternatività”*, ovvero della esistenza di una doppia facoltà dei soggetti interessati, di rivolgersi, alternativamente, agli organi previsti dalla giustizia sportiva (Commissioni Vertenze Economiche o Collegi Arbitrali) oppure agli organi di giustizia statale competenti (Tribunali ordinari in caso di questioni tra più Società oppure Giudici del Lavoro, in caso di questioni tra Società e tesserati derivanti dall'applicazione del contratto di lavoro sportivo).

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

L'errore del legislatore (verosimilmente determinato dalla fretta di dovere convertire un Decreto Legge recante un contenuto palesemente incostituzionale) è stato di non avere considerato che, invece, nella realtà, ciò che deve essere valutata (ai fini della configurabilità o meno della giurisdizione del Giudice statale) è la rilevanza delle singole fattispecie, non potendosi assumere come regola generale la rilevanza o meno di aree di questioni, tanto che può ben verificarsi che singole fattispecie rientranti nell'area delle questioni tecniche e disciplinari assumano una rilevanza giuridico-economica ⁽⁶²⁾.

A tale errore dovrebbe essere posto rimedio (come è stato fatto in relazione alla questione dell'impugnabilità dei provvedimenti disciplinari) dai Giudici in sede di interpretazione, facendo unicamente riferimento al principio generale di rilevanza e verificando nelle singole fattispecie se esse siano rilevanti o meno (a prescindere dall'inquadramento di esse nella relativa area di questioni sportive).

Inoltre, il principio di autonomia andrebbe interpretato dai Giudici in termini rigorosamente ristretti, in quanto esso costituisce semplicemente l'applicazione all'ordinamento settoriale dello sport dei principi normalmente sanciti (per tutti gli ordinamenti settoriali) dall'art. 5 della Costituzione (autonomia e decentramento); del resto, l'ordinamento sportivo è derivato ed è "sostanziosamente" finanziato dallo Stato per perseguire i fini pubblicistici di organizzazione dell'attività sportiva e di gestione di un settore in cui prestano la propria unica attività professionale ed imprenditoriale decine di migliaia di cittadini ed imprese ai quali deve essere garantita la tutela giurisdizionale dei propri interessi personali, professionali ed economici ⁽⁶³⁾.

⁶² Tale aspetto è stato immediatamente evidenziato dai primi commentatori della legge: in particolare, si veda *La Giustizia sportiva: analisi critica alla legge 17 ottobre 2003*, n. 280, MORO P., DE SILVESTRI A., CROCETTI BERNARDI E., LUBRANO E., Edizioni Esperta 2003; tali autori hanno, infatti, evidenziato (in particolare, Moro a pag. 27, De Silvestri a pag. 87 e Lubrano a pag. 170) come la "pretesa" del legislatore di stabilire a priori quali questioni fossero rilevanti e quali invece irrilevanti, nonché la indicazione di tutte le questioni disciplinari come questioni irrilevanti, risultava del tutto vana e si sarebbe dovuta "scontrare" presto con le valutazioni dei giudici amministrativi in ordine alla rilevanza delle singole questioni e, in particolare, alla potenziale rilevanza delle questioni disciplinari (ed eventualmente anche delle questioni tecniche).

⁶³ In sostanza, nel nostro sistema policentrico, il "padre" (ordinamento statale) decentra ai propri "figli" (ordinamenti settoriali, costituiti da Ministeri, Enti pubblici, Autorità indipendenti, soggetti privati cui sono devoluti compiti pubblici ecc.), attribuendogli una robusta "paghetta", lo svolgimento di tutti gli interessi generali appartenenti ai propri "nipoti" (i cittadini), la cui attività professionale ed imprenditoriale si svolge all'interno delle Istituzioni-figlie dell'ordinamento statale.

In tale sistema è assolutamente pacifico il fatto che – poiché autonomia e decentramento non sono assoluti, ma limitati e sottoposti al controllo dello Stato, che mantiene la sua supremazia – tutti i provvedimenti emanati dalle varie Istituzioni pubbliche o private che gestiscono interessi pubblicistici (soprattutto se sovvenzionati dallo Stato), laddove siano lesivi di interessi giuridicamente rilevanti dei cittadini, possono essere da questi impugnati innanzi ai Giudici dello Stato.

Per lo Sport il discorso (fatto a proposito degli ordinamenti settoriali in genere) non può e non deve mutare: la codificazione dell'autonomia dello Sport operata dalla legge n. 280/2003 deve essere intesa esclusivamente come mera applicazione di un principio generale (al pari, dell'autonomia dell'ordinamento giudiziario, dell'ordinamento universitario e di tutti gli altri ordinamenti) in quanto, laddove si riconoscesse allo sport un diverso livello di autonomia rispetto agli altri ordinamenti settoriali, si determinerebbe una grave aporia di sistema, di estremamente dubbia legittimità costituzionale, poiché si realizzerebbe all'interno dello Stato un sistema palesemente discriminatorio di "figli" e "figliastri".

Del resto la tanto rivendicata autonomia si giustifica esclusivamente in ragione delle peculiarità dello sport, quali la necessità di avere decisioni rapide e da parte di soggetti competenti (rapidità e competenza tecnica dimostrate, in larga parte dei casi, dai Giudici amministrativi in questi anni di vigenza della legge n. 280/2003) e non ha, pertanto, alcun senso riconoscere allo Sport un grado più ampio di autonomia rispetto agli altri ordinamenti settoriali, negando (come si è verificato anche in recenti occasioni) il sindacato giurisdizionale e dichiarando l'irrilevanza di questioni che invece erano determinanti per la vita professionale o imprenditoriale di tesserati sportivi.

2. La giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo in materia sportiva.

Il primo comma dell'art. 3 della legge n. 280/2003 prevede che - ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario esclusivamente per le questioni patrimoniali tra pariordinati - tutte le controversie (questioni rilevanti) aventi ad oggetto atti del C.O.N.I. e delle federazioni sportive siano devolute alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo ⁽⁶⁴⁾.

L'attribuzione della materia sportiva alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo trova la propria *ratio* giuridica nel riconosciuto carattere pubblicistico dell'attività posta in essere dalle federazioni sportive (organizzazione dei campionati delle varie discipline sportive alle quali sono preposte), quali articolazioni del C.O.N.I. (ente pubblico) ⁽⁶⁵⁾: essa prescinde dalla natura formalmente di diritto privato attribuita alle stesse dall'art. 15 del Decreto Legislativo 23 marzo 1999, n. 242 (Decreto Melandri, come modificato poi dal D.Lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, c.d. Decreto Pescante), che riconosce comunque la valenza pubblicistica dell'attività svolta dalle federazioni ⁽⁶⁶⁾ (cfr. poi par. 2.A).

Stante la natura pubblicistica dell'attività svolta dalle federazioni sportive, ne consegue che tale attività:

- a) dal punto di vista processuale, è assoggettata al controllo giurisdizionale del Giudice amministrativo, ai sensi del richiamato art. 3 della legge n. 280/2003 (cfr. par. 2.B);

In sostanza, lo Sport Italiano (ovvero tutto il sistema di CONI e Federazioni) - essendo un "figlio" che riceve una "paghetta" di circa 500 milioni di euro dallo Stato (esattamente 450 milioni, come stanziati in Legge Finanziaria del 2007), "paghetta" che il CONI distribuisce tra le sue articolazioni (le federazioni) per l'espletamento delle proprie funzioni di organizzare le singole discipline sportive - non può certo essere trattato come un "piccolo principe" (che prende la paghetta e pretende di fare ciò che vuole, rivendicando la propria autonomia) e deve, pertanto, essere sottoposto al sindacato giurisdizionale nella stessa misura di tutti gli altri ordinamenti settoriali; ne consegue che è obbligo dei Giudici, in quanto garanti della supremazia dello Stato e degli interessi dei cittadini, quello di attribuire al concetto di "rilevanza" il corretto significato giuridico, senza restringere impropriamente tale concetto (come invece ogni tanto ancora succede) in favore di un erroneo ed incostituzionale ampliamento dei confini dell'autonomia dell'ordinamento sportivo.

⁶⁴ 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"*.

⁶⁵ L'art. 1 del Decreto Legislativo 23 marzo 1999, n. 242 (Decreto Melandri, come modificato poi dal D.Lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, c.d. Decreto Pescante) stabilisce testualmente che *"Il Comitato Olimpico Nazionale Italiano, di seguito denominato CONI, ha personalità giuridica di diritto pubblico, ha sede in Roma ed è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali"* (oggi sotto il Ministero dello sport, n.a.).

⁶⁶ L'art. 15 del Decreto Legislativo 23 marzo 1999, n. 242, stabilisce testualmente che *"le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO, delle federazioni internazionali e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del CONI; ad esse partecipano società ed associazioni sportive e, nei soli casi previsti dagli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate in relazione alla particolare attività, anche singoli tesserati"* (primo comma) e che *"le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato; esse non perseguono fini di lucro e sono soggette, per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, alla disciplina del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione"* (secondo comma).

- b) dal punto di vista sostanziale, è assoggettata all'applicazione dei principi stabiliti dalla legge n. 241/1990 in materia di esercizio di attività amministrativa (cfr. par. 2.C).

2.A. Natura pubblicistica dell'attività svolta dal C.O.N.I. e dalle Federazioni.

Nella moderna impostazione del diritto amministrativo - con l'affermarsi dei fenomeni delle "privatizzazioni" e del concreto svolgimento di attività di interesse pubblico da parte di soggetti privati (ad esempio i c.d. "soggetti di diritto pubblico") - ciò che rileva, ai fini dell'individuazione dei principi processuali e sostanziali da applicare, è la natura dell'attività svolta e non la natura del soggetto agente.

La "scelta di campo" del legislatore in favore dell'attribuzione di tutta la materia sportiva rilevante alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo (anziché del Giudice Ordinario) deve essere apprezzata per il fatto di essere tecnicamente corretta dal punto di vista giuridico, in quanto, effettivamente, tutta l'attività posta in essere dalle federazioni sportive (organizzazione e garanzia della regolarità delle competizioni delle varie discipline sportive) ha natura pubblicistica

La scelta del legislatore si fonda, infatti, 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 in generale (ovvero l'insieme delle varie discipline sportive), nonché tutte quelle attività istituzionali volte a garantire la migliore organizzazione dell'attività sportiva: in particolare, poi, 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 della singola disciplina sportiva (calcio, basket, tennis) alla quale esse sono istituzionalmente preposte (⁶⁷).

⁶⁷ Una serie di elementi di fatto e di diritto consentono di individuare tutto il settore dello sport come settore di interesse pubblico e, di conseguenza, lo svolgimento della funzione di organizzazione dello sport e delle competizioni sportive (sia in generale, sia con riferimento ad ogni singolo sport) come svolgimento di funzioni pubblicistiche (delegate di fatto dallo Stato alle Istituzioni sportive) mediante esercizio di poteri autoritativi (su affiliati e tesserati), ovvero:

- a) l'elemento normativo: il fatto che la legge n. 280/2003 sia nata proprio come conversione di Decreto Legge n. 220/2003, emanato proprio al fine di garantire il regolare avvio dei campionati 2003-2004 (e lo stesso era avvenuto con l'emanazione della serie di Decreti Legge, l'ultimo dei quali convertito in legge n. 91/1981) dimostra oggettivamente come il "*regolare svolgimento dei campionati*" in Italia sia un interesse pubblico, la cui soddisfazione è di tale importanza che, laddove sia a rischio, viene a costituire un "*caso straordinario di necessità ed urgenza*", tale da consentire l'intervento di urgenza del Governo e l'emanazione di un apposito Decreto Legge ai sensi degli artt. 76 e 77 della Costituzione.
- b) l'elemento patrimoniale: il fatto che il CONI riceva una sovvenzione pubblica di circa 500 milioni di euro l'anno - che il CONI distribuisce poi alle federazioni (si veda, in particolare, da ultimo, il Comunicato-stampa in data 14 novembre 2007, sul sito www.coni.it, che indica le cifre distribuite ad ogni singola federazione) - erogata proprio al fine di gestire un settore di particolare rilievo economico-sociale (lo sport in generale e le singole discipline sportive in particolare), dimostra oggettivamente come organizzare le attività sportive e garantirne il loro regolare svolgimento sia un'attività di natura pubblicistica;
- c) l'elemento monopolistico: il fatto che tali attività di interesse pubblico (organizzazione delle competizioni sportive ufficiali) siano esercitate dalle federazioni "in esclusiva" - in virtù di un monopolio di fatto (il CONI riconosce solo una federazione per ogni disciplina sportiva), costituito all'interno di una più ampia organizzazione nazionale (CONI) ed internazionale (federazioni internazionali) - dimostra come il settore dello sport organizzato (quello che ha rilevanza pubblicistica) sia stato integralmente "delegato" dallo Stato all'ordinamento sportivo; ciò determina il fatto che un soggetto che voglia svolgere attività professionale o imprenditoriale nello sport debba svolgerla necessariamente nell'ambito della relativa federazione e secondo i limiti dalla stessa impostigli (ad esempio, un soggetto squalificato non potrà svolgere la propria professione di atleta in altro modo, in quanto gli sarebbe precluso di farlo in tutto il mondo per il periodo di durata della squalifica);
- d) l'elemento della generalità dell'interesse allo sport: il fatto che l'organizzazione dello sport coinvolge non

In sostanza, l'organizzazione del settore dello sport (di indiscutibile interesse pubblicistico) è decentrata di fatto dallo Stato al C.O.N.I. e da questo alle singole Federazioni sportive. 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 sottoordinati (con la conseguenza che la posizione di questi ultimi assume carattere di interesse legittimo).

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).

2.B. Impugnabilità degli atti dell'ordinamento sportivo al Giudice Amministrativo.

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 certezza 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.

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: tale scelta risulta, oltre che corretta (per le ragioni sopra chiarite), estremamente apprezzabile, in quanto garantisce la certezza del diritto in ordine all'individuazione della giurisdizione competente in materia sportiva ⁽⁶⁸⁾.

solo i soggetti del mondo sportivo, ma anche i soggetti ad esso esterni (pubblico da stadio e televisivo, scommettitori ecc.), con notevoli conseguenze di ordine "emotivo", sociale, economico e soprattutto di notevole ordine pubblico per l'intera Nazione, conferma il carattere di interesse pubblico e generale dello Sport;

- e) l'elemento della natura pubblica delle Istituzioni sportive: il CONI è, infatti, ente pubblico, ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. n. 242/1999 ("*il C.O.N.I., ha personalità giuridica di diritto pubblico, ha sede in Roma ed è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali.*") e, al tempo stesso, "*Confederazione delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate*" (ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 242/1999 e dell'art. 1 dello Statuto del CONI stesso), con la conseguenza che le Federazioni costituiscono una sorta di articolazioni, di "dipartimenti" del CONI, alle quali è devoluta la "frazione" di interesse pubblico all'organizzazione dello sport con riferimento alla singola disciplina sportiva alla quale sono istituzionalmente preposte.

⁶⁸

La scelta del legislatore deve essere "salutata" con grande apprezzamento perché garantisce la necessaria "certezza del sistema" in ordine all'individuazione della giurisdizione competente, laddove, invece, il criterio ordinario di riparto della giurisdizione nei confronti degli atti amministrativi (giudice ordinario se lesivi di diritti soggettivi e

La volontà del legislatore di conferire l'intera materia sportiva al Giudice Amministrativo risulta 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 particolarmente ampia, 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 C.O.N.I. o una federazione sportiva da un lato (in posizione autoritativa-sovrordinata) ed un proprio tesserato o affiliato dall'altra (in posizione subordinata) (⁶⁹).

giudice amministrativo se lesivi di interessi legittimi), non è ormai più adeguato - né in via generale, né in particolare nella materia sportiva (nella quale la "commistione" di diritti soggettivi e interessi legittimi può verificarsi ancor di più che negli altri settori) - a dare certezze sotto tale profilo.

Nella complessa realtà pratica moderna, infatti, la operazione di "classificazione" delle situazioni giuridiche soggettive come "diritti soggettivi" o come "interessi legittimi" risulta sempre più difficile, essendo ormai sempre più "sfumata" tale distinzione (un po' come, nella complessa realtà sociale moderna, risulta sempre più "sfumata", nell'individuazione delle caratteristiche personali e fisiche, la "classificazione" delle persone come "maschio" o come "femmina"); in sostanza, nella pratica, non sempre (rectius mai) ci si trova di fronte a diritti-soggettivi-Mike-Tyson e ad interessi-legittimi-Sharon-Stone, ma, si fa sempre più difficoltà a operare tale classificazione, in quanto ci si trova innanzi a situazioni giuridiche molto più sfumate del tipo di "diritti-legittimi-Elton-John" o "interessi-soggettivi-Wladimir-Luxuria".

In tale situazione, a parere di chi scrive, il sistema di ripartizione della giurisdizione "per blocchi di materie" (applicato anche alla materia sportiva con la legge n. 280/2003), deve essere invece "santificato", in quanto garantisce comunque la certezza del diritto almeno in ordine all'individuazione del Giudice da adire, anche in un sistema costituzionale come il nostro, a "doppia giurisdizione" ordinaria ed amministrativa (pensato quando i diritti soggettivi erano diritti soggettivi e gli interessi legittimi erano interessi legittimi, i maschi erano maschi e le femmine erano femmine), sistema oggi "sbagliato", in quanto ormai anacronistico e poco funzionale a garantire la certezza del diritto almeno in ordine all'individuazione del Giudice da adire (sarebbero ormai maturi i tempi per una riforma costituzionale che preveda un sistema giurisdizionale a giurisdizione unica, con un unico Tribunale, con sezioni ordinarie ed amministrative).

In ogni caso (abbandonando i "sogni" di improbabili "fantascientifiche" riforme costituzionali di sistema a giurisdizione unica e tornando alla "grama" realtà attuale) si rileva come l'attribuzione della giurisdizione amministrativa in materia sportiva "regga" anche il "colpo" inferto al sistema della giurisdizione esclusiva dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 204/2004 (che ha comunque riconosciuto la legittimità della giurisdizione esclusiva in relazione a provvedimenti espressione di poteri autoritativo-pubblicistici), in quanto non vi sono dubbi che, nell'esercizio di tutte le proprie funzioni (tutte volte alla realizzazione del fine pubblicistico di garantire il regolare svolgimento dei campionati), le Federazioni esercitano dei poteri autoritativo-pubblicistici in posizione sovrordinata rispetto a quella subordinata (e quindi, tendenzialmente qualificabile come interesse legittimo) dei propri tesserati ed affiliati (così è sia nell'emanazione dei provvedimenti disciplinari e nell'emanazione dei provvedimenti c.d. amministrativi, tutti volti a garantire o a ripristinare la "regolarità" del gioco).

⁶⁹ Sorprende non poco il fatto che - nonostante la legge abbia attribuito il controllo giurisdizionale sull'ordinamento sportivo, "in esclusiva", alla Giustizia Amministrativa - continua a sussistere, ancora oggi, una situazione in cui vi è una "forte commistione" tra Sport e Giustizia Amministrativa, stante il rilevante numero di magistrati amministrativi (alcuni anche componenti di TAR Lazio e di Consiglio di Stato, ovvero degli organi istituzionalmente deputati al controllo di legittimità sui provvedimenti emanati dagli ordinamenti sportivi, e seduti su "poltrone vertiginose" all'interno di essi) presenti nell'ambito dei più importanti organi di giustizia sportiva.

Tale situazione, infatti, potrebbe comunque non dare un'ottima immagine della Giustizia Amministrativa (e c'è chi dice che "a pensare male, si fa peccato, ma ci si azzecca sempre"...) per due ragioni:

- a) perché la Giustizia Amministrativa (in particolare, TAR Lazio e Consiglio di Stato) ha un arretrato di centinaia di migliaia di ricorsi da "smaltire" (e, quindi, potrebbe sembrare opportuno che i magistrati amministrativi si occupassero di svolgere la loro funzione in maniera esclusiva, anziché profondere le proprie importanti energie in "dopolavoro" impegnativi presso le Amministrazioni dello Stato);
- b) perché "chi voglia giudicare del vero nel modo dovuto ha da essere piuttosto arbitro che parte in causa" (Aristotele, *Il cielo*, I (A) 10, 279, 10-12).

Stupisce, pertanto, il fatto che - mentre nel maggio 2006, alle prime "avvisaglie" di quella che sarebbe poi diventata la nota "calciopoli", il C.S.M. (forse "fiutando" possibili imbarazzi che ne sarebbero potuti derivare) ha frettolosamente (e, si ritiene, molto opportunamente) ritirato tutti i propri magistrati dalla giustizia sportiva, precludendo

In realtà, poi, la giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo si estende alle controversie relative agli atti emanati da tutte le Istituzioni sportive complessivamente costituenti l'ordinamento sportivo, ovvero non solo dal C.O.N.I. e dalle federazioni, ma anche (per quanto non espressamente indicate dalla legge) tutte le articolazioni federali (Leghe, Associazioni Arbitri ecc.)⁽⁷⁰⁾ e le Discipline Sportive Associate⁽⁷¹⁾.

La correttezza giuridica della scelta di attribuzione onnicomprensiva della materia al Giudice Amministrativo risulta confermata anche dal fatto che essa ha “tenuto”, laddove contestata in giudizio (come si è verificato nel noto “caso-Genoa”, che, nell'estate del 2005, ha invano “tentato” la strada del Giudice ordinario per l'impugnazione di provvedimenti emanati dalla F.I.G.C. nei suoi confronti)⁽⁷²⁾.

loro di farne parte - allo stato attuale, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa non è intervenuto per rimuovere “i suoi” dalle sedi di giustizia sportiva, mantenendo una “commistione” tra Giustizia Amministrativa e giustizia sportiva, che potrebbe non giovare all'immagine ed al prestigio della prima.

⁷⁰ Non soltanto le Federazioni, infatti, svolgono compiti pubblicistici (organizzazione campionati), ma anche le loro articolazioni interne (Leghe, associazioni Arbitri ecc.) svolgono funzioni volte a garantire il regolare svolgimento delle competizioni; tale profilo è specificamente chiarito, con riferimento all'AIA (Associazione Italiana Arbitri), dal Consiglio di Stato, Sezione Sesta, 14 novembre 2006, n. 6673.

“La sentenza che si impugna ha posto in rilievo, anche nel quadro delle linee di riforma del predetto ente di cui al d.lgs. 23.07.1999, n. 242, lo stretto rapporto di correlazione che intercorre fra il C.O.N.I., le Federazioni Sportive Nazionali e le associazioni di settore ad esse affiliate, nel cui ambito rientra l'Associazione Italiana Arbitri (A.I.A.) affiliata alla F.I.G.C.

L' A.I.A., in particolare, assolve compiti in materia di selezione e reclutamento dei soggetti abilitati a svolgere le funzioni arbitrali nelle competizioni agonistiche del settore del calcio, oltrechè di garanzia del regolare svolgimento di gare e di campionati. Si tratta di funzioni essenziali per il perseguimento degli interessi primari inerenti all'organizzazione ed al potenziamento dello sport nazionale' che l' art. 2 del d.lgs. n. 242/1999 demanda al C.O.N.I. e ciò giustifica, indipendentemente dalla veste di autorità resistente, la presenza in giudizio dell'Ente predetto”.

⁷¹ Le Discipline Sportive Associate, disciplinate dagli artt. 24 e 25 dello Statuto del CONI, sono una sorta di “sotto-federazioni” o di “federazioni minori”, ovvero organizzazioni affiliate al CONI o in via diretta o per il tramite di una federazione sportiva alla quale sono affiliate, le quali svolgono gli stessi identici compiti delle federazioni sportive (organizzazione delle competizioni sportive) con riferimento a sport minori (il Kendo, il Turismo equestre, ecc.).

L'impostazione di ritenere che, in quanto pienamente assimilabili alle federazioni sportive, anche i loro provvedimenti siano devoluti alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo è confermata:

- a) dall'art. 2, primo comma, del D.Lgs. 23 luglio 1999, n. 242 (c.d. “Decreto Melandri”, poi integrato dal D.Lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, c.d. “Decreto Pescante”), che stabilisce che *“Il C.O.N.I. è la Confederazione delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate”*;
- b) dall'art. 1, primo comma, dello Statuto del C.O.N.I. (liberamente scaricabile sul sito www.coni.it), che, nel dare la “definizione” del C.O.N.I., stabilisce che *“il Comitato Olimpico Nazionale Italiano, di seguito denominato ‘CONI’, è la Confederazione delle Federazioni sportive nazionali (FSN) e delle Discipline sportive associate (DSA)”*.

⁷² La indiscutibile correttezza dell'impostazione di cui sopra risulta, infine, confermata, dalla giurisprudenza formatasi nell'estate 2005 in ordine al c.d. “caso-Genoa”: 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*

2.C. L'applicazione dei principi del diritto amministrativo alle Istituzioni sportive.

Dal punto di vista sostanziale, l'attività svolta da tutte le Istituzioni sportive, proprio in ragione del proprio carattere pubblicistico, è assoggettata all'applicazione dei principi stabiliti dalla legge n. 241/1990 in materia di esercizio di attività amministrativa: l'art. 1, comma 1 ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241 – oltre ad ammettere l'attribuzione a soggetti privati di funzioni pubblicistiche – prevede che, in tal caso, allo svolgimento delle relative attività si applichino i principi di diritto amministrativo.

L'art. 1, comma 1 ter, della legge n. 241/1990, infatti – stabilendo che “*i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi di cui al comma 1*” – ha “codificato” il principio (già da tempo affermato in diritto amministrativo) in base al quale anche soggetti privati (come le federazioni) possono svolgere funzioni pubblicistiche con esercizio di poteri autoritativi e garantisce che tali soggetti operino secondo i normali principi che regolano lo svolgimento dell'attività amministrativa, ovvero nel rispetto dei principi di “*buon andamento e di imparzialità*” (art. 97 della Costituzione ⁽⁷³⁾), nonché di “*economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza*” e di tutti “*i principi dell'ordinamento comunitario*”, ai sensi dell'art. 1, primo comma, della legge n. 241/1990 ⁽⁷⁴⁾.

L'applicazione dei principi di trasparenza e del diritto comunitario impone, inoltre,

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 antigiusdizionale 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 esorbiti 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)*

⁷³ L'art. 97, primo comma, della Costituzione stabilisce che “*i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione*”.

⁷⁴ L'art. 1, primo comma della legge n. 241/1990 stabilisce che “*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*”.

rispettivamente l'applicazione degli obblighi legati al diritto di accesso ⁽⁷⁵⁾ e la regolamentazione della propria attività nel rispetto dei principi della concorrenza ⁽⁷⁶⁾.

La legge n. 280/2003, dunque - inquadrando la sostanza dell'attività svolta dalle Istituzioni sportive come attività sostanzialmente amministrativa - postula la necessaria applicazione a tali attività degli stessi schemi fondamentali dell'azione amministrativa.

Ne deriva che l'ordinamento sportivo può essere complessivamente riconoscibile, alla luce di tale impostazione, come una sorta di Autorità Amministrativa Indipendente per lo Sport, dotato di un'autonomia (come, del resto, ogni soggetto che svolga funzioni pubblicistiche) che si esplica in un ambito comunque limitato e nei limiti del necessario rispetto della supremazia dello Stato.

3. La competenza funzionale del T.A.R. Lazio.

Il secondo comma dell'art. 3 prevede, inoltre, nel caso di giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo, la competenza territoriale funzionale, anche per le misure cautelari, del T.A.R. Lazio con sede in Roma ⁽⁷⁷⁾, precisando che essa è rilevabile anche d'ufficio ⁽⁷⁸⁾.

⁷⁵ Si veda, per tutti, TAR Calabria, 18 settembre 2006, n. 984 (pubblicata in Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2006, Vol. II, Fasc. 3, con il titolo "quid iuris per l'accesso agli atti delle federazioni sportive?"): tale decisine evidenzia come l'obbligo per la federazione di garantire il diritto di accesso ai propri atti da parte degli interessati deriva proprio dal fatto che la stessa svolge funzioni di tipo pubblicistico

⁷⁶ Con riferimento all'applicazione della normativa sulla concorrenza per l'attività svolta dalle federazioni sportive, si veda, da ultimo, la decisione della Corte di Giustizia UE 18 luglio 2006, causa C-519/2004.; in dottrina, si veda COLUCCI M., *L'autonomia e la specificità dello sport nell'Unione Europea; alla ricerca di norme sportive, necessarie, proporzionali e di buon senso*, in Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2006, Vol. II, Fasc. 2.

⁷⁷ 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*".

⁷⁸ L'eventuale adizione di un Giudice diverso dal T.A.R. Lazio è stata finora "sanzionata" con decisioni che hanno dichiarato l'incompetenza *tout court*, senza rimessione degli atti al T.A.R. Lazio. In tal senso, si vedano le decisioni:

- a) TAR Puglia, Sez. Bari, 9 febbraio 2007, n. 401: "*Occorre verificare quali siano le conseguenze nel caso in esame dell'applicazione dell'art. 3 L. 280/03 e, segnatamente, del comma 2, il quale fissa la competenza esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, in capo al Tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma, stabilendo che la relativa questione è rilevabile d'ufficio. Il Collegio ritiene tale competenza di carattere inderogabile, sia in quanto avente carattere esclusivo sia in quanto rilevabile d'ufficio. Ciò premesso resta indifferente qualificare la competenza come di tipo territoriale o funzionale, atteso che anche nella prima ipotesi resta inapplicabile il meccanismo ordinariamente previsto per le questioni di competenza tra organi giurisdizionali di primo grado, in virtù della speciale previsione di cui alla citata disposizione. Ne consegue che va dichiarato sic et simpliciter l'incompetenza del T.A.R. di Bari. Ulteriori statuizioni - in particolare quella di trasmettere gli atti al giudice competente, come richiesto in via subordinata dal ricorrente - sarebbero palesemente irrituali, non essendo previste dall'anzidetta norma speciale*";
- b) TAR Basilicata, 26 giugno 2007, n. 481: "*Da tale disposizione si evince, con sufficiente chiarezza, che la giurisdizione esclusiva del TAR in materia di atti e provvedimenti del C.O.N.I. e delle Federazioni Sportive è esercitata in primo grado dal T.A.R. Lazio, sede di Roma, anche per l'emanazione delle misure cautelari. Il Collegio ritiene tale competenza di natura funzionale ed a carattere inderogabile sia in quanto avente carattere esclusivo sia in quanto rilevabile d'ufficio (cfr. T.A.R. Puglia, Bari, II, 9/2/07 n. 401)*".

La possibilità comunque di riassumere il giudizio innanzi al TAR Lazio deve comunque riconoscersi a chi abbia proposto il ricorso ad un TAR diverso dal TAR Lazio, anche in omaggio al principio della "translatio iudicii" sancito di recente dalla Corte Costituzionale, con sentenza 12 marzo 2007, n. 77, e dalla Cassazione a Sezioni Unite, con sentenza 22 febbraio 2007, n. 4109: tali decisioni hanno sancito il principio in base al quale, in caso di presentazione dell'azione ad un Giudice privo di giurisdizione, la parte non perde gli effetti sostanziali e processuali derivanti dall'avvenuta proposizione dell'azione (ovvero, in sostanza, può riproporre la stessa innanzi al Giudice avente giurisdizione sulla

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 (giuridicamente corretta) nel fatto che la sede del C.O.N.I. e delle varie federazioni è proprio a Roma e che i loro provvedimenti hanno normalmente un'efficacia ultraregionale, in quanto essi hanno quasi sempre, oltre ad un destinatario diretto, anche uno o più destinatari indiretti aventi un interesse opposto a quello del destinatario del provvedimento (controinteressati), e ciò in ragione del naturale "gioco della concorrenza agonistica"⁷⁹.

fattispecie anche se, nel frattempo, siano scaduti i termini). Ne consegue che tali principi, seppure sanciti con riferimento al caso di errore sulla giurisdizione, dovrebbero, a maggior ragione, applicarsi al caso di errore sulla competenza funzionale, con conseguente diritto alla riassunzione del giudizio per la parte attrice; su tali profili, si veda, in particolare, C. STEFANIZZI, *La competenza del TAR Lazio in materia sportiva: un principio inderogabile?*, in *Diritto dello Sport*, 2007, n. 2, Bonomia University Press.

L'unica possibilità per i ricorrenti che abbiano presentato ricorso innanzi ad un TAR diverso dal TAR Lazio è quella di riassumere il ricorso innanzi allo stesso TAR Lazio; tale riassunzione è espressamente prevista ai dal quarto comma dell'art. 3 della legge n. 280/2003: tale norma dispone, infatti, testualmente che *"le norme di cui ai commi 1, 2 e 3 si applicano anche ai processi in corso e l'efficacia delle misure cautelari emanate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2 è sospesa fino alla loro conferma modifica o revoca da parte del tribunale amministrativo regionale del Lazio, cui la parte interessata può riproporre il ricorso e l'istanza cautelare entro il termine di cui all'articolo 31, comma undicesimo, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto e ridotto alla metà ai sensi del comma 3"*.

Per quanto tale norma avesse chiaramente carattere transitorio, il TAR Lazio, con ordinanza n. 1664/2007, ha ritenuto che la stessa avesse carattere generale: *"considerato che l'applicazione dell'istituto della riassunzione al contenzioso ora all'esame del Collegio non può essere messa in dubbio in ragione della natura transitoria della norma, atteso che la stessa - pur essendo espressamente dettata per disciplinare le sorti dei provvedimenti cautelari adottati, prima dell'entrata in vigore della novella del 2003, dai giudici divenuti poi incompetenti - è espressione di un principio di carattere generale teso ad accentrare inderogabilmente le questioni relative alla materia sportiva dinanzi ad uno stesso giudice (in primo grado, appunto, il Tar del Lazio con sede in Roma) e deve quindi ragionevolmente intendersi estesa a tutte le ipotesi in cui un ricorso in materia sportiva sia stato erroneamente proposto dinanzi a giudice incompetente; ritenuto pertanto che l'art. 3, quarto comma, D.L. n. 220 del 2003 deve ritenersi applicabile non solo dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina in materia di giustizia sportiva, ma tutte le volte in cui il ricorso in suddetta materia sia stato erroneamente proposto dinanzi a giudice di primo grado diverso da quello individuato a regime dal secondo comma dello stesso art. 3, id est il Tar Lazio con sede in Roma"*.

Per quanto il TAR Lazio, nella ordinanza n. 1664/2007 non abbia posto il problema del termine per la riassunzione innanzi ad esso del ricorso proposto innanzi ad un TAR territorialmente incompetente, deve comunque ritenersi che tale termine scada non oltre quindici giorni dopo l'emanazione della sentenza di incompetenza da parte del TAR adito, in analogia con il fatto che la norma (transitoria) applicata in via generale (art. 3, quarto comma) prevedeva la riassunzione entro 15 giorni dall'entrata in vigore della legge n. 280/2003; sarebbe, pertanto, palesemente illogico consentire l'applicazione in via generale di tale norma con un termine superiore a quello prescritto in via transitoria.

⁷⁹

In sostanza, poiché lo sport è, per natura, disciplina agonistica, il "naturale gioco della concorrenza agonistica" comporta il fatto che i vari concorrenti, singoli o squadre, giocano tutti uno contro l'altro per conquistarsi una migliore posizione nella classifica finale; ne consegue che ogni provvedimento (favorevole o sfavorevole) emanato nei confronti di un tesserato (ad esempio, retrocessione nella categoria inferiore per ragioni disciplinari, come nel caso della Juventus nella vicenda "calciopoli") ha un effetto inverso (quindi rispettivamente sfavorevole o favorevole) nei confronti di uno o più tesserati (nell'esempio della Juventus retrocessa in Serie B, il provvedimento di retrocessione ha comportato effetti positivi per l'Inter, che, giunta seconda in classifica, si è vista assegnare lo scudetto, e per il Messina, che, seppur retrocesso sul campo, è stato "ripescato" in conseguenza della "vacatio" di un posto nel Campionato di Serie A lasciato libero dalla Juventus).

Tale scelta non costituisce, del resto, una novità, in quanto essa è già stata posta in essere 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.

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.*

Tale “centralizzazione” della competenza è stata verosimilmente prevista (ratio extragiuridica) per evitare “campanilismi” da parte dei giudici locali (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) e per garantire progressivamente una sempre maggiore specializzazione di un Giudice statale (il T.A.R. Lazio, Sezione Terza Ter, appunto) in una materia, quale quella sportiva, per natura “densa” di aspetti e di problematiche peculiari.

La giurisprudenza ha avuto modo di precisare che la “centralizzazione” della competenza territoriale in questione riguarda tutti i casi di impugnazione di provvedimenti emanati dal C.O.N.I. o da federazioni sportive non solo da parte di soggetti dell’ordinamento sportivo, ma anche laddove il ricorso sia proposto da soggetti non appartenenti all’ordinamento sportivo ⁽⁸⁰⁾.

4. La pregiudiziale sportiva.

L’art. 3 della legge n. 280/2003 prevede poi la c.d. “pregiudiziale sportiva”, ovvero una condizione di ammissibilità dei ricorsi in sede giurisdizionale amministrativa (nei casi di rilevanza di situazioni giuridico soggettive dedotte) soltanto dopo avere esperito tutti i gradi di giustizia sportiva (*“esauriti i gradi di giustizia sportiva”*).

Tale disposizione trova la propria ratio nella ricostruzione di sistema sopra evidenziata, ovvero nel fatto che - poiché (parafrasando il modello dell’*“insiemistica”*) i singoli ordinamenti federali si trovano all’interno dell’ordinamento sportivo complessivo che fa capo al C.O.N.I., che si trova, a sua volta, all’interno dell’ordinamento statale - risulta logico adire il Giudice dell’ordinamento statale sovraordinato soltanto una volta esauriti i gradi di giustizia degli ordinamenti subordinati (singolo ordinamento federale prima e ordinamento C.O.N.I. poi): l’iter di giustizia impone, pertanto, prima l’espletamento di tutti i gradi di giustizia federale (nell’ambito della singola federazione di appartenenza), poi la possibilità di adire gli organi di giustizia istituiti presso il C.O.N.I. ed infine di ricorrere ai Giudici Amministrativi.

1034/1971”.

⁸⁰ La questione della “centralizzazione” della competenza anche per il caso di impugnazione di provvedimenti federali da parte di soggetti esterni all’ordinamento sportivo si è posta con l’azione di un gruppo di abbonati del Catania calcio per l’annullamento dei provvedimenti federali con i quali è stata disposta la squalifica del campo del Catania per sei mesi a seguito degli incidenti in esito ai quali ha perso la vita l’Ispettore Raciti.

In particolare, il TAR Lazio, Sez. III Ter, con ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664, ha precisato che *“il ricorso - proposto da soggetti che, in quanto abbonati, hanno titolo ad assistere alle partite casalinghe del Catania avverso la sanzione disciplinare della squalifica dello stadio Massimino di Catania sino al 30 giugno 2007 e dell’obbligo di giocare in campo neutro e a porte chiuse le gare casalinghe - rientra nella competenza funzionale del Tar Lazio con sede in Roma ex art. 3, secondo comma, D.L. n. 220 del 2003...atteso che ciò che rileva, al fine di radicare la competenza funzionale dinanzi a questo Tribunale, è la provenienza dell’atto impugnato dal C.O.N.I. o dalle Federazioni sportive”* ed ha *“ritenuto pertanto inconferente che i ricorrenti non siano soggetti interni al mondo sportivo, essendo fattore determinante all’applicazione del secondo comma dell’art. 3 cit. la circostanza che oggetto del gravame sia una sanzione disciplinare inflitta da un organo della F.I.G.C.”*.

Sotto tale profilo, nessuna valenza assume, allo stato attuale, la diversa posizione assunta dal TAR Sicilia, Sezione di Catania, in relazione alla questione sottoposta dagli abbonati del Catania-calcio, prima con decreto presidenziale 4 aprile 2007, n. 401, e poi con la successiva sentenza 19 aprile 2007, n. 679 (che aveva, invece, ribadito come, in caso di impugnazione di provvedimenti federali da parte di soggetti non appartenenti all’ordinamento sportivo, non si applicasse la norma della competenza funzionale del TAR Lazio), essendo stata poi tale decisione annullata dal consiglio di Giustizia Amministrativa per la regione Siciliana in sede di appello, con la già richiamata sentenza n. 1048/2007.

Il termine per presentare ricorsi al Giudice Amministrativo decorre, pertanto, dalla pubblicazione (e a prescindere dalla comunicazione individuale al diretto interessato) della decisione (o, eventualmente, del solo dispositivo, laddove questo venga emanato ⁽⁸¹⁾) dell'organo di ultimo grado della giustizia sportiva.

Legittimati ad agire nei confronti di un provvedimento federale possono essere:

- a) i soggetti tesserati dell'ordinamento sportivo e, in particolare:
 - a1) i destinatari diretti (ad esempio, la Società destinataria di un diniego di ammissione al campionato);
 - a2) i destinatari indiretti di esso (ad esempio, la Società che avrebbe diritto ad essere "ripescata" in caso di mancata ammissione al campionato di un'altra Società dovrebbe essere legittimata a ricorrere contro il provvedimento di ammissione dell'altra Società, avendovi un interesse diretto, concreto ed attuale) ⁽⁸²⁾;
- b) i soggetti esterni all'ordinamento sportivo, ovvero tutti coloro che vengano comunque lesi da un provvedimento federale avente come destinatario un soggetto dell'ordinamento

⁸¹ Si tenga, infatti, presente che la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che:

- a) il termine di impugnazione decorre già dalla pubblicazione sul sito della decisione dispositivo (a prescindere dalla avvenuta comunicazione individuale al diretto interessato);
- b) il termine decorre dalla pubblicazione del solo dispositivo (a prescindere dal deposito delle motivazioni), in quanto, sin da tale momento, il soggetto leso avrebbe piena coscienza della portata lesiva del provvedimento.

Si vedano, per tutti, TAR Lazio, Sez. III Ter, 21 aprile 2005, n. 2801, e Cons. Stato, Sez. VI, 22 ottobre 2007, n. 5081, relative entrambe alla questione Guardiola/FIGC (*"nella specie, la conoscenza del dispositivo consentiva di percepire appieno la portata della lesione; portata vieppiù evidenziata dalla concreta attuazione della misura sospensiva. Soccorre quindi il condivisibile orientamento pretorio secondo cui la conoscenza della motivazione integrale rileva ai soli fini della proposizione di motivi aggiunti e non ai fini della decorrenza dei termini per l'impugnativa"*).

Seppure tali principii risultino estremamente discutibili (in quanto si osserva che, in relazione al principio di cui sopra alla lett. a, nei provvedimenti lesivi degli interessi di un soggetto specifico, il termine dovrebbe decorrere dalla comunicazione individuale e non da una generica pubblicazione sul sito, e che, in relazione al principio di cui sopra alla lett. b, per valutare appieno la portata lesiva di un provvedimento e le ragioni di esso, è necessario il deposito della motivazione), è senz'altro opportuno che gli interessati propongano ricorso al TAR Lazio nel termine di 60 giorni dalla pubblicazione del dispositivo (anche sui soli siti internet federali, da tenere, pertanto, in costante "monitoraggio" nel caso si sia in attesa di una decisione), senza attendere le motivazioni della decisione; in caso contrario, è sicuramente alto il rischio di inammissibilità del ricorso per tardività.

⁸² In teoria, infatti, dovrebbero, ritenersi impugnabili non solo i provvedimenti di diniego di ammissione (da parte della società non ammessa), ma anche i provvedimenti di ammissione delle altre società (da parte delle società che rivestano un interesse qualificato e differenziato, in quanto in posizione "utile" nella graduatoria dei ripescaggi), dovendosi teoricamente riconoscere, in base ai principi generali del diritto amministrativo, legittimazione ad agire anche agli aspiranti al ripescaggio.

Si ritiene, pertanto, non corretta la "risposta di giustizia" (forse inevitabilmente "sommara", trattandosi di giudizi in fase cautelare) fornita nell'estate 2005 a tale nuova questione (ammissibilità dei ricorsi contro l'ammissione delle altre società), risposta concretizzata nelle decisioni del TAR Lazio e del Consiglio di Stato con riferimento ai ricorsi presentati dal Napoli Soccer, i quali hanno rispettivamente "posto in dubbio" (TAR Lazio) ed addirittura escluso radicalmente la sussistenza di un interesse a ricorrere (Consiglio di Stato) in tali casi: in particolare, il TAR Lazio, Sezione Terza Ter, con ordinanze 2 agosto 2005, nn. 4533-4537 ha posto il dubbio (pur non risolvendolo) sulla questione dell'"ammissibilità relativamente all'attualità dell'interesse ai fini concreti dell'eventuale ripescaggio della ricorrente", mentre il Consiglio di Stato (in modo assai discutibile) ha addirittura rilevato *"la non attualità dell'interesse del Napoli al ripescaggio"* (Sezione Sesta, ordinanze 9 agosto 2005, nn. 3858 e 3859).

Tale posizione assunta dalla giurisprudenza è stata, infatti, già riconosciuta come erranea dalla dottrina, che, in particolare (si veda CARUSO G., *Sulla posizione dei club terzi necessario un ripensamento*, in Guida al Diritto, n. 36/2005, pagg. 97 e segg.), ha evidenziato come *"sulla posizione delle società terze davanti ai provvedimenti di ammissione delle altre squadre ai campionati è lecito auspicare una riflessione più approfondita da parte della giurisprudenza"*.

sportivo (ad esempio, la giurisprudenza ha riconosciuto la legittimazione degli abbonati di una Società, ma ha, in passato, negato quella degli sponsor e dei soci ⁽⁸³⁾): il soggetto esterno all'ordinamento sportivo non ha, in tal caso, l'obbligo di esperire la pregiudiziale sportiva (non potendo lo stesso adire gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo, non essendo tesserato di esso) ⁽⁸⁴⁾.

83

In particolare, la giurisprudenza:

- a) ha riconosciuto la legittimazione attiva degli abbonati di una Società (Catania) nei confronti dei provvedimenti di squalifica del campo emanati nei confronti della Società: si veda, a tale riguardo, TAR Lazio, Sez. III Ter, ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664 (*"Ritenuto di dover disattendere anche l'eccezione di difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti, sollevata sempre dalle parti resistenti, essendo indubbia la posizione qualificata che gli stessi, in quanto titolari di abbonamenti per seguire le partite di calcio giocate nello stadio dalla soc. Catania, rivestono nell'ordinamento; Considerato infatti che, a fronte di una lesione, di carattere patrimoniale e non, che i ricorrenti affermano di subire dal provvedimento impugnato non può dubitarsi della loro legittimazione ad adire questo giudice per la tutela non tanto del diritto di natura patrimoniale, che nasce dalla stipula del contratto di abbonamento, quanto sicuramente dell'interesse a vedere le partite casalinghe di calcio della soc. Catania allo stadio, atteso che, diversamente opinando e premessa la giurisdizione di questo giudice, una tale situazione giuridica soggettiva non potrebbe trovare altra forma di tutela; Ritenuto a tal proposito inconferente il richiamo, effettuato dalla F.I.G.C. ai precedenti di questa stessa Sezione (1 settembre 2006 n. 7909, ecc.), che attengono alla diversa ipotesi in cui i ricorrenti erano soci di società sportive, ai quali era stata negata la legittimazione attiva sul rilievo - non estensibile alla fattispecie in esame - che la società commerciale, quale persona giuridica, assomma in sé e compone tutti gli interessi dei soggetti partecipanti, secondo le norme della organizzazione interna disposta con il contratto sociale e lo statuto, nei limiti dell'oggetto e dello scopo sociale, con la conseguenza che tali interessi sono unitariamente individuati dagli organi aventi legittimazione ad esprimerli"*);
- b) ha negato la legittimazione ad agire dei soci di una Società (Juventus) nei confronti dei provvedimenti disciplinari emanati nei confronti di essa: in particolare, si veda TAR Lazio, Sez. III Ter, 1 settembre 2007, n. 7910 (*"Considerato che il ricorso, in quanto proposto da alcuni azionisti della Juventus Football Club s.p.a., è inammissibile per difetto di legittimazione attiva, e ciò in quanto secondo un costante indirizzo giurisprudenziale, la qualità di socio è inidonea ad individuare la titolarità di una posizione giuridica differenziata da quella della società in presenza di atti lesivi degli interessi sociali (T.A.R. Lazio, Sez. III ter, 30 luglio 2004 n. 7551; II Sez., 19 febbraio 2001 n. 1300; T.A.R. Liguria 13 settembre 2000 n. 925); Considerato, infatti, che la società commerciale, quale persona giuridica, assomma in sé e compone tutti gli interessi dei soggetti partecipanti, secondo le norme della organizzazione interna disposta con il contratto sociale e lo statuto, nei limiti dell'oggetto e dello scopo sociale, con la conseguenza che tali interessi sono unitariamente individuati dagli organi aventi legittimazione ad esprimerli; Ritenuto pertanto, che soltanto la società, e non anche i singoli soci, è titolare di una posizione soggettiva giuridicamente rilevante in ordine a tutti gli atti ed i provvedimenti concernenti la sua attività istituzionale (C.s. 13 luglio 1999 n. 339; Cons. Stato, Sez. IV, 14 gennaio 1997 n. 10)"*); nello stesso senso, si vedano anche TAR Lazio, Sez. III Ter, 30 luglio 2004, n. 7551 (relativa alla questione Sero/FIGC, in base alla quale *"nel processo amministrativo, l'azionista di una società sportiva è carente di legittimazione ad impugnare il diniego di iscrizione della società al campionato di competenza, poiché la qualità di socio è inidonea ad individuare la titolarità di una posizione giuridica differenziata da quella della società in presenza di atti lesivi degli interessi sociali"*), nonché, con riferimento all'azionista di società già fallita, Cons. Stato, Sez. VI, 22 novembre 2004, n. 7664 (relativa alla questione Società Regal / FIGC, in base alla quale *"in caso di dichiarazione di fallimento, il socio della società fallita non è abilitato ad agire in via surrogatoria per la tutela del patrimonio della stessa, in quanto l'inammissibilità delle azioni esecutive individuali o della loro prosecuzione sui beni del debitore discendente dagli artt. 51 e 52 della legge fallimentare si traduce nell'inammissibilità anche delle azioni ad esse strumentali, quali quelle cautelari, la cui esperibilità resta pertanto riservata al potere decisionale del solo curatore"*); in ordine a tale sentenza, si consenta di richiamare la nota di LUBRANO E., *La 'sentenza Cecchi Gori', ovvero la definitiva conferma del pacifico assoggettamento dell'attività svolta dalle federazioni sportive ai principi del diritto amministrativo*, pubblicata in www.giustamm.it nel dicembre 2004);
- c) ha negato la legittimazione attiva anche del soggetto-sponsor (società All Sport), interessato alle vicende sportive della società di calcio (Empoli) con la quale esso aveva stipulato un contratto di licensing e di merchandising, ovvero per la promozione dell'immagine della Società Empoli (TAR Lazio, Sez. III Ter, 15 luglio 2004, n. 7289, relativa alla questione All Sport/FIGC);

84

In tal senso si è già pronunciata la giurisprudenza amministrativa, la quale ha precisato che, in caso di presentazione del ricorso avverso provvedimenti emanati da Federazioni sportive nazionali o da loro articolazioni, da parte di soggetti non facenti parte del sistema dell'ordinamento sportivo stesso, il giudizio deve essere proposto

Allo stato attuale - essendo stata soppressa la Camera di Conciliazione e di Arbitrato presso il C.O.N.I. ⁽⁸⁵⁾ e sostituita con una nuova istituzione di giustizia (denominata Tribunale dello Sport presso il C.O.N.I.) - dovrebbero ritenersi superate (o almeno questo non può che essere l'auspicio) tutte le incongruenze di sistema che la soppressa Istituzione aveva determinato, imponendo una fase di conciliazione autonoma ed obbligatoria (che determinava una notevole "dilatazione" dei tempi necessari per concludere l'iter della giustizia sportiva) ed autodenominando le proprie decisioni come "lodi arbitrali" (al fine precipuo di "chiudere" il sistema della giustizia sportiva, "blindandone le decisioni", e consentendo su di esse, affermandone la natura di lodo, solo un sindacato ristretto sui vizi di nullità da parte del giudice statale, tentativo di "chiusura" del sistema della giustizia sportiva "clamorosamente" "naufragato", in quanto la giurisprudenza amministrativa aveva pacificamente negato la natura di lodo arbitrale delle decisioni della Camera di Conciliazione e ne aveva riconosciuto la natura di provvedimento amministrativo, sindacabile in forma piena, per vizi di legittimità, dal Giudice Amministrativo) ⁽⁸⁶⁾.

direttamente innanzi al T.A.R. Lazio, non avendo essi l'obbligo di esperire i gradi di giustizia dell'ordinamento sportivo: in particolare, si veda per tutti Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025 (*"Innanzitutto, deve ritenersi infondata la censura relativa al mancato esperimento dei rimedi interni della giustizia sportiva, come previsto dall'art. 3 della legge n. 280/2003 e, in particolare, all'omessa attivazione del rimedio residuale del ricorso alla Corte Federale. In assenza di uno specifico ricorso interno alla F.I.G.C. avverso il provvedimento di decadenza dall'affiliazione, non può infatti ritenersi azionabile in via residuale lo strumento del ricorso alla Corte Federale, che può essere adita "per la tutela dei diritti fondamentali personali e associativi che non trovino altri strumenti di garanzia nell'ordinamento federale" da "ogni tesserato o affiliato" (art. 32, comma 5, Statuto F.I.G.C. e art. 22, comma 3, Codice di Giustizia sportiva F.I.G.C.). Il Cosenza proprio a seguito del provvedimento di decadenza non è più soggetto affiliato alla Federazione e, come tale, non era legittimato a ricorrere alla Corte Federale. Parimenti la perdita dell'affiliazione ha impedito al Cosenza di ricorrere alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport, competente appunto a pronunciarsi sulle controversie tra soggetti affiliati e federazioni"*).

⁸⁵ Tale avvenuta soppressione risulta dal Comunicato Ufficiale apparso sul sito del CONI (www.coni.it) in data 8 novembre 2007, avente il seguente tenore testuale. *"Si è passato poi ad esaminare il nuovo Statuto del CONI con le modifiche proposte dalla Commissione dei saggi, formata da Andrea Manzella, Franco Frattini, Lamberto Cardia e Giulio Napolitano. La Giunta ha espresso unanime apprezzamento per il lavoro dei saggi ed ha approvato le modifiche che verranno sottoposte all'approvazione definitiva domani al Consiglio Nazionale del CONI. Tra le principali novità, la soppressione della Camera di Conciliazione e Arbitrato dello Sport che viene sostituita dal Tribunale dello Sport, il quale potrà dirimere solo le controversie tra Federazioni e soggetti affiliati qualora la Federazione abbia inserito nel proprio Statuto questa possibilità. Nasce l'Alta Corte di Giustizia dello Sport, alla quale ci si potrà rivolgere per un ultimo grado di giudizio solo in alcuni casi particolari. Inoltre, il Giudice di Ultima Istanza cambia la denominazione in Tribunale Nazionale Antidoping. Tutte queste nuove regole sono state definite tenendo in grande considerazione il rafforzamento del concetto di terzietà degli organi di Giustizia Sportiva presso il CONI."*

⁸⁶ Nel momento in cui viene "finalmente" celebrato il "funerale" della ormai deceduta Camera di Conciliazione e di Arbitrato per lo Sport presso il CONI, non si può non evidenziare quali sono stati le "storture" determinate dal funzionamento di esso, e ciò nell'auspicio che il nuovo Tribunale dello Sport non ripeta tali disfunzioni.

La "stortura" fondamentale è stata costituita nella evidente volontà del legislatore sportivo di creare un organismo che (anziché fornire un ultimo rapido grado di giustizia sportiva) era palesemente regolamentato in modo da ostacolare (se non addirittura a precludere) il diritto degli interessati ad adire i Giudici dell'ordinamento statale: a tal fine, infatti, erano chiaramente preordinate:

- a) le norme del Regolamento di essa che prevedevano una fase obbligatoria di conciliazione (della durata mediamente di circa un mese), rivelatasi nella realtà pratica del tutto inutile quantomeno come fase autonoma (essendosi rivelata la media delle conciliazioni nettamente inferiore al 10% dei casi negli ultimi anni), norme che determinavano un inevitabile ritardo nella conclusione del procedimento di giustizia sportiva, ritardo spesso non compatibile con la urgenza che le questioni fossero decise (si pensi al paradossale caso di "Calciopoli" del 2006, in cui le decisioni finali della Camera di Conciliazione sulle sanzioni disciplinari - irrogate a Juventus, Fiorentina, Milan e Lazio con provvedimenti della C.A.F. in data 14 luglio 2006 e dalla Corte Federale FIGC in data 25 luglio 2006 - sono state emanate soltanto alla fine di ottobre, a campionati iniziati ormai da circa due mesi);
- b) le norme del Regolamento di essa che prevedevano la definizione delle decisioni della stessa come "lodi arbitrali", volte a limitare il sindacato giurisdizionale del Giudice amministrativo ad i soli vizi di nullità ed a chiudere di fatto, in tal modo, il sistema di giustizia sportiva.

L'auspicio è, pertanto, che il neoistituito Tribunale dello Sport presso il C.O.N.I. sia regolamentato in modo da espletare in maniera adeguata il proprio ruolo di nuova "Cassazione dello Sport" – che si pone ad un livello intermedio tra la giustizia delle singole federazioni e la giustizia statale – garantendo una rapida definizione delle questioni ad esso sottoposte (in particolare, senza prevedere una fase autonoma ed obbligatoria di conciliazione) e non limitando l'impugnazione innanzi al Giudice Amministrativo delle decisioni da esso assunte (così come aveva, invece, cercato di fare la soppressa Camera di Conciliazione, autodenominando le proprie decisioni come lodi arbitrali).

Del resto, come riconosciuto dal Consiglio di Stato con la sentenza 9 luglio 2004, n. 5025 (prima decisione in materia sportiva da parte del massimo consesso di giustizia amministrativa dopo l'emanazione della legge n. 280/2003), la tenuta costituzionale della pregiudiziale sportiva può "reggere" soltanto laddove la giustizia sportiva riesca, nell'emanazione delle proprie decisioni, a garantire una tempistica tale da non compromettere la possibilità per gli interessati di soddisfare i propri interessi dedotti in giudizio (anche perché il diritto alla tutela giurisdizionale sancito dall'art. 24 della Costituzione deve essere garantito in termini di "effettività" e, soprattutto con riferimento alle questioni sportive, la tempistica è fondamentale) ⁽⁸⁷⁾.

Il tentativo di chiudere la via al ricorso giurisdizionale, autodefinendo "arbitrale" la decisione della Camera di Conciliazione, è " naufragato " di fronte alla giurisprudenza del Giudice Amministrativo che ha negato radicalmente la natura di lodo arbitrale delle decisioni della Camera di Conciliazione e ne ha riconosciuto la natura di atti amministrativi, come tali sindacabili in forma piena (ovvero per vizi di legittimità e non solo per vizi di nullità) dal Giudice Amministrativo.

Tale assunto del Consiglio di Stato, oggettivamente da condividersi in pieno, è stato determinato da due considerazioni, ovvero – oltre che per il fatto che non può avere natura arbitrale una decisione emanata da soggetti non indipendenti (ma tutti nominati dal CONI) – anche per il fatto che non può avere natura arbitrale una decisione assunta in una materia indisponibile, in quanto relativa all'esplicazione del potere pubblicistico autoritativo federale di organizzazione dei campionati sui sottoordinati interessi legittimi delle società affiliate (*"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 economica delle leghe e delle società professionistiche delegato dal C.O.N.I. alla federazione (omissis); la conseguenza di tale qualificazione è costituita anche dalla indisponibilità della res litigiosa e dalla impossibilità di devolvere ad arbitri le relative controversie (omissis); pertanto, l'impugnata decisione della camera di conciliazione e arbitrato per lo sport del C.O.N.I. 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, benché emesso con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale"*) (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025, pagg. 17-18)).

L'assunto del Consiglio di Stato sulla natura di provvedimenti amministrativi delle decisioni emanate dalla Camera di Conciliazione (per la prima volta affermato con la richiamata sentenza n. 5025/2004, relativa alla prima questione tra Cosenza e FIGC) – seppur inizialmente contestato dal TAR Lazio (con le decisioni nn. 2987/2004, 526-529/2005, 2571/2005), che ha inizialmente continuato a riconoscere il carattere di lodo arbitrale alle decisioni della Camera di conciliazione – si è, negli anni, ampiamente consolidato con la successiva giurisprudenza dei Giudici di Palazzo Spada (ordinanze 9 agosto 2005, nn. 3853, 3856, 3857, 3860 e 3865 e sentenze nn. 527/2006 (Cosenza/FIGC), 3559/2006 (SPAL/FIGC), n. 268/2007 (Salernitana/FIGC)), fino ad essere riconosciuta anche dal TAR Lazio, il quale, con la sentenza n. 5645/2007 ne ha riconosciuto anche esso la natura di atti amministrativi (*"Spettando al giudice d'appello la funzione nomofilattica, strumentale rispetto al valore imprescindibile della certezza del diritto, in assenza di elementi nuovi, che diano alimento all'attività ermeneutica, ritiene il Collegio di dover conformarsi al dictum del Consiglio di Stato in ordine alla natura amministrativa della decisione della Camera arbitrale"*).

Sulla questione della natura delle decisioni della Camera di Conciliazione, si veda, in dottrina: CALCERANO G., *Il lodo arbitrale della Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport presso il CONI quale sostanziale provvedimento amministrativo: il Consiglio di Stato si interroga*, in *Rassegna Di Diritto ed Economia dello sport*, n. 3/2006, pagg. 532 e segg.; FERRARA L., *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport*, in *Foro amm. – Cons. Stato* – n. 4/2005, pagg. 1218 e segg.; GOISIS F., *La natura del vincolo di giustizia sportiva nella più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione: alcune considerazioni critiche*, in *Dir. Proc. Amm.*, n. 1/2007, pagg. 261 e segg.; GOISIS F., *Le funzioni della giustizia delle federazioni sportive e della Camera arbitrale del CONI nelle controversie che la legge n. 280/2003 affida al Giudice Amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2005, pagg. 997 e segg.; MARCHETTO P., *La natura del lodo sportivo alla luce*

4.A. L'ipotesi di ricorso presentato direttamente al Giudice Amministrativo.

Deve, pertanto, ritenersi che, laddove la giustizia sportiva non garantisca la definizione delle controversie in tempo utile per garantire una piena tutela degli interessi degli affiliati, questi siano legittimati a presentare “*per saltum*” ricorso direttamente al Giudice Amministrativo in ragione della natura provvedimentale (ovvero direttamente lesiva) dei provvedimenti anche non di ultimo grado della giustizia sportiva (in quanto tutti i provvedimenti emanati dalle federazioni sportive sono immediatamente efficaci non appena emanati ed a prescindere dal fatto che non si sia formato su di essi il “giudicato sportivo”).

Ne consegue che, in tali casi, 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, al contrario di quanto il T.A.R. Lazio ha (erroneamente) disposto finora ⁽⁸⁸⁾: l'azione diretta al T.A.R. Lazio, pertanto, dovrebbe determinare soltanto una automatica

della decisione del Consiglio di Stato, 9 febbraio 2006, n. 527, in www.giustamm.it; NAPOLITANO G., *Caratteri e prospettive dell'arbitrato sportivo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2004, pagg. 1153 e segg.; PONTE D., *Autonomia dell'ordinamento sportivo in abbinata a regole giurisdizionali*, in *Guida al Diritto*, 3 marzo 2007, n. 9, pagg. 95 e segg.; TORTORELLA F., *Ultimo giro di valzer del TAR Lazio: la pronuncia della Camera di Conciliazione e di Arbitrato per lo Sport ha natura di provvedimento amministrativo*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello sport*, n. 3/2007.

⁸⁷ Con tale decisione il Consiglio di Stato ha infatti, chiarito che tutto il sistema di giustizia sportiva in genere, e la Camera di Conciliazione in particolare, avrebbe dovuto prevedere dei termini molto “stretti” per la conclusione dei relativi procedimenti innanzi ad essa, soprattutto con riferimento alle questioni in materia di diniego di ammissione a campionati, “*in modo da esaurire i gradi della giustizia sportiva con sufficiente anticipo rispetto all'inizio del campionato senza pregiudicare l'effettività dell'eventuale tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo; solo in tal modo, il previo esaurimento dei gradi 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. sent. pag. 29).

⁸⁸ Nonostante tale evidente aporia del sistema (preclusione ad impugnare direttamente al TAR atti non di ultimo grado della giustizia sportiva, pur avendo essi natura provvedimentale, in quanto immediatamente efficaci e lesivi), in palese violazione degli artt. 103 e 113 della Costituzione, 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 esaurito i gradi della giustizia sportiva - 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);
- b) sentenza 31 maggio 2005, n. 4284 (Fallimento Brindisi / FIGC);
- c) “sentenza-breve” 14 dicembre 2005, n. 13616 (Matteis / FIGC);
- d) sentenza 15 giugno 2006, n. 4604 (Nuova Nardò / FIGC);
- e) ordinanza 22 agosto 2006, n. 4666 (Moggi / FIGC);
- f) ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671 (Giraudò / FIGC).

L'auspicio è, ovviamente, che il Giudice Amministrativo riveda questa propria linea interpretativa e che ammetta l'impugnazione diretta anche senza previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva, almeno nei casi in cui la giustizia sportiva “stenti” ad emanare una decisione in tempi “utili” a soddisfare l'interesse del soggetto leso; in caso contrario, si assisterebbe a situazioni paradossali ed antiggiuridiche (come è già avvenuto nel caso della Juventus in occasione di “calciopoli”), in cui un soggetto leso da un provvedimento amministrativo (ad esempio, retrocessione in Serie B), da una parte non si veda garantita la necessaria tempistica delle decisioni della giustizia sportiva (che, nel caso della Juventus, in relazione ad un'azione di annullamento del provvedimento di retrocessione e di conseguente accertamento del titolo a partecipare al campionato di Serie A, decise in via definitiva soltanto alla metà di novembre, quando ormai i campionati erano iniziati da oltre due mesi) e, dall'altra parte, si veda precluso il diritto di adire immediatamente la giustizia amministrativa, in ragione dell'esistenza della pregiudiziale sportiva.

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 (⁸⁹).

4.B. Il principio del c.d. "vincolo dei motivi".

Come corollario della "pregiudiziale sportiva" si è, inoltre, affermato il principio del c.d. "vincolo dei motivi", in base al quale – essendo i ricorsi in sede di giustizia sportiva necessariamente propedeutici al successivo ricorso in sede giurisdizionale - possono essere presentati innanzi al Giudice Amministrativo soltanto i motivi già proposti innanzi alla giustizia sportiva, mentre risulta preclusa la proposizione di motivi nuovi (⁹⁰).

Tale principio - considerato il fatto che innanzi agli organi di giustizia sportiva i termini di impugnazione sono necessariamente molto ristretti - risulta di dubbia legittimità, in quanto riduce di fatto i termini per l'individuazione dei motivi di ricorso, con conseguente compressione dell'effettività del diritto alla tutela giurisdizionale (⁹¹).

⁸⁹ 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).

⁹⁰ Conseguenza diretta di tale impostazione di sistema (pregiudiziale sportiva) è, infatti, il fatto che - poiché le azioni innanzi alla giustizia sportiva 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"*; tale principio è stato, inoltre, ribadito dal TAR Lazio con le decisioni nn. 5280/2007 (De Santis/FIGC) e 5645/2007 (Arezzo/FIGC).

⁹¹ In relazione, alla proposizione di nuovi motivi innanzi al T.A.R. (rispetto a quelli già fatti valere in sede di giustizia sportiva) - considerato che la legge n. 280/2003 impone l'obbligo di esaurire prima i gradi di giustizia sportiva e che i termini di impugnazione in sede sportiva sono estremamente ridotti (talvolta il termine per proporre ricorso innanzi alla Camera di Conciliazione era addirittura di soli 2 giorni, mentre, innanzi agli organi di giustizia federale esso è di 7-10 giorni, e comunque non è mai superiore a 30 giorni) - il principio del vincolo dei motivi non dovrebbe ritenersi applicabile, in quanto l'applicazione di esso determinerebbe una illegittima compressione del diritto alla difesa giurisdizionale (art. 24 della Costituzione) conseguente alla (drastica) riduzione dei termini per elaborare i motivi (dai normali 60 giorni di tempo per elaborare tutti i motivi da addurre innanzi al T.A.R. a soltanto pochi giorni di tempo per elaborare tutti i motivi da proporre innanzi alla giustizia sportiva e quindi successivamente innanzi al T.A.R.); ne consegue che tale principio del "vincolo dei motivi" non dovrebbe essere applicato in materia sportiva o, al limite, non dovrebbe essere applicato in maniera rigorosa, ovvero quantomeno riconoscendo l'ammissibilità di motivi sufficientemente indicati nei gradi di giustizia sportiva, come riconosciuto dalla giurisprudenza.

Esso comunque non dovrebbe essere applicato nel caso in cui il motivo nuovo proposto per la prima volta innanzi al Giudice Amministrativo consista nell'impugnazione della normativa sportiva come atto presupposto, non essendo possibile impugnare la norma sportiva innanzi alla giustizia sportiva (il quanto il Giudice dell'ordinamento sportivo non ha il potere di sindacare la legittimità delle norme del proprio ordinamento), ma soltanto (per la prima volta, innanzi al Giudice statale, che ha invece il potere di sindacare la legittimità, oltre che dei provvedimenti lesivi, anche delle norme sportive dagli stessi applicate, laddove impugunate dall'interessato come atti presupposti) ⁽⁹²⁾.

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 agli organi di giustizia presso il C.O.N.I. 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.

4.C. L'illegittimità del vincolo di giustizia.

Il primo comma dell'art. 3 prevede, inoltre, una "salvezza" delle clausole compromissorie previste nel settore sportivo: tale disposizione è stata interpretata in senso restrittivo da parte della giurisprudenza amministrativa, nel senso di ritenere fatte salve soltanto le clausole compromissorie in senso tecnico (ovvero quelle che devolvono ad arbitri la cognizione di questioni patrimoniali tra pari ordinati all'interno dell'ordinamento sportivo, che, in alternativa, sarebbero devolute alla giurisdizione del giudice ordinario), mentre ha ritenuto di non estendere tale salvezza al c.d. vincolo di giustizia (ovvero a quelle norme federali che precludono l'impugnazione di provvedimenti federali innanzi agli organi di giustizia statale) ⁽⁹³⁾.

⁹² Nel caso di impugnazione di atti normativi regolamentari dell'ordinamento sportivo (ovvero di atti presupposti generali), il principio del vincolo dei motivi non dovrebbe trovare applicazione per la semplice ragione che l'impugnazione di tali atti non può essere presentata in sede di giustizia sportiva (o sarebbe comunque "matematicamente" inutile perché inammissibile), in quanto gli organi di giustizia sportiva non hanno alcun potere di annullare (o di disapplicare) la normativa regolamentare dell'ordinamento sportivo del quale fanno parte (anzi, il loro compito è proprio quello di applicare e di fare rispettare le norme dell'ordinamento sportivo); mentre l'impugnazione di atti normativi regolamentari dell'ordinamento sportivo (ovvero di atti presupposti generali) può essere presentata, per la prima volta, soltanto innanzi al T.A.R., in quanto soltanto il Giudice dell'ordinamento statale ha il potere di annullare (o di disapplicare in sede cautelare) gli atti regolamentari degli ordinamenti settoriali in genere e dell'ordinamento settoriale sportivo in particolare, avendo essi il carattere, per quanto riguarda il livello normativo, di fonte regolamentare e, per quanto riguarda la natura giuridica, di atto amministrativo.

Gli atti normativi regolamentari degli ordinamenti settoriali in genere e dell'ordinamento sportivo in particolare sono, infatti, atti amministrativi generali, corrispondenti esattamente ad un bando di concorso o ad un capitolato di appalto o ad un qualsiasi atto amministrativo generale emanato da un soggetto facente funzioni amministrative, come le federazioni sportive o il C.O.N.I..

⁹³ L'art. 3, comma primo, della legge stabilisce, inoltre, che "è fatto salvo quanto eventualmente disposto dalle clausole compromissorie previste da statuti e regolamenti del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive": tale disposizione si ritiene che debba essere interpretata nel senso (restrittivo) di riconoscimento da parte dello Stato, con legge, della legittimità esclusivamente delle clausole compromissorie intese in senso proprio, ovvero come clausole in base alle quali i tesserati delle federazioni sportive si impegnano ad adire gli organi di giustizia sportiva per la risoluzione delle questioni derivanti dallo svolgimento dell'attività sportiva (clausole, peraltro, già riconosciute implicitamente come legittime dall'art. 2 della legge, che riserva alcune questioni alla giustizia sportiva, e dall'art. 3, comma primo, della stessa, che impone comunque, anche per le materie non riservate alla giustizia sportiva, l'onere per gli interessati di rivolgersi prima ad essa e di esaurire i relativi gradi della stessa prima di rivolgersi al giudice amministrativo); ma la norma in questione non pone senz'altro alcun riconoscimento da parte dello Stato della legittimità delle clausole compromissorie intese in senso ampio, ovvero come comprensive anche del c.d. "vincolo di giustizia" (divieto per i tesserati di adire gli organi di giustizia statale e previsione, in caso contrario, di sanzioni disciplinari fino all'espulsione dall'ordinamento sportivo): il vincolo di giustizia (così come le eventuali sanzioni irrogate per violazione dello stesso) resta infatti un istituto di dubbia legittimità per lo Stato (in quanto esso concreta una potenziale violazione degli artt. 24,

Ad oggi, infatti, la portata effettiva del c.d. “vincolo di giustizia” - costituito dalla normativa regolamentare (generalmente presente nei regolamenti interni delle varie federazioni), in base alla quale ai tesserati ed agli affiliati sarebbe precluso il diritto di adire gli organi giurisdizionali statali per la tutela dei propri interessi, se non previa autorizzazione rilasciata dalla federazione - risulta ormai svuotata dall’avvenuta emanazione della legge 17 ottobre 2003, n. 280 (che ha riconosciuto anche ai tesserati sportivi il pieno diritto di adire gli organi di giustizia statale per la tutela dei propri interessi) e dalla successiva interpretazione resa dalla giurisprudenza: in particolare, il T.A.R. Lazio, Sezione Terza Ter, con ordinanza 21 aprile 2005, n. 2244 (Cosenza/FIGC), ha riconosciuto l’illegittimità di un provvedimento disciplinare (3 punti di penalizzazione in classifica) irrogato dalla Federazione nei confronti della Società per il fatto di avere questa presentato precedentemente un ricorso innanzi al T.A.R. Lazio senza previamente chiedere la (prescritta) autorizzazione alla Federazione⁽⁹⁴⁾.

Sarebbe, pertanto, opportuno che il “legislatore sportivo” eliminasse dalle varie “Carte Federali” (ovvero le normative di ogni singola federazione, in genere integralmente pubblicate sui relativi siti) l’istituto del “vincolo di giustizia” e, con l’occasione - in una seria “riscrittura delle regole” - facesse “sparire” da esse una serie di “*tyrannosauri reges*” “giurassici”, quali sono (per citare solo i più rilevanti) gli istituti del “vincolo sportivo”⁽⁹⁵⁾, del “Lodo Petrucci”⁽⁹⁶⁾, della

103 e 113 della Costituzione, oltre che adesso anche della stessa legge n. 280/2003, che, in certi limiti, ammette e disciplina il ricorso al giudice statale da parte dei soggetti dell’ordinamento sportivo); tale conclusione è confermata non solo dalla semplice lettura della norma in questione (che parla testualmente solo di “clausole compromissorie” e non di “vincolo di giustizia”), ma anche dall’interpretazione logica e teleologica della stessa (sarebbe veramente un controsenso pensare che il legislatore statale abbia previsto e dettagliatamente disciplinato la facoltà per i tesserati in ambito sportivo di adire il giudice amministrativo e poi abbia, nell’ambito della stessa legge, riconosciuto espressamente la legittimità di un istituto, il vincolo di giustizia, che prevede il divieto di adire il giudice statale e gravi sanzioni per la violazione di tale divieto).

⁹⁴ Su tale tema si consenta di richiamare: LUBRANO E., *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia: la FIGC si adegua*, pubblicato sul sito internet www.globalsportslaw.com e sulla Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2005, Vol. n. 2.

Tale vincolo di giustizia costituisce di fatto, ad oggi, un vero e proprio “monstrum” giuridico a tutela del mondo degli ordinamenti sportivi, una sorta di cartello “cave canem”, al quale fa però riscontro un guardiano-cerbera capace esclusivamente di “abbaire”, ma del tutto incapace di “mordere” e di “azzannare” gli sportivi e le Società che (proponendo ricorso al T.A.R. Lazio) violino (uscendone) i confini dell’“antro federale”, in quanto il “mostro” è stato ormai privato di tutta la propria dentatura (e della propria efficacia repressiva) dal grave colpo inferto dal T.A.R. Lazio con l’ordinanza n. 2244/2005.

Nonostante ciò le Federazioni continuano a mantenere nei propri regolamenti tale “monstrum iuris”, talvolta, si “dilettano” anche di applicarlo (di recente, con decisione in data 11 ottobre 2007, la Commissione Disciplinare della FIGC ha sanzionato l’Arezzo con tre punti di penalizzazione per avere proposto in precedenza ricorso al TAR Lazio avverso la penalizzazione di sei punti irrogata per le vicende di “calciopoli” (allo stato attuale, è in corso l’impugnazione di tale decisione innanzi alla Corte di Giustizia Federale): tale decisione è stata poi annullata dalla Corte di Giustizia Federale, con provvedimento in data 5 dicembre 2007, n. 56/CGF, che ha riconosciuto “l’errore scusabile” commesso dall’Arezzo nel presentare ricorso al TAR.

⁹⁵ Il “vincolo sportivo” è un istituto in base al quale l’atleta dilettante rimane legato a vita alla Società con la quale sottoscrive (anche se minorenne ed in assenza di genitore o tutore) il c.d. “cartellino”, con la conseguenza che lo stesso può tesserarsi con un’altra Società soltanto se questa paga alla precedente la cifra da essa arbitrariamente richiesta (esattamente come avveniva per gli “schiavi” circa 2000 anni fa): in ordine alla illegittimità di tale istituto il TAR Lazio si è espresso (Sezione Terza Ter, sentenza 12 maggio 2003, n. 4103) nei seguenti termini: “*la pretesa della società ricorrente al mantenimento del vincolo sportivo con l’interessata successivamente alla scadenza del contratto (che si fonda su una arcaica concezione che considerava l’atleta come “proprietà” della società) appare recessiva proprio sul piano dei valori costituzionali*”.

Deve darsi atto del fatto che molte federazioni (tra le quali il calcio, in particolare, si vedano gli artt. 32 bis e ter delle NOIF della FIGC) hanno posto un limite di età (in genere, 25 anni), oltre il quale l’atleta è automaticamente “svincolato” dal “vincolo sportivo”: tale riforma, anche se meritoria, non elimina (ma riduce soltanto) il problema della

“responsabilità oggettiva” e della “responsabilità presunta” ⁽⁹⁷⁾, tutti viziati da illegittimità per violazione rispettivamente dei principi del diritto del lavoro, del diritto di impresa e della personalità della responsabilità.

sottoposizione di atleti dilettanti (e spesso solo formalmente dilettanti, ma sostanzialmente professionisti), ad un istituto che limita gravemente il diritto di espletare attività agonistica.

Per approfondimenti su tale argomento si consenta di richiamare E. LUBRANO, *Vincolo sportivo pluriennale: verso una fine annunciata...?!*, in www.giustizasportiva.it, dicembre 2005.

⁹⁶ Il c.d. “Lodo Petrucci” è un istituto previsto nel calcio dall’art. 52, sesto comma, delle NOIF, in base al quale una società non ammessa ad un campionato di calcio professionistico (Serie A, B, C1, C2) per ragioni di disequilibrio finanziario si vede automaticamente “espropriata a zero euro”, oltre che dei rapporti contrattuali in essere con i propri atleti (art. 110 delle NOIF), anche del c.d. “titolo sportivo”, in quanto viene retrocessa all’ultimo livello dei campionati (Terza Categoria dei Dilettanti), mentre il proprio titolo sportivo, ridotto di una categoria, viene assegnato all’asta ad un’altra Società e i proventi di tale asta vengono versati sul “Fondo di garanzia per allenatori e calciatori” presso la FIGC.

Non è necessario di essere degli “scienziati” di diritto commerciale o fallimentare per capire che, costituendo il titolo sportivo l’“avviamento” della Società di calcio (come riconosciuto dallo stesso TAR Lazio, con sentenza n. 4284/2002), risulta illegittima l’espropriazione di esso “a zero euro” (con conseguente automatico fallimento della Società “con zero euro in cassa” e l’impossibilità di pagare i propri creditori): sarebbe, pertanto, sufficiente una piccola modifica di tale normativa (che ha il grande merito, non si deve negarlo, di “salvare” il titolo sportivo della città, seppure ridotto di una categoria), nel senso di prevedere che i proventi dell’asta vadano alla Società “espropriata” del titolo sportivo, in modo da consentirle un “fallimento sano” che le permetta di pagare, quantomeno in parte, i propri creditori.

Per approfondimenti su tale argomento si consenta di richiamare E. LUBRANO, *Ammissione ai campionati di calcio e titolo sportivo: un sistema da rivedere?!*, in *Analisi Giuridica dell’Economia*, vol. n. 2/2005, Il calcio professionistico, a cura di G. MEO, U. MORERA e A. NUZZO.

⁹⁷ La responsabilità oggettiva e la responsabilità presunta sono forme di responsabilità, previste dalla normativa sportiva a carico delle Società (cfr. art. 4, rispettivamente commi 4e 5, del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC), che esulano del tutto da un benché minimo grado di “colpa” (neanche “in vigilando”) delle stesse.

In particolare:

- a) in base all’istituto della responsabilità oggettiva, le Società sono responsabili del comportamento tenuto dai propri sostenitori (anche “in trasferta” e dunque al di fuori di ogni possibile controllo da parte della Società), con la conseguenza che queste “pagano” dal punto di vista disciplinare (ammende, penalizzazioni in classifica ecc.) per il comportamento dei propri “tifosi”, ai quali l’ordinamento sportivo conferisce, pertanto, un “favoloso” strumento di “ricattazione”, tra l’altro molto utilizzato dagli stessi, nei confronti delle Società (art. 4, comma 4, del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC: “*Le società rispondono oggettivamente anche dell’operato e del comportamento delle persone comunque addette a servizi della società e dei propri sostenitori, sia sul proprio campo, intendendosi per tale anche l’eventuale campo neutro, sia su quello delle società ospitanti, fatti salvi i doveri di queste ultime*”);
- b) in base all’istituto della responsabilità presunta, le Società sono responsabili (salvo prova contraria) di comportamenti di soggetti ad esse estranei che abbiano determinato un possibile vantaggio a favore di esse: (art. 4, comma 5, del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC: “*Le società sono presunte responsabili degli illeciti sportivi commessi a loro vantaggio da persone a esse estranee. La responsabilità è esclusa quando risulti o vi sia un ragionevole dubbio che la società non abbia partecipato all’illecito o lo abbia ignorato*”).

La illegittimità di tali disposizioni, a parere di chi scrive, risulta manifesta per il fatto che prevedono forme di responsabilità che prescindono del tutto dalla colpevolezza delle Società e dalla effettiva imputabilità ad esse dei comportamenti tenuti da soggetti esterni ad esse (sarebbe sicuramente più opportuno, modificare la normativa sulla responsabilità, nel senso di prevedere una responsabilità “integrale” della Società che ospita la gara per tutto quanto avvenga all’interno del proprio impianto, all’ingresso del quale le Società hanno la possibilità ed il dovere di garantire la sicurezza, ed a prescindere da quali tifosi, di casa o ospiti, pongano in essere atti pericolosi per la pubblica sicurezza).

- a) Con riferimento alla responsabilità oggettiva, il TAR Sicilia, Catania - con la sentenza n. 679/2007 (poi annullata, ma per ragioni di inammissibilità del ricorso, dalla successiva sentenza n. 1048/2007 del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia), relativa alla questione tra gli abbonati del Catania e la FIGC – ha dichiarato l’illegittimità di tale istituto: le ragioni sono assolutamente condivisibili (“*Giustamente si sottolinea, poi, l’evidente contrasto tra i provvedimenti impugnati e gli inderogabili principi dell’ordinamento, consacrati in apposite norme di rango costituzionale (art. 2 e 27, comma 1, della Costituzione) o di legge ordinaria (artt. 1 e 134, ultimo comma, T.U.L.P.S.), palesandosi, in particolare, il principio della responsabilità oggettiva, specie alla luce della rigida applicazione che ne viene praticata, come contrario ai principi dell’ordinamento giuridico vigente. Qualunque sia la teoria preferita in ordine alla pluralità degli ordinamenti giuridici, resta fermo che l’ordinamento sportivo, per funzionare normalmente, deve godere di un notevole*

5. Disposizioni processuali specifiche.

L'art. 3, terzo comma della legge in questione ha, infine, previsto due disposizioni specifiche di carattere processuale (⁹⁸), ovvero:

grado di autonomia. Tuttavia quest'ultima, per quanto ampia e tutelata, non può mai superare determinati confini, che sono i confini stessi dettati dall'ordinamento giuridico dello Stato. E tali fondamentali principi valgono non solo per l'ordinamento sportivo, ma anche per l'autonomia di ogni formazione sociale, pur se riconosciuta dalla Costituzione: confessioni religiose, università, accademie, istituzioni di cultura, sindacati...Né potrebbe, in senso contrario, sostenersi che la F.I.G.C., in quanto assoggettata alle direttive impartite dalla U.E.F.A., organismo che opera in sede internazionale, sia tenuta a recepire pedissequamente ed acriticamente tali direttive medesime, atteso che alla U.E.F.A. non è comunque considerata un "soggetto di diritto internazionale" e che, in ogni caso, ogni recepimento normativo o regolamentare va comunque inquadrato all'interno delle norme di legge e dei principi costituzionali vigenti. Tali principi si stanno affermando anche all'estero: il Tribunale Amministrativo di Parigi, adito dalla locale squadra di calcio del Paris Saint Germain, con decisione del 16 marzo 2007, ha annullato la sanzione della squalifica del campo di gioco, comminata alla squadra medesima da tutti gli Organi di giustizia sportiva della Federazione francese, statuendo che "la responsabilità oggettiva di cui all'art. 129, c. 1, del regolamento Federale viola il principio costituzionale della personalità della pena". Inoltre, è fondamentale rilevare che, nel caso di specie, mancano alcuni requisiti integranti l'ipotesi della responsabilità oggettiva, quale delineata da dottrina e giurisprudenza; ed invero, tra la condotta e l'evento dannoso deve essere rinvenibile un nesso di causalità materiale ben individuato e, inoltre, l'agente deve avere volontariamente tenuto una condotta che di per sé costituisce illecito, in ossequio al noto principio "qui in re illicita versatur tenetur etiam pro casu". Nel caso di specie, come è evidente, manca qualsiasi nesso di causalità tra i fatti dannosi verificatisi ed il comportamento tenuto dai ricorrenti. In sostanza, i ricorrenti sono stati colpiti dalla sanzione non perché abbiano fatto o non abbiano fatto alcunché, ma solo in quanto appartenenti ad una categoria generale ed astratta. Quindi, ben può affermarsi che, nel caso di specie, non si sono applicate delle pesanti sanzioni per una caso di responsabilità oggettiva, bensì per una forma di responsabilità "per fatto altrui". Pertanto, si appalesano illegittimi non soltanto gli impugnati provvedimenti sanzionatori per i "vizi" evidenziati, ma anche le stesse norme del regolamento "Codice di giustizia sportiva" della F.I.G.C., nella misura in cui, introducendo una tale forma di "responsabilità oggettiva" si pongono, fra l'altro, in contrasto con l'art. 27 della Costituzione. Conseguentemente, vanno annullati sia l'art. 9, commi 1 e 2 (che sostanzialmente pongono a carico delle società sportive un onere di vigilanza non consentito dal T.U.L.P.S.), sia l'art. 11 di tale regolamento").

- b) Con riferimento alla responsabilità presunta, il TAR Lazio (sentenza n. 5645/2007, relativa alla questione Arezzo / FIGC) ha evidenziato la possibile illegittimità di tale istituto, ma non si è pronunciato poi su tale punto, ritenendo tale questione inammissibile in base al c.d. "vincolo dei motivi", in quanto non proposta in precedenza innanzi alla Camera di Conciliazione del CONI ("Le considerazioni esposte nel punto sub 3) della presente motivazione inducono invece a ritenere inammissibile la censura obiettivamente più delicata del gravame, e cioè il quarto motivo mediante il quale si contesta, impugnandosi la prescrizione regolamentare che la prevede, la legittimità della responsabilità presunta, deducendosi che nessuna relazione esisteva tra l'Arezzo ed i "soggetti intercettati", ed, ancora, l'impossibilità, per la società, di fornire una prova negativa. Non può negare il Collegio come tale ipotesi di responsabilità ponga (ben più della responsabilità oggettiva, comunque fondata sul rapporto di causalità) problemi di compatibilità con i principi che governano i procedimenti sanzionatori, e forse anche con i modelli di responsabilità conosciuti dall'ordinamento giuridico statale. Va però aggiunto come proprio tali ragioni, che attengono, in definitiva, all'enucleazione dei limiti di relazione sistemica tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale, imponevano che della relativa questione fosse investito l'organo arbitrale, a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, e nel rispetto della clausola compromissoria accettata dai soggetti dell'ordinamento federale quale parte integrante del vincolo associativo. Come si è già osservato, si desume tanto dalla disamina del lodo arbitrale, quanto dalla lettura dell'istanza di arbitrato, che la società ricorrente in sede arbitrale non ha impugnato, od almeno contestato la legittimità dell'art. 9, III comma, del codice di giustizia sportiva (alla cui stregua "le società sono presunte responsabili degli illeciti sportivi a loro vantaggio, che risultino commessi da persone ad esse estranee"), ma ha solamente dedotto l'insussistenza in concreto di una siffatta responsabilità").

Sull'istituto della responsabilità oggettiva, si veda FORTI V., *Riflessioni in tema di diritto disciplinare sportivo e responsabilità oggettiva*, in Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2007, Vol. III, Fasc. 2.

⁹⁸ Tale terzo comma dell'art. 3 della legge n. 280/2003 dispone testualmente che "davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'art. 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 e si applicano i commi 2 e seguenti dell'articolo 23-bis della stessa legge".

- 1) l'applicazione delle disposizioni previste dall'art. 23 bis della legge n. 1034/1971, ovvero, fondamentalmente:
 - a) la "dimidiazione" di tutti i termini processuali, salvo quelli per la proposizione del ricorso di primo grado;
 - b) la fissazione dell'udienza di merito in termini estremamente ristretti;
 - c) il deposito del dispositivo di sentenza entro sette giorni dall'udienza di merito⁽⁹⁹⁾;
- 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⁽¹⁰⁰⁾.

⁹⁹

L'art. 23 bis della legge n. 1034/1971, aggiunto dalla legge n. 205/2000, dispone quanto segue:

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

¹⁰⁰

In via teorica, l'analisi della norma in questione (da ogni punto di vista: letterale, logico e teleologico) sembrerebbe imporre l'applicazione dell'istituto della sentenza-breve alla materia del contenzioso sportivo innanzi al Giudice amministrativo (con ciò rendendo obbligatorio per il Giudice l'utilizzo di uno strumento processuale di carattere facoltativo); nella realtà pratica, la giurisprudenza di questi anni ha evidenziato come il giudice amministrativo ha interpretato la disposizione in esame come meramente programmatica e non precettiva (in sostanza, come "suggerimento" e non come "imposizione" da parte del legislatore), con la conseguenza, anche nella materia sportiva, lo strumento della sentenza-breve viene utilizzato soltanto laddove ci siano i presupposti previsti, in via generale, dall'art. 26 della legge n. 1034/1971.

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

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

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

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

CONCLUSIONI

In conclusione, la legge n. 280/2003 – pur costituendo una sorta di “scoperta dell’acqua fredda” (per il fatto di non avere apportato nulla di più e nulla di nuovo, se non la codificazione di principi già affermati dalla giurisprudenza) – ha avuto il grande merito di garantire una (relativa) certezza quantomeno degli aspetti fondamentali del rapporto tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale: in particolare, da una parte (sposando la tesi dei fautori della supremazia dell’ordinamento statale) ha inquadrato il sistema sportivo come ordinamento settoriale posto all’interno dell’ordinamento statale, riconoscendone l’autonomia e soprattutto i limiti di essa, dall’altra parte (“sposando” i fautori della tesi pubblicistica), ha riconosciuto la natura pubblicistica dell’attività posta in essere da tutte le istituzioni sportive (C.O.N.I. e federazioni), e, in tal modo, ha risolto, una volta per tutte, le questioni relative alla riconoscibilità di una giurisdizione statale in materia sportiva (espressione del potere di controllo della supremazia dell’ordinamento statale) e del riparto della giurisdizione (tra giustizia sportiva, giustizia ordinaria e giustizia amministrativa) e dell’individuazione del giudice territorialmente competente.

Il fatto di avere poi messo nero su bianco tali principi a livello di fonte legislativa - con una soluzione di giusta mediazione (compatibile con i principi costituzionali in gioco) tra le esigenze di autonomia del sistema sportiva e le contrapposte esigenze di garantire comunque la supremazia dell’ordinamento statale e la tutela delle proprie posizioni giuridico-soggettive di coloro che, nell’ordinamento dello sport, espletano la propria attività, soprattutto se a livello imprenditoriale o professionale - ha garantito la “protezione” ed il rispetto di essi da parte di tutti gli operatori nel settore, portando i giudici “disconosciuti” dalla legge (ovvero i Tribunali locali) ad esimersi dal porre in essere interventi in passato contestati aspramente per campanilismo e gli esponenti delle Istituzioni sportive a non negare più l’esistenza della superiore giustizia statale e la necessaria esecuzione alle decisioni da questa assunte in materia sportiva.

In sostanza, la legge n. 280/2003 - soprattutto grazie alle importanti interpretazioni date dalla giurisprudenza amministrativa (in particolare con la definizione delle questioni relative alla pregiudiziale sportiva e con il riconoscimento della potenziale rilevanza delle questioni disciplinari e della sostanziale illegittimità del vincolo di giustizia) - seppure nata in una situazione “surreale” (come conversione di un Decreto Legge tutto in favore di una eccessiva e sproporzionata autonomia dell’ordinamento sportivo sancita solo per risolvere circostanze transitorie), ha costituito quella “codificazione di certezze” attesa da tempo dagli operatori del settore, quale giusta espressione di uno Stato di diritto che, pur riconoscendo il pluralismo e le esigenze di autonomia dello Sport, garantisce oggi la piena tutela degli interessi di tutti gli operatori del settore sportivo ⁽¹⁰¹⁾.

¹⁰¹ Per completezza, si fa presente che:

- a) tutte (o quasi) le decisioni emanate da organi di giustizia amministrativa richiamate sono liberamente accessibili ed integralmente scaricabili dal sito www.giustizia-amministrativa.it (“cliccando” prima sull’icona del relativo organo giurisdizionale, poi su quella “sentenze/dispositivi” o “ordinanze” e, infine, digitando numero e anno della decisione);

-
- b) tutti gli articoli di dottrina pubblicato dall'Autore del presente capitolo sono liberamente accessibili e scaricabili sul sito www.studiolubrano.it ("cliccando" prima sull'icona "le pubblicazioni", poi su quella "avv. Enrico Lubrano" ed, infine, su quella relativa al titolo dei singoli articoli).

DECRETO LEGGE 19 agosto 2003, n. 220**LEGGE 17 ottobre 2003, n. 280**

PREAMBOLO DEL DECRETO LEGGE	LEGGE DI CONVERSIONE
Il Presidente della Repubblica; Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere all'adozione di misure idonee a razionalizzare i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento giuridico dello Stato; Vista le deliberazione del Consiglio de Ministri adottata nella riunione del 19 agosto 2003; Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per i beni e le attività culturali; Emana il seguente decreto legge	Art. 1 1. Il decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge. 2. Restano salvi gli effetti prodottisi fino alla data di entrata in vigore della presente legge sulla base dell'art. 3 comma quinto del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220. 3. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

TESTO ORIGINARIO DEL DECRETO LEGGE	TESTO DEL DECRETO LEGGE COORDINATO CON LA LEGGE DI CONVERSIONE
Art. 1 – Principi generali 1. La repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale. 2. I rapporti tra gli ordinamenti di cui al comma 1 sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di effettiva rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive, connesse con l'ordinamento sportivo.	Art. 1 – Principi generali 1. Convertito senza modifiche 2. 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.
Art. 2 – Autonomia dell'ordinamento sportivo. 1. In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive; c) l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società di associazioni sportive e di singoli tesserati;	Art. 2 – Autonomia dell'ordinamento sportivo 1. Convertito senza modifiche a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche b) Convertito senza modifiche c) Soppresso

d) <i>l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti.</i> 2. Nelle materie di cui al comma 1, le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e i regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui agli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo.	d) Soppresso 2. Convertito senza modifiche 2-bis Ai fini di cui al comma 1, lettera a) e allo scopo di evitare l'insorgere di contenzioso sull'ordinato e regolare andamento delle competizioni sportive, sono escluse dalle scommesse e dai concorsi pronostici connessi al campionato italiano di calcio le società calcistiche, di cui all'articolo 10 della legge 23 marzo 1981, 91, che siano controllate, anche per interposta persona, da una persona fisica o giuridica che detenga una partecipazione di controllo in altra società calcistica. Ai fini di cui al presente comma, il controllo sussiste nei casi previsti dell'articolo 2359, commi primo e secondo, del codice civile.
--	--

Art. 3 - Norme sulla giurisdizione e disciplina transitoria 1. Esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91. 2. La competenza di primo grado spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio. 3. Davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'art. 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 e si applicano i commi 2 e seguenti dell'articolo 23-bis della stessa legge. 4. Le norme di cui ai commi 1, 2 e 3 si applicano anche ai processi in corso e l'efficacia delle misure cautelari emanate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2 è sospesa fino alla loro conferma, modifica o revoca da parte del tribunale amministrativo regionale del Lazio, cui la parte interessata può riproporre il ricorso e l'istanza cautelare entro il termine di cui all'articolo 31, comma undicesimo, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto e ridotto alla metà ai sensi del comma 3. 5. Alla luce del disposto di cui all'articolo 1, in applicazione dell'articolo 2, comma 1, tenuto conto dell'eccezionale situazione determinatasi per il contenzioso in essere, il Comitato olimpico nazionale italiano, 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.	Art. 3 - Norme sulla giurisdizione e disciplina transitoria 1. Convertito senza modifiche 2. La competenza di primo grado spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di 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. 3. Convertito senza modifiche 4. Le norme di cui ai commi 1, 2 e 3 si applicano anche ai processi in corso e l'efficacia delle misure cautelari emanate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2 è sospesa fino alla loro conferma, modifica o revoca da parte del tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso e l'istanza cautelare entro il termine di cui all'articolo 31, comma undicesimo, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto e ridotto alla metà. 5. soppresso
Art. 4 - Entrata in vigore 1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la	

<i>conversione in legge. Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.</i>	
---	--

N.B.: il testo attualmente vigente è quello riportato nella colonna di destra (testo di legge);
il testo della colonna di sinistra (testo del decreto legge) è **in grassetto nelle parti in cui è stato convertito in legge**, mentre è in corsivo nelle parti che sono state soppresse o modificate dalla legge di conversione;
il testo della colonna di destra (testo di legge) è **in grassetto nelle parti che sono state aggiunte nella conversione in legge**, mentre è in carattere normale nelle parti già previste dal decreto legge e che sono state confermate nella conversione in legge.